

República de Colombia



Rama Judicial

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN “B”**

Bogotá, D. C. diecinueve (19) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Radicación nro.	25000 23 15 000 2020 01646 00 25000 23 15 000 2020 02157 00
Acto a control:	Resolución 216 de 15 de abril de 2020 Resolución 272 de 27 de mayo de 2020
Autoridad administrativa:	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos- Bogotá D.C.
Naturaleza del Asunto:	Control Inmediato de Legalidad

Magistrada Ponente:
Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

S E N T E N C I A

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a realizar el juicio de legalidad de las Resoluciones 216 y 272 del 15 de abril y 27 de mayo de 2020 expedidas por la **Directora General de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-** (Bogotá D.C.) por medio de las cuales se declaró la urgencia manifiesta debido a la pandemia ocasionada por el virus COVID-19 en fase de contención y mitigación, actos de los cuales se avocó el procedimiento de Control

Inmediato de Legalidad por parte del despacho de la magistrada hoy ponente por medio de los autos de 16 de junio y 15 de julio del que corre.

I. ANTECEDENTES:

El día 12 de marzo de 2020, mediante la **Resolución N 385 del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** fue declarada la emergencia sanitaria a causa del coronavirus COVID 19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus.

Posteriormente, el señor Presidente de la República al amparo del artículo 215 de la Constitución Política¹ dictó el **Decreto 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 30 días a partir de su vigencia*» y el cual rige a partir de su publicación. En atención a la prenotada declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos legislativos con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Al día siguiente, **18 de marzo de 2020**, el Presidente de la República con la firma de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional profirió el **Decreto 418** en el cual establece que **está en su cabeza la dirección del manejo del orden público con el**

¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 e impartió instrucciones, señalando que sus actos y órdenes son de aplicación inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. A la vez, determinó que las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. También estableció que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Con el mismo propósito, ordenó que las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deben ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción. Finalmente, mandó que tales actos dictados en materia de orden público deben ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

En la misma fecha, el Presidente de la República con la firma de los Ministros de Interior, Defensa Nacional, Transporte, Comercio Industria y Turismo, Salud y Protección Social y Educación Nacional y **en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales** en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020, expidió el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020** para impartir instrucciones a los gobernadores y alcaldes para que en el ejercicio de sus funciones y competencias constitucionales y legales en materia de orden público y en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19 para impedir su expansión, para que al expedir medidas de orden público que garanticen el

abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad y: 2.1. Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, 2.2. Prohíban las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020. Dicho decreto empezó a regir a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Así también, el Presidente de la Republica con la firma de todos los Ministros que conforman el Gobierno Nacional: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Social, Salud y Protección Social, Minas y Energía, Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Transporte, Cultura, del Deporte, Ciencia y Tecnología expidió el **Decreto 440 de 20 de marzo de 2020** *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*. En su parte considerativa se destacan las siguientes razones:

"Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19. [...] "Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los Colombianos".

Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "mediante decretos

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS
DE BOGOTÁ D.C.
SENTENCIA**

Legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo".

Que de conformidad con lo anterior, **se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal**; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente **pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.**

Con posterioridad, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros y en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y 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*", expidió el **Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020**, en su Artículo 7 dispuso: "*Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio de Salud y Protección Social y en los del artículo 42 de Ley 80 1993, se entiende comprobado hecho lugar a declarar urgencia manifiesta por parte de las*

entidades estatales, para la contratación directa suministro de la prestación de o la ejecución obras en el inmediato futuro, con el objetivo prevenir, contener y mitigar de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de recursos al interior del sistema salud. Las actuaciones adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Las entidades excluidas la Ley 80 de 1993 podrán contratar manera bienes y servicios enunciados en inciso anterior.”

Posteriormente, el señor Presidente de la República al amparo del artículo 215 de la Constitución Política¹ dictó el **Decreto 637 de 6 de mayo de 2020** por medio del cual declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días a partir de su vigencia* y el cual rige a partir de su publicación. En atención a la prenotada declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos legislativos con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Correlativamente, la **DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ D.C.** en ejercicio de su función administrativa y en el marco del citado estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional, profirió las Resoluciones 216 del 15 de abril “*Por medio de la cual se declara y justifica la urgencia manifiesta para la contratación directa del suministro de unos bienes y servicios para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus Covid 19, para el servicio de destino final en los cementerios de propiedad del Distrito Capital*” y la Resolución 272 de

27 de mayo de 2020, *“Por medio de la cual se declara y justifica la urgencia manifiesta para la contratación directa del suministro e instalación de materiales y equipos para la ampliación de carga de red energía eléctrica para el Cementerio Distrital de Sur de Bogotá D.C con el fin de garantizar el servicio de destino final en el Cementerio del Sur de Propiedad del Distrito Capital, para mitigar y controlar los efectos de la Pandemia de Coronavirus COVIS 19”* y las remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someterlas al trámite de control inmediato de legalidad y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Los textos de las resoluciones objeto de revisión, son los siguientes:

Resolución 216 de 15 de abril de 2020:

“ARTICULO PRIMERO: DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en la unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-, para prevenir, mitigar y conjurar la situación de emergencia descrita en la parte motiva del presente acto administrativo, a causa del COVID-19, declarado como pandemia por la OMS.

ARTÍCULO SEGUNDO. JUSTIFICAR la adquisición mediante la modalidad de contratación directa de los bienes y servicios de adquisición de contenedores refrigerados destinados para almacenamiento de féretros con cadáveres por COVID- 19 para los cementerios del Distrito Capital en el marco de la URGENCIA MANIFIESTA, conforme a los considerandos del presente acto administrativo, y a la justificación de los estudios previos suscritos por la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público, conforme a la necesidad, la inmediatez de la contratación, su conexidad y relación directa con la contención y mitigación de la pandemia del COVID-19, así como la contribución del bien, obra o servicio a la luz de la emergencia.

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS
DE BOGOTÁ D.C.
SENTENCIA**

ARTÍCULO TERCERO. Ordenar a las áreas solicitantes y/o funcionarios que intervengan en la planeación contractual y en general en la etapa precontractual, las recomendaciones efectuadas por los organismos de control establecidas en las respectivas circulares y por la Secretaria Jurídica Distrital, respecto de la contratación directa por urgencia manifiesta.

ARTÍCULO CUARTO. Disponer que la Subdirección de Asuntos Legales, conforme y organice los expedientes contractuales con copia de este acto administrativo originado como consecuencia de la declaratoria de Urgencia Manifiesta; y demás antecedente técnicos y administrativos y remitirlos a la Contraloría Distrital para el ejercicio del control fiscal pertinente, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.”

