

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Ref: Exp. 250002315000202001111-00

Remitente: DISTRITO CAPITAL (Alcaldía Local de Bosa)

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Asunto: sentencia de única instancia.

Antecedentes

Previo reparto realizado el 27 de abril de 2020, correspondió al Despacho sustanciador del presente asunto conocer sobre el Control Inmediato de Legalidad de la Resolución No. 166 del 18 de abril de 2020, proferida por la Alcaldía Local de Bosa, *“Por medio de la cual se prorroga la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de Bosa por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el País y de Calamidad Pública en Bogotá D.C”*.

El acto en mención, fue remitido el 27 de abril de 2020, a través del correo electrónico de esta Corporación, al correo institucional del Despacho sustanciador, con el fin de que se imparta el trámite correspondiente, teniendo en cuenta lo preceptuado por los acuerdos Nos. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 y PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, todos del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuaron de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos Nos. PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del Control Inmediato de Legalidad.

Mediante auto de 28 de abril de 2020, el Despacho sustanciador de la presente causa dispuso: 1) Avocar el procedimiento del Control Inmediato de Legalidad; 2) Fijar en Secretaría un aviso sobre la exigencia de dicho procedimiento por el término de diez (10) días para intervenciones ciudadanas; 3) Invitar a la Secretaría Distrital de Hacienda, a la Contraloría de Bogotá D.C. y a la Personería de Bogotá D.C. a presentar sus conceptos escritos, durante el mismo término; 4) Comunicar a la

comunidad a través de unas páginas web de la Rama Judicial; 5) Ordenar que la entidad objeto de control comunicara lo decidido a través de su página web; y 6) Notificar a la entidad objeto de control y al agente del Ministerio Público.

Según informe Secretarial de 29 de mayo de 2020, el aviso se fijó el 29 de abril de 2020 y se desfijó el 13 de mayo de 2020. En consecuencia, el término para rendir concepto por parte del agente del Ministerio Público se inició el 14 de mayo de 2020 y finalizó el 28 de mayo de 2020.

Intervenciones ciudadanas

No se presentaron.

Intervenciones de las entidades públicas, personas privadas y expertos invitados a rendir concepto

Secretaría Distrital de Hacienda

El Director Jurídico de dicha dependencia, luego de referirse a los antecedentes de la Resolución No. 166 de 18 de abril de 2020 y al marco jurídico de la urgencia manifiesta, señaló lo siguiente.

La Alcaldesa Local de Bosa profirió la resolución antes referida en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 322 de la Constitución, el artículo 60 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el Decreto Distrital 768 de 2019, por lo que actuó conforme a la competencia legalmente asignada.

Indicó que en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020, y de las medidas extraordinarias para conjurar los efectos de la crisis provocada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional, se consideró que en materia contractual, mediante el Decreto Legislativo 440 de 2020 y 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.

Dicha declaratoria se efectuó con el propósito de realizar 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; por lo tanto, la urgencia manifiesta declarada en la Alcaldía Local de Bosa por medio de la Resolución No. 166 de 2020, se adecúa a las condiciones previstas por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y atiende a los lineamientos trazados por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Jurídica Distrital, mediante la Directiva Conjunta 01 de 2020.

Conforme lo anterior, se advierte que hay proporcionalidad de la medida excepcional que constituye la utilización de la urgencia manifiesta como causal para contratar directamente, frente a los derechos fundamentales (vida, salud, trabajo y mínimo vital), que están siendo amenazados por los hechos detonantes de la emergencia.

Contraloría de Bogotá, D.C.

Manifestó que no se pronunciará en este momento sobre la Resolución No. 166 de 18 de abril de 2020, expedida por la Alcaldesa Local de Bosa, y que lo hará dentro de la oportunidad señalada por el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 (frente al mencionado acto administrativo), pues en relación con los contratos suscritos con ocasión de la urgencia manifiesta declarada será la Contraloría General de la República la competente, conforme a la Resolución ORD- 80112-0799-2020.

Concepto del Agente del Ministerio Público

El Procurador 135 II Administrativo de Bogotá, actuando como Agente del Ministerio Público, rindió concepto en el sentido de considerar que el asunto no es objeto de Control Inmediato de Legalidad.

