



## **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Marco normativo del Estado de emergencia económica, social y ecológica**

Los artículos 212 a 215 de la Constitución Política consagran los Estados de excepción, en virtud de los cuales, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar, entre otros, la emergencia económica, social y ecológica, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que ii) constituyan grave calamidad pública. Por su parte, el control inmediato de legalidad está instituido para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven llamadas para concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación extraordinaria dictada en el Estado de excepción. La jurisprudencia constitucional ha considerado que la declaratoria de una emergencia económica, social o ecológica presupone el cumplimiento de requisitos tanto formales como materiales, con respecto de los cuales la Corte debe ejercer un control automático e integral y, en las mismas condiciones, lo debe hacer la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con respecto a las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción. (...). [E]l control que corresponde ejercer al juez contencioso es un control integral, por cuanto su análisis implica su confrontación con el artículo 215 de la Constitución Política, con el decreto que declara la emergencia y con el decreto legislativo que desarrolla, este último con independencia de que se declare su inconstitucionalidad, en tanto es necesario determinar si, mientras el acto administrativo produjo efectos, se ajustó o no, al ordenamiento jurídico con el que se confronta.

### **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Características**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 16 de junio de 2009, señaló las principales características de este medio de control a la luz de la Ley estatutaria de los Estados de Excepción, aplicable igualmente a la reglamentación de este, contenida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que reprodujo el mismo contenido normativo. Al respecto, consideró que: i) se trata de un proceso judicial ii) es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente iii) el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos iv) no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad v) se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que enmarque los límites para el juicio de la legalidad del acto vi) el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política. También reviste carácter esencial la autonomía de este medio frente a otras acciones, lo cual significa su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos.





## CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos formales

El examen formal impone verificar que el acto administrativo cumpla con los requisitos consagrados en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, encontrando que: i) fue expedido por la autoridad nacional competente, esto es, la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional de Colombia ii) se encuentra debidamente numerado y fechado, (...) iii) fue firmado por la Directora de esa dependencia, conforme con la delegación realizada por el Director General de la Policía Nacional en la Resolución 00277 del 27 de enero de 2020, para contratar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en el presupuesto. Así mismo, la Sala advierte que se trata de un acto administrativo de contenido general, impersonal o abstracto, en consideración a que está dirigido, por un lado, a todos aquellos interesados en participar de los procesos de contratación que adelante la dependencia, en orden a adquirir bienes y/o servicios necesarios para atender el Estado de emergencia originado por el COVID-19, y por el otro, a todos los contratistas de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional con procesos sancionatorios en curso, así como a aquellos que requieren adelantar procedimientos de pago. (...). El acto administrativo se expidió en vigencia del Decreto Legislativo No. 417 de 2020, declaratorio del Estado de emergencia, en desarrollo del Decreto Legislativo 440 de 2020, y en ejercicio de las funciones administrativas delegadas por el Director General de la Policía Nacional, relativas a contratar, comprometer y ordenar el gasto para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional. (...). Consecuentemente, el acto administrativo cumple con los requisitos formales (...) y procede su control inmediato de legalidad a efectos de verificar si su contenido material se ajusta al ordenamiento.

## CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Requisitos materiales / URGENCIA MANIFIESTA – Marco normativo de la contratación de urgencia / POLICÍA NACIONAL – Marco normativo

Al tenor de los artículos 10 a 14 de la Ley 137 de 1994, corresponde establecer si el Acuerdo No. 021 del 31 de marzo de 2020 (sic), cumple con los requisitos referidos a su finalidad, motivación suficiente y de incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. (...). La figura [urgencia manifiesta] está consagrada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, disposición que contempla su procedencia, entre otros eventos, cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción o cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones; puede ser declarada directamente por la autoridad administrativa, sin que medie autorización para el efecto; exige la expedición de un acto administrativo motivado y, sus efectos jurídicos son los siguientes: (i) Posibilita los traslados presupuestales que a nivel interno requiera la entidad para atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta. (ii) La modalidad de selección del contratista se torna directa. (iii) El control fiscal del acto administrativo, sus antecedentes y los contratos que se originen con ocasión de ella, es inmediato. (iv) Dada la situación de apremio que representa la declaratoria de urgencia manifiesta, es posible prescindir de la suscripción del contrato escrito e incluso del acuerdo acerca de la remuneración, pero debe constar por escrito la autorización impartida por la entidad estatal contratante. (v) Su uso indebido constituye causal de mala conducta. Sobre la exequibilidad del artículo 42 ejusdem, la Corte Constitucional ha señalado que la urgencia manifiesta constituye una justificada excepción a los procedimientos