Resolución 272 de 27 de mayo de 2020

“**ARTÍCULO PRIMERO:** – DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP, para mitigar y controlar la situación de emergencia descrita en la parte motiva del presente acto administrativo, a causa del COVID-19, declarado como pandemia por la OMS.

ARTÍCULO SEGUNDO. JUSTIFICAR la adquisición mediante la modalidad de contratación directa de los servicios de suministro e instalación de materiales y equipos para la ampliación de carga de la red de energía eléctrica para el Cementerio Distrital del Sur de Bogotá D.C., en el marco de la urgencia manifiesta, conforme a los considerandos del presente acto administrativo, y a la justificación de los estudios previos suscritos por la Subdirección de Servicios Funerarios y Alumbrado Público, conforme a la necesidad, la inmediatez de la contratación, su conexidad y relación directa con la mitigación y control de la pandemia del COVID-19, así como la contribución del servicio a la luz de la emergencia.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar a la Subdirección de Asuntos Funerarios, como área solicitante, que intervengan en la planeación contractual, y en general, en la etapa precontractual, y cumpla las recomendaciones efectuadas por los organismos de control establecidas en las respectivas circulares y por la Secretaria Jurídica Distrital, respecto de la contratación directa por urgencia manifiesta.

ARTÍCULO CUARTO: Disponer y ordenarle a la Subdirección de Asuntos Legales que adelante el respectivo proceso, conforme y organice los expedientes contractuales con copia de este acto administrativo originado como consecuencia de la declaratoria de Urgencia Manifiesta; y demás antecedentes técnicos y administrativos y remitirlos a la Contraloría Distrital

para el ejercicio del control fiscal pertinente, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.”

Mediante los autos de 16 de junio y 15 de julio de dos mil veinte (2020), el despacho presidido por la magistrada NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA avocó y acumuló el conocimiento de los presentes trámites, ordenó las notificaciones a la DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ D.C. y al MINISTERIO PÚBLICO respectivamente y fijó la publicación de la existencia de esta causa judicial a través de la página www.ramajudicial.gov.co con el fin de que cualquier ciudadano interviniera para defender o impugnar la legalidad del decreto objeto de control inmediato de legalidad.

II. INTERVENCIONES:

En cumplimiento de lo prescrito en el numeral 2 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se fijó aviso sobre la existencia de los procesos en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en la sección denominada “Medidas COVID19” de la página web de la Rama Judicial, sin que dentro del término de los diez (10) días se hayan presentado intervenciones por parte de la ciudadanía.

2.1. UNIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ D.C.

En el trámite procesal, la Directora General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ y en

cumplimiento de la Directiva 16 de 2020 de la Procuraduría General de la Nación, remitió con destino a este trámite reporte sobre suscripción del contrato (UAESP 169-2020 con la firma INGEMEQ S.A.S) bajo la figura de urgencia manifiesta, pero no rindió pronunciamiento expreso alguno respecto de la legalidad de las Resoluciones 216 y 272 del 15 de abril y 27 de mayo de 2020.

2.2. MINISTERIO PÚBLICO

En respuestas remitidas al correo electrónico del despacho, la PROCURADORA 131 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, doctora DIANA JANETHE BERNAL FRANCO rindió el 16 de julio y 14 de agosto de 2020 concepto con las siguientes razones:

En primer lugar, se refirió a los presupuestos que deben tenerse en cuenta para efectuar el control inmediato de legalidad, a saber: **1.)** Que se trate de un acto de contenido general. **2.)** Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **3.)** Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

A la luz de esas tres hipótesis normativas, la señora representante del Ministerio Público para este proceso, menciona que al revisar el contenido de la Resolución 216 de 15 de abril de 2020, observa que efectivamente *se trata de un acto de contenido general* dictado en ejercicio de la función administrativa de la entidad, a la luz de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007 y reglamentadas por el Decreto 1082 de 2015 y conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 257 de 2006, el

Acuerdo 011 de 2014, en concordancia de los Acuerdos 01 y 02 de 2012 del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa de Servicios Públicos.

Frente al análisis de *si la Resolución tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción*, realiza su confrontación bajo las siguientes observaciones: i) que desarrolla el Decreto Legislativo 440 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal*” y 537 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal*”, considerando que fueron expedidos por el Presidente de la República invocando las facultades establecidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020. ii) Si bien se menciona en la parte considerativa el Decreto 457 de 2020, este no tiene el carácter de decreto legislativo y no guarda relación con las medidas administrativas allí adoptadas.

En efecto, prosigue la señora representante del Ministerio Público, **para señalar que las medidas adoptadas se decretaron en virtud de lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de decretos legislativos.**

Por lo anterior, considera imperioso referirse a la instrucción emitida mediante Directiva No. 16 de 22 de abril de 2020 expedida por el Procurador General de la Nación para PREVENCIÓN DE RIESGOS QUE PUEDEN PRESENTARSE EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DE LA PANDEMIA COVID-19 Y MEDIDAS DE CONTROL en la cual instruye: “*Remitir el acto de declaratoria de la urgencia manifiesta al día siguiente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o al Consejo de*

Estado según las reglas del C.P.A.C.A, siendo en este orden competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca pronunciarse sobre la legalidad del acto”.

Con ese antecedente, procede a examinar el ***cumplimiento de los requisitos formales***, los cuales constata que se cumplen, para en seguida continuar con la verificación de los ***requisitos materiales y su confrontación con*** el Decreto 417 de 17 de marzo de 2002 por el cual el Presidente de la República consideró que para prevenir la propagación de la pandemia se hacía necesario *además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto* tomar todas las medidas adicionales necesarias *mediante decretos legislativos, para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo disponer las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo*, como también, acota la señora procuradora para la defensa de la legalidad, cumple con el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 el cual se expidió en materia de la contratación del Estado por urgencia manifiesta para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud para impedir la expansión del COVID-19 y conjurar la crisis y el contenido del Decreto Legislativo 537 de 2020.

Con esas razones, puntualiza la señora agente del Ministerio Público, **la medida adoptada por la DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS PUBLICOS DE BOGOTÁ D.C.** Se ajusta a la disposición adoptada por el Presidente de la República por cuanto observa la concordancia material de los actos controlados con lo preceptuado en el marco legal pertinente y con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, con la Ley 137 de 1994.

De acuerdo con lo anterior, solicita que se declare que la Resolución 216 de 15 de abril de 2020 se encuentra ajustada a derecho.