Si bien *“en la Resolución 0166 de 18 de abril de 2020, suscrita por la Alcaldesa Local de Bosa D.C., se invocan los Decretos Legislativos Nos. 417 y 440 de 2020, se considera que la misma se fundamentó básicamente en las facultades conferidas en las leyes ordinarias de contratación a las autoridades, como son la **Ley 80 de 1993** y el **Decreto 1082 de 2015**, entre otras, por cuanto examinado el contenido del acto remitido para control se advierte que el mismo no se expidió con la finalidad de desarrollar, reglamentar o implementar los Decretos Legislativos expedidos a raíz de la declaratoria de Emergencia Económica, Social*

y Ecológica dispuesta por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, sino ir más allá de su vigencia.”.

Agregó que “no es necesario entrar a establecer si la precitada Resolución se ajusta a la legalidad, esto es, si fue expedida de conformidad con el orden constitucional y legal, y especialmente si se ajusta a los parámetros establecidos en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y en los demás Decretos Legislativos expedidos en desarrollo del citado Estado de Excepción, de conformidad con la Ley 137 de 1994 y con los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, sino que su control debe ser ejercido por la Contraloría de Bogotá D.C., de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.”.

Finalmente, consideró que la “Resolución No. 0166, de 18 de abril de 2020, suscrita por la Alcaldesa Local de Bosa, fue expedida al parecer en ejercicio de las facultades a ella conferidas por la Ley 80 de 1993, no debe ser objeto de control de legalidad por esta jurisdicción, por lo que deberá disponerse la remisión por competencia de la misma a la Contraloría de Bogotá D.C., para que ejerza el control previsto en el artículo 43 del referido Estatuto de Contratación.”.

CONSIDERACIONES

Marco normativo general

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria sobre Estados de Excepción, dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un Control Inmediato de Legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanare de autoridades nacionales.

“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.

(...)” (Destacado por la Sala).

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, reprodujo la norma anterior, en términos similares, y agregó que dicho control se ejercerá “*de acuerdo con las reglas de competencia*” establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"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.

(...)" (Destacado por la Sala).

El artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011 dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia 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.

"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." (Destacado por la Sala).

La competencia en relación con las entidades territoriales

Si bien la norma anterior indica que la competencia de los Tribunales Administrativos en el marco del Control Inmediato de Legalidad comprende los actos expedidos por las **autoridades territoriales**, lo cierto es que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria sobre los Estados de Excepción, que prevalece como norma de jerarquía superior, dispone que la competencia de los Tribunales

Administrativos en el marco de este medio de control se extiende exclusivamente a los actos de las **entidades territoriales**.

Debe indicarse, así mismo, que cuando la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 efectuó el control previo de constitucionalidad de dicha ley, por su condición de estatutaria, se ocupó expresamente del artículo 20 mencionado y de la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y encontró que el mismo se ajustaba a la Carta Política.

Adicionalmente, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 153 de 1887 “*en caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior (...) se aplicará la ley posterior*”. Esto significa que si bien el artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011 establece que en materia de Control Inmediato de Legalidad los Tribunales Administrativos tienen competencia para conocer de los actos de las **autoridades territoriales**; lo cierto es que el artículo 185, inciso 1, de la misma ley, que regula el procedimiento para este medio de control, dispone que los actos objeto de control son aquellos a los que se refiere el artículo 136 del mismo código, es decir, los de las **entidades territoriales**¹.

La competencia en relación con actos expedidos luego de concluida la declaratoria del Estado de Excepción

La Alcaldía Local de Bosa expidió el **18 de abril de 2020**, la Resolución No. 166 (acto objeto de control). En este sentido, puede observarse que dicho acto se expidió después de culminado el Estado de Excepción, pues este se declaró mediante el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 por un término de treinta (30) días calendario, que comenzó a regir en esa misma fecha.

Lo anterior, en principio, haría pensar que el acto proferido por la Alcaldía Local de Bosa, no podría ser susceptible del Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 136 del C.P.A.C.A., debido a que los periodos en días previstos en el artículo 215 de la Constitución deben contarse como días corridos o días

¹ Ver, en este sentido: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, auto de Sala Plena, 1 de junio de 2020, expediente 2020-0795, Magistrada ponente Bertha Lucy Ceballos Posada; así mismo, la determinación que se tomó en Sala Plena del 16 de junio de 2020 de la misma Corporación, mediante la cual se derrotó el proyecto de sentencia con radicado No.2020-00554, relacionado con la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, Magistrado ponente Dr. José Elver Muñoz Barrera.

calendario². En consecuencia, si la Emergencia de que se trata se declaró el 17 de marzo de 2020 por un periodo de treinta (30) días, los actos expedidos con posterioridad al 17 de abril de 2020, quedarían por fuera del Control Inmediato de Legalidad.

