



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**Bogotá, D.C., Dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020)**

**Magistrado Ponente: HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN**

**Radicado: 25000-23-15-000-2020-00970-00  
Entidad: Secretaría De Gobierno De Bogotá  
Objeto de Control: Memorando 116213 Del 02 De Abril de 2020  
Medio de control: Control Inmediato De Legalidad**

## **I. ANTECEDENTES**

El día dos (2) de abril de 2020 la Secretaría de Gobierno de Bogotá emitió el Memorando 116213 Del 02 De Abril de 2020 en el cual da a conocer los lineamientos que se tomaran frente a las buenas practicas en contratación publica de acuerdo al procedimiento de la emergencia económica, social y ecológica, y de calamidad pública.

La Secretaría de Gobierno de Bogotá solicita que esta Corporación Judicial efectúe el control inmediato de legalidad de dicho memorando, siguiendo los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

## **II. TEXTO DEL MEMORANDO OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD**

El texto del Decreto sometido a revisión es del siguiente tenor:

*Bogotá D.C. 02 de abril de 2020.*

**PARA: ALCALDES Y ALCALDESAS LOCALES –  
REPRESENTANTES LEGALES –  
ORDENADORES Y ORDENADORAS DEL  
GASTO FONDOS DE DESARROLLO LOCAL**

**DE: DIRECCIÓN PARA LA GESTIÓN DEL  
DESARROLLO LOCAL**

**ASUNTO: LINEAMIENTOS FRENTE A LAS BUENAS  
PRACTICAS EN CONTRATACION PUBLICA DE  
CONFORMIDAD AL PROCEDIMIENTO DE LA  
EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y  
ECOLÓGICA, Y DE CALAMIDAD PUBLICA.**

Respetados Alcaldes y Alcaldesas Locales:

En consonancia con las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, así como el Decreto Distrital 87 del 16 de marzo de 2020, la Alcaldesa Mayor decretó la situación de calamidad pública en el Distrito Capital hasta por el término de seis (06) meses contados a partir de su publicación.

A su vez, el Gobierno Nacional expidió el pasado 20 de marzo de 2020, el Decreto 440; “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”, estableciéndose respecto de la urgencia manifiesta lo siguiente:

«**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 1992, 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.» [Subrayado fuera de texto].

Acorde con lo anterior, la **Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá**, expidieron el pasado 25 de marzo de 2020, la **Directiva 001 de 2020** “Buenas prácticas en la contratación directa bajo la causal de urgencia manifiesta y el régimen establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012” (Rad. 2-2020-8324), impartiendo en ella aquellos lineamientos generales relacionados con las buenas prácticas que deben tenerse en cuenta en la contratación por urgencia manifiesta.

En este orden de ideas, en aras de mantener una comunicación fluida con los Fondos de Desarrollo Local- FDL, la Subsecretaría de Gestión Local – SGL, la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local - DGDL y la Dirección de Contratación de la Secretaría Distrital de Gobierno, en cumplimiento de las competencias dispuestas en los artículos 12,13 y 25 del Decreto 411/2016 “(...) Estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno”, el Acuerdo 740/2019 “Por el cual se dictan normas en relación con la

organización y el funcionamiento de las localidades en Bogotá D.C.”  
y su Decreto Reglamentario 768/2019, se permite reiterar las  
siguientes precisiones:

1. Los/as Representantes Legales y Ordenadores/as del Gasto de las entidades y organismos del sector central, descentralizado y localidades deben atender los siguientes lineamientos:
  - A. **Verificar** que los hechos y/o circunstancias que se pretenden atender o resolver con la declaratoria de urgencia manifiesta, se adecuen a una de las causales señaladas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.
  - B. **Confrontar** las necesidades con el procedimiento de contratación que se emplearía normalmente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la inmediatez que exige la satisfacción del interés general.
  - C. **Declarar** la urgencia manifiesta mediante Acto Administrativo motivado, conforme lo señala la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente a través del concepto de fecha 17 de marzo de 2020<sup>1</sup>, **ordenando celebrar los contratos de manera directa a que hubiere lugar para la adquisición de bienes, obras y servicios necesarios para conjurar las situaciones de calamidad pública**, identificados en el «*Plan de Acción Específico*» de que trata el Decreto Distrital 87 de 2020.
2. Las contrataciones derivadas de la declaratoria anterior, si bien no cuentan con estudios previos, ni la protocolización de un