Ahora bien, frente a la Resolución 272 de 27 de mayo de 2020, expresa que se trata de un acto de contenido general, expedido en ejercicio de sus funciones como máxima autoridad administrativa del municipio y de policía, a la luz de lo establecido “en el Acuerdo Distrital No 257 de 2006, el Acuerdo 011 de 2014, en concordancia de los Acuerdos 01y 02 de 2012 del Consejo Directivo de la unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos”. Así mismo, señala que el acto objeto de control desarrolla las medidas administrativas adoptadas en el Decreto Legislativo 537 de 2020 que dispuso:

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 registrarán por la normatividad vigente.

Por lo expuesto, concluye que, en el evento de no proferirse decisión inhibitoria, se declare que la Resolución 272 de 27 de mayo de 2020 expedida por la DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ D.C se encuentra ajustada a derecho.

2.3. CONCEPTO DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS
DE BOGOTÁ D.C.
SENTENCIA**

“Ref.: Control inmediato de legalidad - Resolución 216 de 15 de abril de 2020, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá.

Por medio del presente escrito nos permitimos dar respuesta al Auto del 16 de junio de 2020, por medio del cual se hizo partícipe a la Universidad Externado de Colombia del debate jurídico de la referencia. Considerando conveniente la intervención acerca de la legalidad de la norma aludida, a continuación, se explican y justifican las razones a favor de una declaratoria en ese sentido.

La Resolución 216 de 15 de abril de 2020, proferida por la directora general de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá, se expidió en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las atribuciones que el artículo 215 de la Constitución política de 1991 le concede. En desarrollo del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), compete al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el conocimiento del procedimiento de control inmediato de legalidad de la Resolución antedicha.

Dicho control implica un análisis de coherencia entre el marco constitucional y legal vigente, por un lado, y las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, por el otro, como es el caso de la Resolución 216 de 15 de abril de 2020, proferida por la directora general de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá.

En ella, la UAESP declara un estado de urgencia manifiesta para prevenir, mitigar y conjurar la situación de emergencia causada por la pandemia, y justifica la adquisición de contenedores refrigerados destinados al almacenamiento de féretros con cadáveres por Covid-19 para los cementerios de Bogotá, mediante la modalidad de contratación directa.

La Resolución en comento desarrolla el Decreto 537 del 12 de abril de 2020, mediante el cual el Gobierno definió una serie de medidas y lineamientos en materia de contratación estatal para hacer frente a la emergencia declarada por el mismo Gobierno, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Dentro de las medidas y lineamientos descritos se encuentra la habilitación de la modalidad de contratación directa como mecanismo para facilitar el abastecimiento de bienes y servicios directamente relacionados con la pandemia.

Adicionalmente, una interpretación conjunta del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 implica que ante situaciones de urgencia manifiesta la modalidad de contratación directa **tiene cabida excepcional en hipótesis que por regla general no la admiten, aunque en cualquier caso su aplicación deba sujetarse al principio de planeación.** En esa medida, la legalidad del acto administrativo sometido a examen no suscita ninguna duda, y se considera que las medidas contenidas en dicha resolución se ajustan al marco constitucional y a la legalidad.

SOLICITUD

Por los sucintos argumentos aquí esgrimidos se considera que la Resolución 216 de 15 de abril de 2020, proferida por la directora general de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá, se aviene al marco constitucional y legal vigente, y se solicita respetuosamente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca una declaración en ese sentido”.

III. CONSIDERACIONES :

3.1. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -Ley 137 de 1994- dispone:

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

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

Nótese como el legislador en la normativa transcrita dispuso someter ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a control inmediato de legalidad las actuaciones de carácter general que se dicten en ejercicio de función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, instrumento jurídico de inmediata y expedita aplicación, los cuales deben ser remitidos por las autoridades competentes dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

Esa preceptiva normativa fue reproducida íntegramente en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², solamente que adicionó la facultad del juez administrativo para aprehender de oficio el conocimiento del referido control para cuando la autoridad administrativa no remite la actuación.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³ prescribe que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general expedidos por autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos **expedidos en los**

² **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.

³ **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Estados de Excepción serán de conocimiento en única instancia de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan; siendo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el competente para conocer del trámite de los controles de legalidad respecto de los actos de carácter general proferidos por las autoridades administrativas de los municipios de Cundinamarca y por el Gobernador de este departamento que cumplan los presupuestos prescritos por el artículo 136 ibídem.

En los términos de los numerales 1º y 6 del artículo 185 del CPACA⁴, la decisión de legalidad del acto general sometido a control debe ser proferida por la Sala Plena de la respectiva corporación.

La Corte Constitucional en sentencia C-466 de 2017, frente al significado del juicio de conexidad material señaló *“este juicio se busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción. La conexidad implica, entonces, que la materia sobre la cual tratan las medidas guarda una relación directa y específica con la crisis que se afronta. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista, a saber: (i) interno, o la específica relación entre las medidas adoptadas y “las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”, y, (ii) externo, es decir, la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia.”*

⁴ **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

Ahora bien, como quiera que no hay demanda que enmarque el trámite del control se considera que el control es integral y comprende los aspectos formales y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate.

Frente a las características del trámite del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado en su jurisprudencia⁵ ha definido:

- a. Se trata de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.
- b. El control es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.
- c. El control es autónomo, en razón a que es posible que se controlen los actos administrativos 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 lo desarrollan.
- d. No suspende o impide la ejecución del acto administrativo, pues hasta tanto se anule permanece dotado de la presunción de validez.
- e. La falta de publicación no impide el desarrollo del control de legalidad.
- f. Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.
- g. La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Así, en el caso de autos, teniendo en cuenta que los actos administrativos

⁵ Consejo de Estado. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente n.º 11001031500020100027900

objeto de estudio fueron proferidos por una autoridad administrativa donde tiene jurisdicción este Tribunal, se advierte, desde su origen esta corporación es competente para conocer del mecanismo de control determinado en las Leyes 137 de 1994 y 1437 de 2011 por lo cual procede a verificar la correspondencia de los actos objeto de control con las normas constitucionales y legales que rigen la materia.