No obstante, el Consejo de Estado, en Sala Plena, ha entendido que el Control Inmediato de Legalidad se extiende a los actos administrativos que hayan sido expedidos por fuera del término constitucional de vigencia del decreto legislativo que declaró el Estado de Emergencia, **siempre y cuando dichos actos administrativos se hayan expedido en desarrollo de los decretos legislativos correspondientes.**

Así ocurrió en la sentencia de 16 de junio de 2009 con ponencia del Magistrado Enrique Gil Botero (expediente No.2009-00305)³. En dicha ocasión, el Consejo de Estado conoció sobre el Control Inmediato de Legalidad del Decreto 837 de **13 de marzo de 2009** del Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Este decreto se expidió con base en las declaratorias de Emergencia dispuestas (en cada caso por 30 días calendario) mediante los decretos legislativos 4333 de 17 de noviembre de 2008 y 4704 de **15 de diciembre de 2008**.

Se asumió el mismo criterio en la sentencia de 31 de mayo de 2011 con ponencia del Magistrado Gerardo Arenas Monsalve (expediente No.2010-0388)⁴. En dicha ocasión, el Consejo de Estado conoció sobre el Control Inmediato de Legalidad de dos resoluciones de **19 de marzo de 2010**, expedidas por el Ministerio de la Protección Social. Tales resoluciones reglamentaron el Decreto Legislativo 132 de 21 de enero de 2010 y este, a su vez, se expidió con fundamento en el Decreto Legislativo 4975 de **23 de diciembre de 2009**, que declaró la Emergencia por un término de treinta (30) días calendario.

En el presente caso, como se señaló, la Resolución No. 166 del 18 de abril de 2020 de la Alcaldía Local de Bosa se expidió al día siguiente del vencimiento de los treinta (30) días calendario de la declaratoria del Estado de Emergencia dispuesto por el

² Ver. Corte Constitucional, sentencias C-218 de 2011 y C-219 de 2011.

³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Bogotá D. C., diez y seis (16) de junio de dos mil nueve (2009) Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), Actor: Presidencia de la Republica, Demandado: Decreto 837 de 2009.

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Ministerio de la Protección Social.

Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020. Sin embargo, como se explicó, dicha circunstancia no constituye un impedimento para estudiar de fondo el presente Control Inmediato de Legalidad, pues lo relevante es que la resolución de que se trata se haya expedido **en desarrollo de los decretos legislativos correspondientes**.

Conclusión preliminar

Las normas que se analizaron en precedencia, permiten afirmar que la competencia de esta Corporación en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, implica verificar cuatro presupuestos, a saber, 1) que la medida de que se trate sea de carácter general, 2) que haya sido expedida en ejercicio de la función administrativa por parte de una entidad territorial y en jurisdicción del Tribunal Administrativo correspondiente, 3) que se haya expedido como desarrollo de los decretos legislativos y 4) que dicha expedición haya ocurrido durante los Estados de Excepción.

Conforme a lo expuesto, este Tribunal es competente para conocer de fondo el presente asunto, en trámite de única instancia, por las siguientes razones: 1) el acto remitido para efectos del Control Inmediato de Legalidad es de carácter general; 2) fue expedido por una entidad territorial, en la medida en que las alcaldías locales de Bogotá, D.C. son dependencias de la Secretaría Distrital de Gobierno (artículo 6 del Acuerdo 740 de 2019, expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, D.C.); 3) dicho acto fue expedido como desarrollo de los decretos legislativos 440 de 20 de marzo de 2020 y 537 de 12 de abril de 2020, que declararon comprobado el hecho que da lugar a la urgencia manifiesta; y 4) si bien el acto remitido no se expidió en vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la Sala seguirá el criterio expresado por el Consejo de Estado, según el cual lo relevante es que haya sido expedido en desarrollo de decretos legislativos.