---

<sup>1</sup> «Contratación de urgencia manifiesta y con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales por causa del COVID-19»

contrato escrito, en atención a las recomendaciones de los órganos de control deben contar como mínimo con lo siguiente:

- A. Determinar la idoneidad de quien celebra el contrato, entendida esta como la capacidad jurídica, técnica, administrativa, financiera y de experticia,** más aun cuando los bienes a entregar, los servicios a prestar o las obras a realizar impliquen un grado de complejidad, responsabilidad social, manejo de información reservada o de seguridad que pueda afectar a la comunidad.
- B. Atender la normatividad** que en materia de permisos, licencias o autorizaciones similares exista, constatando que para la ejecución del contrato se cuenten con las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos que puedan afectar su exitosa finalización.
- C. Verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado** para el bien, obra o servicio.
- D. Designar un supervisor o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control de lo pactado,** de forma diligente y oportuna.
- E. Dejar constancia de los elementos esenciales del contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 1501 del Código Civil<sup>2</sup>,** en aquellas circunstancias en las que no se posible elevar a escrito dicho documento, así como tener claridad y **dejar constancia de las condiciones del contrato,** especialmente de aquellas que resulten sustanciales: **objeto, plazo, valor,**

---

<sup>2</sup> **ARTICULO 1501. <COSAS ESENCIALES, ACCIDENTALES Y DE LA NATURALEZA DE LOS CONTRATOS>.** Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales.

**obligaciones, habilidad del contratista, forma de pago, indemnidad y amparo presupuestal, entre otras.**

- F. El plazo de ejecución** de los contratos derivados de la declaratoria de urgencia manifiesta deberá poner en evidencia la urgencia de su ejecución y de modo alguno podrán superar el plazo definido para la declaratoria de calamidad pública. En caso de contratarse prestaciones de servicios o adquisición de bienes que en el ordinario compete a la entidad, deberá justificarse en debida forma por que dichos aspectos son esenciales para conjurar la situación de urgencia.
- G. Efectuar los tramites presupuestales** de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado.
- H. Elaborar un informe** sobre la actuación surtida, que evidencia todas las circunstancias, conceptos o análisis que fundamentaron la declaratoria de la urgencia.
- I. Declarada la urgencia y celebrado el contrato, o contratos derivados de esta, se deberá poner en conocimiento de tal hecho, de forma inmediata, a la Contraloría de Bogotá, D.C., remitiendo la documentación relacionada con el tema,** para lo de su competencia, conforme lo prescribe el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y lo reitera la Agenda Nacional de Contratación Publica Colombia Compra Eficiente a través del concepto de fecha 17 de marzo de 2020, cuyo asunto es *“Contratación de urgencia manifiesta y con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales por causa del covid-19”*.

**Otras Disposiciones:**

Así mismo, es pertinente recordar que La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, como ente rector del sistema de compras y contratación pública, de conformidad con los artículos 2 y 3 del Decreto 4170 de 2011, y considerando la

pandemia generada por el COVID-19, informó a las entidades estatales que en situaciones de urgencia manifiesta pueden contratar directamente o con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, en las condiciones que se detallan en el siguiente link <https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/covid-19>

En este orden de ideas, reiteramos la anterior información ya puesta en conocimiento de todo el Distrito Capital de Bogotá a través de la mencionada Directiva 001 de 2020; **así como para el caso particular de los Fondos de Desarrollo Local se pone en conocimiento lo siguiente:**

De conformidad con las competencias dispuestas en cabeza de la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local a través del Artículo 13 del Decreto 411 de 2016, caso concreto literales E y G, en aras de continuar acompañando y asistiendo durante esta calamidad pública y estado de excepción a los 20 Fondos de Desarrollo Local – FDL, desde la DGDL con el objetivo de adelantar una Asistencia Técnica nos permitimos **solicitarles, de manera previa a la suscripción de cualquiera de las contrataciones directas derivadas del acto administrativo de declaratoria de urgencia manifiesta, la remisión de todos y cada uno de los documentos que a continuación se listan, agotando el procedimiento correspondiente mediante la carga de los mismos en el sistema SIPSE Local**<sup>3</sup>:

**1. Acto Administrativo por medio del cual se declara la Urgencia Manifiesta y se ordena la celebración de contratos de manera directa** para la adquisición de bienes, obras y servicios necesarios para conjurar las situaciones de calamidad pública identificados en el Plan de Acción Específico del IDIGER (Decreto Distrital 87 de 2020).