3.2 REGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS COMO DESARROLLO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

La Constitución Política consagra y regula la facultad que tiene el señor Presidente de la República para que mediante decreto legislativo con la firma de todos sus ministros declare el estado de excepción en el territorio nacional, frente a situaciones perfectamente diferenciables entre sí: (i) Estado de Guerra Exterior (art. 212 C.P.), (ii) Estado de Conmoción Interior (art. 213ibídem) y (iii) el Estado de Emergencia (art. 215 ejusdem)⁶. Este instrumento jurídico le otorga potestades extraordinarias al Gobierno nacional frente a situaciones que representan un peligro para la comunidad y que lo facultan de poderes superiores a los que la Constitución Política y la ley le otorgan en tiempos ordinarios de normalidad, lo cual le permite adoptar medidas restrictivas a derechos y libertades garantizados por la misma Carta Superior de Derechos sin que, en todo caso, se pueda afectar su núcleo esencial⁷. Las circunstancias de orden público deben ser de tal gravedad que no pueden ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado.

⁶ C-702 de 2015.

⁷ LÓPEZ GUERRA Luis, Introducción al derecho constitucional, Tirant Lo Blanch, Valencia. 1994, página 84.

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS
DE BOGOTÁ D.C.
SENTENCIA**

Tratándose del Estado de Emergencia, la Carta Política en el artículo 215 ídem prescribe que su declaratoria es procedente siempre que ocurran las siguientes circunstancias, a saber:

*“**ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que **constituyan grave calamidad pública**, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.”

Nótese que la autorización al señor Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia ya sea económica, ecológica o social que son los supuestos de hecho que subyacen en mentada norma constitucional, se la otorga el Poder Constituyente de 1991 cuando se producen hechos que perturben o amenacen perturbar de manera grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país **o que**

constituyan grave calamidad pública como es la existencia de la pandemia COVID19. Mediante tal declaración, el primer mandatario podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Con todo, la mentada potestad extraordinaria también encuentra límites en su aplicación, pues el estado exceptivo de emergencia solo se puede declarar por períodos hasta de treinta días, que sumados no podrán exceder noventa días en el año calendario, durante los cuales se encuentra autorizado constitucionalmente para adoptar medidas que inexorablemente deben referirse a materias relacionadas directa y específicamente con la situación de emergencia, las cuales dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente.

La Corte Constitucional en Sentencia C 466-2017 en lo que respecta a la exequibilidad del decreto legislativo que declara el Estado Exceptivo de Emergencia⁸, ha precisado que debe cumplir determinados requisitos formales y materiales sin los cuales no es posible la implementación de la medida extraordinaria. Al respecto, expresa:

*“34. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) **referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia**, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al*

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS
DE BOGOTÁ D.C.
SENTENCIA

término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”. (Resalta la Sala)

En la misma sentencia, la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de los requisitos formales y materiales expresa:

“En el caso de las medidas adoptadas bajo el Estado de Emergencia, le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de cada Decreto legislativo tal como se hará a continuación.

Le corresponde a la Corte verificar los siguientes requisitos de forma: (i) que el decreto legislativo haya sido dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de Emergencia; (ii) que el decreto lleve la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, (iii) que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y (iv) que se encuentre debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición

[...]

*En lo que respecta a los requerimientos de orden sustancial o material, es deber de esta Corporación establecer: (i) si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia (**juicio de conexidad**); (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos (**juicio de finalidad**); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (**juicio de necesidad**); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (**juicio de proporcionalidad**); y finalmente, (v) cuando a través de las medidas se modifiquen o deroguen normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales las disposiciones suspendidas son incompatibles con el respectivo estado de excepción (**juicio de incompatibilidad**).*

Adicionalmente, también le compete al juez constitucional constatar, con motivo de las medidas tomadas en los decretos legislativos que desarrollan el Estado de Emergencia, y cuando haya lugar a ello: (i) que las posibles limitaciones a los derechos y libertades, de haber sido tomadas, no afecten su núcleo esencial y se adopten en el grado estrictamente necesario para lograr el retorno a la normalidad; (ii) que las mismas no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) que no suspendan los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) que no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (v) que no supriman ni modifiquen los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y (vi) que

*tampoco desmejoren los derechos sociales de los trabajadores*⁹. (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, también se ha decantado vía jurisprudencial que **en los estados de excepción existen dos clases de decretos**: i) *los declarativos del estado de excepción* y ii) *los decretos que desarrollan esas facultades excepcionales*¹⁰, los cuales son pasibles del control judicial constitucional por parte de la Corte Constitucional¹¹. A vez, con fundamento en el decreto que declara el estado de excepción y en los que lo desarrollan, **las autoridades administrativas pueden expedir actos administrativos generales que desarrollen y reglamenten los decretos con fuerza de ley adoptados en el estado de excepción**, los cuales como ya fue precisado, deben ser sujetos de control inmediato de legalidad por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Es así que, sin perjuicio del control político que le corresponde ejercer al Congreso, el ordenamiento jurídico ha dispuesto también mecanismos de control judicial a todas las actuaciones expedidas por el Ejecutivo con ocasión y durante la imposición de un régimen de excepción en aras de asegurar que las medidas que se tomen durante dicho estado no desborden los poderes otorgados, se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta Política¹².

⁹ C-702 de 2015.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto de 29 de abril de 2020. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

¹¹ Artículo 215 de la Constitución Política, Parágrafo .

¹² Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Con relación a las acciones de control sobre los actos emanados de las autoridades administrativas en virtud de los estados de excepción, la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 ha señalado lo siguiente¹³:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales¹⁴” (la negrilla es del tribunal).”

Nótese que el control inmediato de legalidad para los actos de carácter general proferidos por las autoridades en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción busca reforzar los fines prohijados con el control automático de constitucionalidad que se realiza a los decretos con fuerza

¹³ Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional realizó el control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

de ley, es decir, que se mantenga la racionalidad del orden instituido y, por ende, que las autoridades administrativas no se excedan en sus atribuciones legales con ocasión de la situación de anormalidad. En efecto, el Consejo de Estado respecto a la finalidad del control inmediato de legalidad a las actuaciones de la administración ha puntualizado¹⁵:

*“Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación¹⁶, la Ley 137 de 1994 pretendió “instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, **mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano** y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”.*

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

*Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, **así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.***

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la “competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción¹⁷” (la negrilla es del tribunal).

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de octubre de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

Ahora bien, respecto de las características que reviste el mecanismo de control previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁸, también el Máximo Tribunal Administrativo reitera:

*“En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial. **Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado. **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos 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 lo desarrollan. **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, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, **debido a la complejidad del***

¹⁸ Sent. 5 de marzo de 2012, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Exp. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369 (CA). Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137. (Resalta la Sala).”

Así, teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad comporta un análisis (i) autónomo (es independiente al efectuado por la Corte Constitucional), (ii) automático e inmediato (la autoridad debe remitir una vez expedido el acto al juez administrativo, so pena de que su estudio se realice oficiosamente), (iii) integral (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, la sujeción a las formas jurídicas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas) que se materializa mediante una sentencia, por lo cual comporta el adelantamiento de un proceso judicial.