Competencia para efectos del Control Inmediato de Legalidad cuando el acto se sustenta en el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020

Según se advierte, en decisiones que ya han sido proferidas por la Sala Plena de este Tribunal, el criterio adoptado en relación con los actos remitidos para objeto de Control Inmediato de Legalidad, es el de asumir de fondo el examen de dicho medio de control si se invoca el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020,

independientemente de que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 prevea otras causales autónomas para la declaratoria de la urgencia manifiesta.

Así puede advertirse, entre otras, en las siguientes sentencias de Control Inmediato de Legalidad dictadas por la Sala Plena de esta Corporación: 1 de junio de 2020, expediente No.2020-0364 (Tocancipá), Magistrado ponente Samuel Ramírez Poveda; y 16 de junio de 2020, expediente No.2020-00487 (Nimaima), Magistrado ponente Fredy Ibarra Martínez.

La misma situación se presenta en el asunto que ahora se examina, en el que no solo se invoca el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, sino, además, el Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020, que prorrogó la norma consagrada en el primero de ellos, según la cual podía entenderse como comprobado el hecho que daba lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta (artículo 7 de ambos decretos) correspondiente al artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

En este orden de ideas, como se invocan decretos legislativos que dan fundamento a la declaratoria de urgencia manifiesta prevista en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, la Sala procederá al estudio de fondo del asunto de que se trata.

Estudio de fondo del caso

Vigencia de las medidas contenidas en los decretos legislativos que sirven de sustento para la declaración de urgencia manifiesta

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto, a raíz de la crisis sanitaria actual, de público conocimiento, decreto que fue publicado en el Diario Oficial No. 51.259 de 17 de marzo de 2020.

En vigencia del Decreto anterior, la Presidencia de la República profirió el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19”* el cual prevé.

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

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

(...)

Artículo 11. Vigencia. **Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.**

(Se destaca)

Así mismo, expidió el Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, que reprodujo el artículo 7 del Decreto 440 de 2020 y en cuanto a su vigencia precisó que el mismo regía “*a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID19.*”.

En tal sentido, cabe señalar que mediante la Resolución No.385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la Emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, el mismo ministerio, mediante la Resolución No. 844 del 26 de mayo de 2020, prorrogó la Emergencia aludida hasta el 31 de agosto de 2020.

La Alcaldía Local de Bosa, por su parte, expidió la Resolución No. 166 de 18 de abril de 2020, objeto del presente medio de Control Inmediato de Legalidad, con base en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 y en el artículo 7 del Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020.

Si bien, el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 estableció en su artículo final que la vigencia del mismo sería durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, esto es, por 30 días calendario (hasta el 17 de abril de 2020); lo cierto es que el Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020, prorrogó la vigencia del artículo 7 del Decreto Legislativo

440 de 20 de marzo de 2020 (que declaró comprobado el hecho de la urgencia manifiesta) por la duración de la Emergencia Sanitaria, que tuvo un término inicial hasta el 30 de mayo de 2020 (Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social) y, posteriormente, fue prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020 (Resolución No. 844 de 26 de mayo de 2020, proferida por la misma entidad).

Esto significa que desde el punto de vista temporal, el acto objeto de control se sustenta debidamente en los decretos legislativos ya mencionados, porque el segundo de ellos extendió la vigencia de la comprobación del hecho para declarar la urgencia manifiesta, primero hasta el 30 de mayo de 2020 (Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social) y, posteriormente, hasta el 31 de agosto de 2020 (Resolución No. 844 de 26 de mayo de 2020, proferida por la misma entidad).

Esto implica que para la fecha de expedición del acto objeto de control (18 de abril de 2020) este se encontraba plenamente respaldado por las previsiones del artículo 7 del Decreto Legislativo 537 de 12 de abril de 2020, que entendió comprobado el hecho que da lugar a la urgencia manifiesta.

Competencia de la Alcaldía Local de Bosa para declarar la urgencia manifiesta

La Alcaldía Local de Bosa no podía declarar la urgencia manifiesta, por cuanto dicha competencia está reservada al jefe o representante legal de la entidad respectiva, por las razones que se exponen a continuación.

El artículo 42 de la Ley 80 de 1993 dispone que cuando se presenten determinadas situaciones, entre ellas “*situaciones relacionadas con los estados de excepción*”, la urgencia manifiesta se declarará “*mediante acto administrativo motivado*”.