---

<sup>3</sup> Los FDL como responsables de la planeación y formulación del proceso contractual, son los encargados de la obtención y verificación de la documentación correspondiente.

2. Para el caso de las contrataciones directas derivadas de la declaración de urgencia manifiesta, expuesta anteriormente la ausencia de estudios previos y protocolización escrita, **se hace necesaria la remisión de manera previa a la celebración de cualquier contrato de lo siguiente:**

- A. Verificación de la idoneidad** de quien celebra el contrato, entendida esta como la capacidad jurídica, técnica, administrativa, financiera y de experticia del contratista.
- B. En caso de requerirse, consecución de permisos ante las autoridades correspondientes.**
- C. Verificación de que el valor del contrato se encuentra dentro de los precios del mercado para el bien, obra o servicio.**
- D. Designación de un supervisor** o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control de lo pactado, de forma diligente y oportuna.
- E. Constancia escrita de las condiciones del contrato: Objeto, Plazo, Valor, Obligaciones, Habilidad del Contratista, Forma de Pago, Indemnidad y Amparo Presupuestal.**
- F. Informe sobre la actuación surtida, que evidencie o fundamente la declaratoria de urgencia.**

Una vez se surta el trámite anterior y el FDL obtenga la respuesta por parte de la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local, deberá dar alcance a las observaciones que surjan como parte del proceso de retroalimentación y fortalecimiento de criterios técnicos y jurídicos, de manera previa al adelantamiento de la ejecución de dichos contratos en el marco de la declaración de urgencia manifiesta, para lo cual la DGDL tendrá 5 días hábiles para dar respuesta.

**- PROCEDIMIENTO PARA EL CARGUE DE PROCESOS AL SISTEMA SIPSE LOCAL (...)**

### III. CONSIDERACIONES

De acuerdo con la Constitución Política y en aras de que el Gobierno Nacional contara con las herramientas necesarias para conjurar todos aquellos hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, se le otorgó al Presidente de la República la posibilidad de declarar el estado de emergencia y así salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En ejercicio de esa prerrogativa, se expidió la Ley 137 de 1995 - Estatutaria de los Estados de Excepción –, en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción. Dicha norma señala:

“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”

Por su parte, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, estipula:

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.

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 fuera del texto original).

Lo anterior implica que con el fin de determinar la competencia de esta Corporación en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, deben verificarse los siguientes presupuestos, a saber, **i)** que el decreto objeto de estudio sea de carácter

general, **ii)** que haya sido expedido en ejercicio de la función administrativa, **iii)** que se haya expedido en desarrollo de los decretos legislativos y **iv)** que dicha expedición haya ocurrido durante los Estados de Excepción.

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.

En el caso concreto, se observa que el **Memorando 116213 Del 02 De Abril de 2020** expedido por Secretaría de Gobierno de Bogotá objeto de control jurisdiccional, no es una decisión de carácter general.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 136 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

#### **IV. RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del **Memorando 116213 Del 02 De Abril de 2020** expedido por Secretaría de Gobierno de Bogotá, para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta decisión a la Secretaría de Gobierno de Bogotá, a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad distrital. Autoridad que **DEBERÁ PUBLICAR** igualmente en su página web, la presente

decisión. Así mismo **NOTIFICAR** al agente del Ministerio Público delegado ante este despacho.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-decundinamarca/>.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN

Magistrado

Exp. 25000-23-15-000-2020-00970-00  
Autoridad: Secretaría de Gobierno de Bogotá  
Memorando 116213 Del 02 De Abril de 2020  
Control Inmediato de Legalidad