Conforme a la normativa precitada el acto administrativo objeto de Control Inmediato de Legalidad debe contraerse a:

- Medidas de carácter general;
- Proferidas en ejercicio de función administrativa;
- Su contenido debe corresponder al desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en el estado de excepción declarado.

En atención al marco normativo expuesto y como quiera que este Tribunal es competente para decidir sobre la legalidad de las resoluciones expedidas por la Directora General de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá D.C. en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA, se realizará su confrontación con las disposiciones contenidas en los decretos legislativos, así:

3.3. LEGALIDAD DE LAS RESOLUCIONES 216 y 272 de 2020. CASO CONCRETO

La Directora General de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS** de Bogotá D.C. remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someter al trámite de control inmediato de legalidad de la Resolución 216 de 15 de abril de 2020 *“Por medio de la cual se declara y justifica la urgencia manifiesta para la contratación directa del suministro de unos bienes y servicios para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus Covid 19, para el servicio de destino final en los cementerios de propiedad del Distrito Capital”* y la Resolución 272 de 27 de mayo de 2020, *“Por medio de la cual se declara y justifica la urgencia manifiesta para la contratación directa del suministro e instalación de materiales y equipos para la ampliación de carga de red energía eléctrica para el Cementerio Distrital de Sur de Bogotá D.C con el fin de garantizar el servicio de destino final en el Cementerio del Sur de Propiedad del Distrito Capital, para mitigar y controlar los efectos de la Pandemia de Coronavirus COVIS 19”* con motivo de la calamidad pública declarada por el gobierno nacional por el peligro de la pandemia del COVID19 en todo el territorio nacional, las cuales expidió la Directora de la Unidad de Servicios Públicos durante el estado de excepción de emergencia sanitaria, económica y ecológica, declarada por el Gobierno Nacional.

A propósito de los Actos Administrativos por medio de los cuales se decreta la urgencia manifiesta proferidos en el marco de la emergencia del COVID y con fundamento en los decretos legislativos, el Consejo de

Estado en Sala Unitaria del Consejero Dr. MARTÍN BERMUDEZ MUÑOZ en Auto reciente de 27 de abril de 2020¹⁹ señala:

“El acto administrativo advierte que, para superar esa limitación, de conformidad con lo estipulado por el literal a) del numeral 4° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, una de las causales de procedencia de la contratación directa es la urgencia manifiesta la cual, de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 procede, entre otras, cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.

En estas condiciones, la resolución alude a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica hecha por el Decreto 417 de 2020 y a las disposiciones adoptadas mediante el Decreto Legislativo 440 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19”, en cuyo artículo 7 se dispuso que:

(..)

PRIMERO: ADMÍTESE el trámite de control inmediato de legalidad sobre la Resolución No. 232 de 2020 expedida por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”

Ahora bien, como quiera que en el sub judice no hay demanda que pretensione el control inmediato de legalidad, el tribunal emprenderá el examen de los requisitos formales y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trata.

3.3.1. ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS FORMALES

¹⁹ Sección Tercera - Subsección “B” - Radicación: 11001-03-15-000-2020-01271-00

Desde el punto de vista formal los decretos que expiden los gobernadores y alcaldes para implementar las medidas administrativas en sus territorios durante el estado de excepción deben acompañarse con las mismas exigencias que deben cumplir los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la crisis con respecto del decreto legislativo que declara el estado de excepción.

En relación con los requisitos formales, la Sala verifica que las Resoluciones 216 y 272 del 15 de abril y de 27 de mayo de 2020, están suscritas por la Directora General de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá D.C, contienen los motivos de calamidad por los cuales se acude a la contratación de urgencia manifiesta, han sido expedidas durante el límite temporal del estado de excepción declarado mediante los DECRETOS LEGISLATIVOS 417 DEL 17 DE MARZO Y 637 DE 6 DE MAYO DE 2020.

Para el presente caso se deja de presente que la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden distrital, del Sector Descentralizado por servicios, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos por autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción son de conocimiento en única instancia de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan.

Téngase en cuenta, como ocurre en este caso, que las entidades territoriales se conforman por organismos directos e indirectos que cumplen función administrativa. A no dudarse, la expresión “entidad territorial” debe interpretarse por el valor de las palabras y no en su tenor literal, por lo cual es necesario acudir a lo prescrito en el inciso cuarto de la Ley 489 de 1998 que refiere a la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y determina la estructura de la Administración Pública: “Las gobernaciones, alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos conforman los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso”.

Es así que, al cumplir unos y otros función administrativa todos sus actos destinados a producir efectos jurídicos frente a los administrados durante los estados de excepción deben ser pasibles de control inmediato de legalidad.

3.3.2. ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS SUSTANCIALES

Desde el examen *de fondo o sustancial*, la materia que comportan los actos administrativos sujetos a control inmediato de legalidad debe guardar relación directa y específica con la crisis que se afronta y las prescripciones de sus fundamentos normativos deben ser concordantes con los decretos legislativos que desarrollan el estado de excepción.

Siguiendo entonces el anterior derrotero, el tribunal verifica que las Resoluciones 216 y 272 del 15 de abril y de 27 de mayo de 2020 desde su preámbulo anuncian que se apoyan en las disposiciones **Constitucionales**

y Legales, en especial las disposiciones establecidas en la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007 y reglamentada por el Decreto 1082 de 2015.

Así mismo, la Directora General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PUBLICOS DE BOGOTÁ D.C invocó como fundamentos jurídicos:

Resolución 216 de 15 de abril de 2020:

- Los Acuerdos 257 de 2006, 01 y 02 de 2012 y 011 de 2014, de la Unidad Administrativa de Servicios Públicos
- El artículo 3 de la Ley 1523 de 2012
- El artículo 113 del Acuerdo 257 de 30 de noviembre de 2006 (Por el cual se transformó la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos del orden distrital del Sector Descentralizado por Servicios).
- El Decreto 081 de 11 de marzo de 2020 (Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para prevención de la vida con ocasión a COVID-19)
- La Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud (Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa de COVID 19)
- **El Decreto Legislativo 440 de 2020** (Por el cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal)
- **El Decreto 457 de 2020** (Por el cual se adoptaron medidas de aislamiento desde el 25 de marzo a 13 de abril de 2020)
- **EL Decreto Legislativo 417** de 17 de marzo de 2020

Resolución 272 de 27 de mayo de 2020:

- Los Acuerdos 257 de 2006, 01 y 02 de 2012 y 011 de 2014, de la Unidad Administrativa de Servicios Públicos
- El Decreto 081 de 11 de marzo de 2020 (Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía)
- La Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de salud (Por el cual se declara la emergencia sanitaria por causa del COVID 19)
- **El Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020** (Por el cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal)
- **EL Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**
- El Decreto 457 de 2020 (Por el cual se adoptaron medidas de aislamiento desde el 25 de marzo a 13 de abril de 2020)
- El Decreto 531 de 8 de abril de 2020 (or el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio con motivo de la Pandemia COVID19 desde el 13 hasta el 27 de abril de 2020 y se imparten instrucciones por el gobierno nacional a los gobernadores y alcaldes)
- **EL Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020** (Por el cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal)
- El Decreto 593 de 24 de abril de 2020 (Por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio con motivo de la Pandemia COVID19 desde el 13 hasta el 27 de abril de 2020 y se imparten instrucciones por el gobierno nacional a los gobernadores y alcaldes)
- Los artículos 24,25 y 26 de la Ley 80 de 1993
- La Resolución 216 de 15 de abril de la UAESP (Por medio de la cual se declaró la urgencia manifiesta en la UASEP)
- El Decreto 636 de 6 de mayo de 2020 (Por el cual se decretaron medidas de aislamiento preventivo)
- El Decreto 689 de 22 de mayo de 2020 (Por el cual se amplía el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 31 de mayo de 2020)

- El Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020 (Por el cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal)

Esos puntos de apoyo normativos le sirvieron a la Directora General de la Unidad Administrativa de Servicios Públicos de Bogotá D.C. para:

Resolución 216 de 15 de abril de 2020:

- **DECLARAR** la urgencia manifiesta con el fin de contrarrestar las situaciones producto pandemia provocada por el Virus Covid19.
- **JUSTIFICAR** la adquisición mediante la modalidad de contratación directa de los bienes y servicios de contenedores refrigerados destinados para el almacenamiento de féretros con cadáveres por COVID 19 y la instalación de materiales y equipos para la ampliación de carga de red de energía eléctrica para el Cementerio Distrital del Sur de Bogotá D.C.
- **ORDENAR** a los funcionarios que intervengan en la planeación contractual y en general en la etapa contractual, las recomendaciones de los organismos de control y de la Secretaría Jurídica Distrital.
- **ORDENAR** a la Subdirección de Asuntos Legales la conformación y organización de los expedientes contractuales junto con los antecedentes técnicos y administrativos para remitirlos a la Contraloría Distrital conforme con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993.

Resolución 272 de 27 de mayo de 2020:

- **DECLARAR** la urgencia manifiesta con el fin de contrarrestar las situaciones producto pandemia provocada por el Virus Covid19.
- **JUSTIFICAR** la adquisición mediante la modalidad de contratación directa de materiales y equipos para la ampliación de la carga de red de energía eléctrica para el Cementerio Distrital del Sur de Bogotá D.C.
- **ORDENAR** a la Subdirección de Asuntos Funerarios intervenir en la planeación contractual y en general en la etapa contractual y acoger las recomendaciones de los organismos de control y de la Secretaria Jurídica Distrital.
- **ORDENAR** a la Subdirección de Asuntos Legales, la conformación y organización de los expedientes contractuales junto con los antecedentes técnicos y administrativos para remitirlos a la Contraloría Distrital conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993.

Esos motivos invocados en las Resoluciones 216 y 272 del 15 de abril y de 27 de mayo de 2020 son concordantes y convergentes con los presupuestos valorativos considerado por el Presidente de la República en los Decretos 417 y 637 de 2020, luego resulta indubitable que las medidas adoptas no tienen otro objetivo que conjurar la crisis y las consecuencias de esta la pandemia, génesis, valga repetirlo, de la declaración del estado de emergencia, luego a no dudarlos, tales actos administrativos se ajustan a los objetivos de los Decretos Legislativos que declaran el estado de excepción y se expidieron como desarrollo de los mismos.

En las consideraciones de la Resolución 216 se tiene que *“ante la identificación del nuevo coronavirus COVID 19 se declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional por parte*

de la Organización Mundial de Salud puede desencadenar en la muerte y de acuerdo con las recomendaciones de las autoridades competentes la forma más efectiva para evitar el contagio, entre otros, es mantener condiciones higiénicas adecuadas en los sitios donde exista vectores de contagio del virus” y es por ese motivo que la UAESP, requiere adquirir bienes, obras y servicios que, en el marco de sus competencias y con la prontitud que las circunstancias que lo exijan, son necesarias para hacerle frente a las fases de contención y mitigación de la pandemia.

De igual manera, como lo conceptúa la UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, el control de legalidad de los actos administrativos en donde se faculta para contratar de manera directa con base en la causal de urgencia manifiesta deben no solo analizarse de acuerdo a las disposiciones de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, sino también de cara a las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), así como los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción (COVID -19) y en esa medida los contratos que por virtud de la declaratoria de urgencia llegaren a celebrarse únicamente tienen que contraerse a los bienes y servicios para impedir y contrarrestar la expansión de la pandemia y en este caso particular disponer de medidas excepcionales para contener los efectos derivados del manejo de los cadáveres víctimas de COVID 19.

Igualmente, la Sala comparte lo conceptuado por la señora agente del Ministerio Público, en lo que se refiere a que las medidas adoptadas en las resoluciones objeto de estudio concuerdan con la disposición adoptada por el Presidente de la Republica, como quiera que su finalidad es la de facilitar

el desarrollo e implementación de actividades de contención y atención de la emergencia con ocasión del COVID -19.

He ahí, la necesidad de la conexidad de las medidas de unos y otros decretos legislativos con las que dieron lugar a la declaración del estado de excepción, como también la indispensable y necesaria correlación de las resoluciones proferidas a nivel territorial durante ese tiempo excepcional con aquellas razones que la Constitución, la ley estatutaria de los estados de excepción y la jurisprudencia constitucional como contenciosa exigen para que tales normas sean pasibles de la declaración de legalidad.

Adentrándose la Sala en el examen de los textos de las Resoluciones 216 y 272 del 15 de abril y de 27 de mayo de 2020, de su motivación se extrae que es debida y tiene su soporte no solo en las disposiciones constitucionales y legales atrás referenciadas, sino también se afinsa en los Decretos Legislativos 417, 440, 537 y 637 de 2020, actos administrativos del orden local, distrital y departamental y en algunas de las Resoluciones emitidas por parte del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL con ocasión de la crisis sanitaria por la Pandemia.