Si bien la norma no establece qué autoridad dentro de la entidad pública respectiva tiene la competencia para la expedición del acto que declara la urgencia manifiesta, una revisión de la práctica adelantada por las autoridades administrativas y la precisión hecha por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en el Concepto No. 1.073 de 28 de enero de 1998, Consejero ponente Javier Henao Hidrón, permite afirmar que dicha competencia radica en el jefe o representante legal de la entidad estatal.

“Por el contrario, la ley 80 de 1993, obrando con criterio descentralizador e interpretando de manera más realista las necesidades de la Administración, autoriza al **jefe o representante legal de la entidad estatal** para hacer la declaración de urgencia, con el carácter de “manifiesta” cuando se presenten situaciones excepcionales relacionadas con calamidades, desastres, hechos de fuerza mayor, guerra exterior, emergencia económica, social y ecológica, o vinculadas a la imperiosa necesidad de impedir la paralización de un servicio público (...).” (Destacado por la Sala).

No está demás señalar que según el acto objeto de control y la intervención que hizo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Alcaldesa Local de Bosa habría obrado, para el efecto, por virtud de la delegación hecha mediante el Decreto distrital 768 de 17 de diciembre de 2019.

Sin embargo, una lectura de los considerandos que tuvo la Alcaldía Local de Bosa para expedir el acto objeto de control permite concluir que si bien en el referido Decreto distrital 768 de 17 de diciembre de 2019 se delegaron facultades para la contratación de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, lo cierto es que dicha delegación no comprende la delegación para declarar la urgencia manifiesta.

También cabe indicar que en el párrafo 5 de la página 5 del acto objeto de control se cita el aparte del concepto ya referido del Consejo de Estado (No.1.073 de 28 de enero de 1998, Consejero ponente Javier Henao Hidrón) según el cual la urgencia manifiesta la debe declarar el jefe o representante legal de la entidad estatal respectiva; sin embargo, la autoridad administrativa pasó por alto dicha consideración y no derivó la consecuencia lógica, esto es, la falta de competencia para expedir la Resolución No. 166 del 18 de abril de 2020, proferida por la Alcaldía Local de Bosa, en especial porque dicha declaratoria habría de afectar el Fondo de Desarrollo Local.

En efecto, el artículo 211, inciso 1, de la Constitución establece que la ley fijará las condiciones “*para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades*”. En este sentido, la Ley 489 de 1998, artículo 10, inciso 1, dispuso que el acto de delegación determinará “*la autoridad delegataria **y las funciones o asuntos específicos** cuya atención y decisión se transfieren.*” (Destacado fuera de texto).

Esto significa que si bien mediante el Decreto distrital 768 de 17 de diciembre de 2019 se transfirieron una serie de competencias en materia de contratación, no se delegó la función relativa a la declaración de urgencia manifiesta que, además, por las importantes repercusiones de orden presupuestal que tiene debe ser objeto de delegación expresa.

En este contexto, cabe señalar que según el Acuerdo 740 de 14 de junio de 2019, expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, artículo 11, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. es el “**representante legal** de los Fondos de Desarrollo Local y ordenador del gasto”; así mismo, se establece en la norma mencionada, que este “**podrá delegar** respecto de cada Fondo la totalidad o parte de dichas funciones”, de conformidad con el artículo 40 del Decreto Ley 1421 de 1993, y que el Alcalde Mayor expedirá el reglamento de los Fondos de Desarrollo Local (Destacado fuera de texto).

Una vez examinado el artículo 40 del Decreto 1421 de 1993, se advierte que según tal disposición el Alcalde Mayor “*podrá delegar las funciones que le asignen la ley y los acuerdos en los secretarios, jefes de departamento administrativo, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, y en las juntas administradoras **y los alcaldes locales.***” (Destacado fuera de texto).

El Decreto distrital 768 de 17 de diciembre de 2019, “*Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 740 de 2019 y se dictan otras disposiciones.*”, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, establece la forma como deben delegarse funciones por parte del Alcalde Mayor de Bogotá D.C. en los alcaldes locales, pero no delegó ninguna en particular.

“Artículo 3. El Alcalde Mayor, podrá asignar nuevas funciones a los Alcaldes Locales; así mismo, **delegar las funciones que le asignen la ley y los acuerdos en los Alcaldes Locales.**”

Los decretos o actos administrativos de asignación y/o delegación de funciones a los Alcaldes Locales deberán estar soportados en un estudio preciso de la capacidad de las Alcaldías Locales para asumir dichas funciones.

(...).” (Destacado por la Sala).

Por su parte, el Decreto 374 de 21 de junio de 2019, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., dispuso delegar en los alcaldes locales “*la facultad de contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, de*

conformidad con las disposiciones que regulan las inversiones y gastos con cargo a tales Fondos.” (Artículo 1).

Sin embargo, de la norma anterior no puede derivarse la delegación para declarar la urgencia manifiesta pues, como se vió, la Ley 489 de 1998, artículo 10, inciso 1, preceptuó que el acto de delegación determinará **“la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.”** (Destacado por la Sala).

Tampoco podría aducirse que el alcalde local tiene la calidad de jefe de entidad estatal, entendiendo por tal la alcaldía local, y que por ello sería competente para declarar la urgencia manifiesta, pues la alcaldía local no es una entidad (carece de personería jurídica), es una **dependencia** de la Secretaría Distrital de Gobierno, tal como lo establece el artículo 6 del Acuerdo 740 de 2020, expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, D.C.

“Artículo 6. Misión de la alcaldía local. La Alcaldía Local es una **dependencia** de la Secretaría Distrital de Gobierno responsable de las competencias asignadas a los Alcaldes Locales. En este sentido se ocupa de facilitar la acción del Distrito Capital en las localidades y ejecutar las funciones delegadas por el Alcalde Mayor, o desconcentradas según las disposiciones legales, en cumplimiento de los fines del Distrito Capital.” (Destacado por la Sala).

Esto implica que como la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. tiene la representación legal de los Fondos de Desarrollo Local, pues así se establece en el artículo 11 del mismo acuerdo distrital (Acuerdo 740 de 2020), y la alcaldía local es una dependencia debió expedirse un acto de delegación.

La Secretaria Distrital de Hacienda en defensa de la legalidad de la resolución objeto de control argumenta que se tuvieron como fundamento los artículos 322 de la Constitución y 60 del Decreto 1421 de 1993. Sin embargo, tales disposiciones no hacen sino ratificar la necesidad de la existencia de un acto de delegación sobre el particular.

El artículo 322 de la Constitución dice que con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. El artículo 60, numeral 3, del Decreto 1421 de 1993 dice que a las

localidades se puede asignar el ejercicio de algunas funciones cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de los servicios.

Pues bien, mediante el Acuerdo 740 de 14 de junio 2019, el Concejo Distrital de Bogotá, dispuso en su artículo 11 que dentro de ese reparto de competencias la Alcaldía Mayor tendría a su cargo la representación legal de los Fondos de Desarrollo Local y, además, sería el ordenador del gasto; y si bien mediante los decretos distritales 374 del 21 de junio de 2019 y 768 del 17 de diciembre de 2019 la Alcaldía Mayor delegó en las alcaldías locales unas facultades, no lo hizo con respecto a aquella que permite al jefe o representante legal de la entidad declarar la urgencia manifiesta.

En consecuencia, como no se advierte la existencia de una norma de delegación para la declaratoria de urgencia manifiesta por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y en favor de la Alcaldía Local de Bosa; y, como se vio, esta corresponde a una competencia del jefe o representante legal de la entidad pública respectiva (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.), se concluye que la Alcaldesa Local de Bosa carecía de competencia para adoptar dicha determinación, motivo que afecta la legalidad de la totalidad del acto remitido para efectos del control correspondiente.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN “A”**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- DECLARAR CONTRARIA A LA LEGALIDAD la Resolución No. 166 del 18 de abril de 2020, proferida por la Alcaldía Local de Bosa, *“Por medio de la cual se prorroga la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de Bosa por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el País y de Calamidad Pública en Bogotá D.C”*.

SEGUNDO.- Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la comunidad la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial y del Consejo de Estado.

TERCERO.- ORDÉNASE a la Alcaldía Local de Bosa y a la Alcaldía Mayor de Bogotá, que comunique la presente decisión a la comunidad a través de su portal web.

CUARTO.- NOTIFÍQUESE a la Alcaldesa Local de Bosa, a la Alcaldesa Mayor de Bogotá, D.C. y al Agente del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado en Sala realizada en la fecha.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