A propósito, el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 dispuso:

Art 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.

Así también, y con idéntico contenido se redactó el art 7 del Decreto Legislativo No. 537 de 2020.

De esta manera, se considera que el primer problema jurídico planteado se resuelve de manera favorable, toda vez que Resoluciones 216 y 272 del 15 de abril y de 27 de mayo de 2020 se encuentran debidamente motivadas, además de que la declaratoria de urgencia manifiesta contenida en estos actos administrativos, tienen como fuente un decreto anterior en el que se declaró el estado de calamidad pública en la ciudad de Bogotá Distrito Capital (Decreto 087 de 16 de marzo de 2020), el artículo 7 del Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 y el artículo 7 del Decreto 537 de 12 de abril de 2020.

Correlativamente, en la motivación de las Resoluciones 216 y 272 del 15 de abril y de 27 de mayo de 2020 se acude a las prescripciones del artículo 42 de la Ley 80, a la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa sobre lo que debe entenderse por estado de urgencia manifiesta para terminar atándolo con la posibilidad de la contratación directa del artículo 2, numeral 4, literal a) de la Ley 1150 de 2007.

En el artículo 2 de las Resoluciones 216 y 272 de 2020 del resuelve se condiciona la necesidad que los contratos suscritos deben atender asuntos que guarden relación directa con la adquisición de bienes y servicios de contenedores refrigerados para el almacenamiento de féretros con cadáveres Covid 19 y para la ampliación de carga de red energía eléctrica para el Cementerio Central Distrital del Sur de Bogotá D.C.

En el artículo 3 de las Resoluciones 216 y 272 de 2020 ordena a los funcionarios y en particular a la Subdirección de Asuntos Funerarios que intervengan en la planeación contractual y adopten las recomendaciones efectuadas por los organismos de control y por la Secretaría Jurídica Distrital.

Respecto, de los artículos 4 de las Resoluciones en estudio se dispone a la Subdirección de Asuntos Legales conforme los expedientes contractuales originados como consecuencia de la declaratoria de Urgencia Manifiesta y remitirlos a la Contraloría Distrital en cumplimiento a los lineamientos establecidos en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

De la parte considerativa de las resoluciones y del contenido de las medidas adoptadas, el tribunal aprecia que se trata de unos actos administrativos de carácter general, promulgados dentro del término de vigencia del estado de emergencia, que fueron determinados en desarrollo del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno nacional mediante los **Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020** y con fundamento en lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política.

Igualmente, cabe señalar que las Resoluciones 216 y 272 fueron expedidas en desarrollo de las facultades previstas en la Constitución Política que consagran la declaratoria de Estado de Excepción Por Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y en lo

dispuesto en los artículos 7²⁰ y 8²¹ de los Decretos Legislativos 440 y 537²², proferidos a la vez como desarrollo de las medidas del estado de emergencia económica, social y ecológica decretadas por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020.

Recábase que el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, en materia de contratación directa señaló: *“Se entiende probado 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”* y sobre la adición y modificación de los contratos estatales, dispuso que *“Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. [...] esta disposición se aplicará a los contratos que*

²⁰ *«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 registrarán 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.»*

²¹ *«Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales. Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia. Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.»*

se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica”.

Como se evidencia de la lectura de los decretos precitados las medidas en ellos señaladas se adoptaron en las Resoluciones 216 y 272 del 15 de abril y de 27 de mayo de 2020, medidas extraordinarias que tienen como finalidad contribuir a financiar todas las acciones necesarias para enfrentar las consecuencias nefastas del orden económico y de salubridad pública que contraen la expansión del coronavirus COVID 19. Así mismo, buscan garantizar el suministro de bienes y el flujo de los recursos con destino para la disposición y almacenamiento de cadáveres Covid-19 en el Cementerio Distrital del Sur de Bogotá D.C, pero prestando especial atención a las medidas anticorrupción dispuestas en la Circular Conjunta 014 del 1 de junio de 2011 de la Contraloría General de la República.

Para acudir a la figura de urgencia manifiesta²³, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá D.C se refiere a lo dispuesto en las disposiciones de la Ley 80 de 1993 en sus artículos 42 y 43, modificada por la Ley 1150 de 2007 y reglamentada por el Decreto 1082 de 2015, y hace referencia al Acuerdo Distrital 257 de 2006, al Acuerdo 011 de 2014 y los Acuerdos 01 y 02 de 2012 del Consejo Directivo de la Unidad

²³ MP: Germán Alberto Bula Escobar. Expediente 11001-03-06-000-2018-00229-00. 19 de febrero de 2019 Sala de consulta y Sericio Civil: *“Los elementos de la urgencia manifiesta: (i) es una excepción a los procedimientos que como regla general rigen para la selección de los contratistas del Estado; (ii) aplica solo cuando debe garantizarse la continuidad del servicio o conjurarse situaciones de calamidad pública, y con las reglas generales se hacen imposibles tales propósitos; (iii) debe ser declarada mediante acto administrativo debidamente motivado; se trata de la explícita y fundamentada voluntad unilateral de la autoridad competente que tiene como efecto jurídico su habilitación para la celebración directa de los contratos requeridos por las situaciones que deben resolverse; (iv) con la excepción de las reglas atinentes a su formación, los contratos que se suscriban deben reunir los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación, puesto que la figura de la urgencia manifiesta no prevé alteración alguna a tales requisitos; (v) el mal uso de la figura es causal de mala conducta”.* (Negrilla fuera de texto).

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS
DE BOGOTÁ D.C.
SENTENCIA**

Administrativa de los Servicios Públicos, por medio de los cuales se decretó la URGENCIA MANIFIESTA.

Con respecto a la procedibilidad de la declaración de Urgencia Manifiesta para la contratación estatal, el Consejo de Estado en Sentencia del 27 de abril de 2006²⁴ señaló:

“En efecto, en el régimen colombiano de la contratación estatal, la urgencia manifiesta es contemplada como una de las excepciones legales al deber general de selección de contratistas a través del mecanismo de la licitación pública (literal f, numeral 2º, art. 24 de la Ley 80 de 1993), permitiéndose que, en determinadas circunstancias, se pueda efectuar la contratación directamente y es más, de ser necesario, puede incluso prescindirse de la celebración misma del contrato y aún del acuerdo sobre el precio; (...)

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 hechos que reclaman una actuación inmediata de la Administración, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos consecutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución⁷, 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 a largo 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 serio, 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.”

²⁴ MP. Ramiro Saavedra Becerra. Expediente 14275 (05229). 27 de abril de 2006. Sala de lo Contencioso Administrativo

A partir de lo anterior, se encuentra que las medidas adoptadas en las Resoluciones expedidas por parte de la Directora General de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá D.C encuentran también respaldo en las facultades ordinarias previstas en la mencionada Ley 1523 de 2012 y en los decretos legislativos que en esta materia ha dictado el Presidente de la República, los cuales establecen el deber de ejecutar los procesos de gestión del riesgo, que supone su reducción y el manejo de los desastres, sino facilitar todas las medidas requeridas para la contención y atención resultante de la crisis social y sanitaria y en particular con el manejo de los cadáveres de las víctimas del Covid 19. En este caso, es preciso anotar que las normas de contratación fundamentadas en la Ley 1523 de 2015, esto es, de calamidad pública no quedan derogadas por las normas de contratación del decreto, sino que son complementarias.

Téngase en cuenta que, lo que buscan las resoluciones objeto de estudio es implementar un mecanismo legal e idóneo para adelantar las contrataciones que se requieran para contener y mitigar los riesgos asociados al virus, toda vez que las modalidades de selección previstas en el estatuto de contratación orientadas a la selección objetiva, demandan mayores tiempo y hacen más largo el procedimiento de suscripción de los respectivos contratos, mientras que la que atiende las fases de contención y mitigación de la pandemia exigen una respuesta ágil e inmediata por parte de todas las autoridades administrativas. Es por lo que, en cada caso particular debe evaluarse la magnitud de la emergencia sanitaria por la pandemia, pues por sus características únicas avocó al estado colombiano y demás países del mundo a adoptar medidas administrativas y legales urgentes, pues se trata de una situación sin precedente alguno.

Habiendo contrastado el contenido de las resoluciones con las normas del Estatuto de Contratación Estatal, se encuentra que coincide con el marco legal de la urgencia manifiesta pues se motiva en la situación de emergencia generada por la declaratoria de emergencia social, económica y ecológica, y responde a la necesidad de efectuar los traslados presupuestales necesarios para conjurar la crisis y garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios esenciales para la comunidad y el manejo y refrigeración de los cadáveres de las víctimas del Covid 19.

Ahora bien, resulta claro que las disposiciones de los actos administrativos y todos los contratos que se suscriban con ocasión de su expedición deberán remitirse a la Contraloría Distrital, lo cual está en armonía con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Indiscutiblemente el control inmediato de legalidad en este tipo de situaciones constituye una importante medida para la lucha contra la corrupción como lo reseñó la Procuraduría General de la Nación en el Directiva N 16 de 22 de abril de 2020.

Ahora bien, frente a la *temporalidad de las medidas*, la Directora General de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá D.C no dispuso que las medidas estarían vigentes a partir de su publicación, además de sólo pueden surtir efectos mientras se mantenga la situación fáctica y jurídica que las originó, es decir durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria.

Al respecto, la Ley 1437 de 2011 dispone “*Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso*”.

Concordantemente, el artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados.

Como consecuencia de la anterior normativa, en este caso, los efectos de las Resoluciones 216 y 272 comienzan a partir de su publicación y se extienden hasta cuando se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Calamidad Pública en Bogotá D.C.

Así también, se concluye que las Resoluciones 216 y 272 del 15 de abril y de 27 de mayo de 2020, se expiden bajo el entendido que el fundamento de la declaratoria de la urgencia manifiesta no resulta solamente de la calamidad pública, sino del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional con motivo de la emergencia social, económica y ecológica por la pandemia de COVI-19, en concordancia con las normas constitucionales, respondiendo a criterios de proporcionalidad, conexidad, necesidad y finalidad. En consecuencia, sí cumplen con los requisitos, formales y materiales, previstos en la Constitución, en la ley y los desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

De esta forma, se cumple con lo indicado por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para puntualizar que tales actos son legales y resuelven de manera positiva el segundo de los problemas jurídicos planteados, disposiciones que, se repite, son aplicables en lo que no contradigan los Decretos Legislativos que desarrollan el estado de excepción y en particular la contratación directa durante el estado de excepción.

Todas esas razones, sobre cuyo examen de legalidad concuerda el Ministerio Público, permiten arribar a la conclusión acerca de que **las medidas adoptadas por la Directora General de UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ D.C tienen relación de conexidad con los decretos legislativos mediante los cuales el Gobierno Nacional desarrolla el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica**, por cuanto se observa la concordancia material de los actos controlados con lo preceptuado en el marco legal pertinente y con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, con la Ley 137 de 1994, en especial con el artículo 15 de la misma sobre la no suspensión de los derechos humanos y/o libertades fundamentales, no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, o la no supresión o modificación de los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento. Así también, desarrollan expresamente los Decretos Legislativos 440 de 20 de marzo de 2020 y 537 de 12 de abril de 2020 por los cuales se adoptan medidas de urgencia manifiesta en materia de contratación estatal.

Por todas esas razones, el tribunal establece que las medidas adoptadas en los referidos actos administrativos resultan ***necesarias y proporcionales*** a los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción

Finalmente, se precisa que la presente providencia será suscrita por la Presidente de la Corporación y la Magistrada Ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

RESUELVE

PRIMERO. DECLÁRASE que las Resoluciones 216 y 272 del 15 de abril y de 27 de mayo de 2020, expedidas por la Directora General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ D.C., se ajustan a derecho a partir del análisis efectuado a través de este medio de control inmediato de legalidad, siempre y cuando se entienda que las mismas rigen a partir de la fecha de su publicación y que la medida de declaratoria de urgencia manifiesta sólo se mantendrá mientras perdure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, y bajo los condicionamientos señalados en el Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Cuarta – Subsección “B” de este Tribunal, **ORDÉNASE** la notificación de esta providencia a la Directora General de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE BOGOTÁ D.C. y a la señora Procuradora Judicial Administrativo ante esta corporación por los medios electrónicos autorizados para el particular.

TERCERO: Por la Secretaría de la Subsección “B” de la Sección Cuarta de este Tribunal, y con el apoyo del ingeniero de soporte, **PUBLÍQUESE**

Radicación No.: 250002315000-2020-01646-00y 250002315000-2020-02157-00

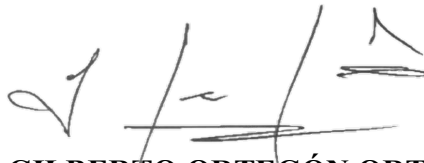
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS
DE BOGOTÁ D.C.
SENTENCIA**

esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



**NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Ponente**



**LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN
Presidente (E) del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**