reglados de selección objetiva, porque su aplicación está condicionada por la existencia de situaciones de calamidad pública, fuerza mayor o caso fortuito, que por su naturaleza y magnitud afectan inminentemente la prestación del servicio e impiden, por ende, acudir a los procesos de selección de contratistas, conforme con la regulación que corresponda. (...). Corolario, el control que corresponde a esta Corporación respecto de la declaratoria de urgencia manifiesta realizada en desarrollo del artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020 por la Policía Nacional, es abstracto y no tiene alcance respecto de los actos particulares y concretos que se expidan con ocasión de su aplicación, razón por la que se descarta la necesidad de profundizar en los principios constitucionales que regentan la función administrativa y en especial, la relativa a la contratación directa autorizada de manera general con la expedición del acto administrativo que se examina, en tanto el decreto legislativo en mención, fue el que dispuso, con ocasión de la declaratoria de Estado de emergencia económica, social y ecológica, 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. (...). Desde la órbita constitucional, los artículos 216 y 218 superiores consagran que la fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; que ésta última es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz; y que corresponde al legislador su organización. Desde la legislativa, el artículo 5 de la Ley 62 de 1993 define a la Policía Nacional como un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana, y en el artículo 10 consagra que para los efectos de dirección y mando, depende del Ministro de Defensa, claro está, sin perjuicio del ejercicio que como suprema autoridad administrativa le corresponde al Presidente de la República respecto de ella. (...). Corolario, la misión, finalidad y objetivo de la Policía Nacional es la protección permanente, continua e indeclinable de la ciudadanía, las instituciones y del Estado Social de Derecho y las particulares que corresponden a la Dirección de Protección y Servicios Especiales, como lo advirtió la Agente del Ministerio Público, corresponden a temáticas sensibles y relevantes para el cumplimiento de la misión de la institución en el marco democrático.

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – La Resolución 0042 del 16 de marzo de 2020 satisface los requisitos de finalidad y necesidad / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – La Resolución 0042 del 16 de marzo de 2020 guarda conexidad fáctica y jurídica con el decreto declaratorio del estado de excepción y con el decreto legislativo 440 de 2020**

[E]l acto administrativo se ajusta al principio de finalidad cuando la(s) medida(s) adoptada(s) está(n) “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, y cumple con el de necesidad, cuando expresa claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente. De la lectura de las consideraciones del acto administrativo surge que la finalidad de su expedición fue proveer a la dependencia, con la mayor celeridad, los bienes y servicios necesarios para afrontar la pandemia y mitigar sus efectos, y a la vez garantizar la prestación continua y permanente del servicio a cargo de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional. Para ello, en la parte





resolutiva del acto objeto de control, declaró la urgencia manifiesta y ordenó gestionar los movimientos presupuestales necesarios al interior de la entidad, así como el envío de toda la documentación respectiva a la Contraloría General de la República. Así mismo, señaló el acto administrativo que con la finalidad de evitar la propagación del COVID-19 y a la vez asegurar la prestación continua y permanente del servicio a cargo de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional en las condiciones sanitarias exigidas por la pandemia, tanto en los centros de trabajo como en el desarrollo de las actividades en campo y en el contacto con la ciudadanía, en la parte resolutiva acogió medidas administrativas en materia de contratación, referidas a: i) la realización de audiencias públicas ii) la suspensión de términos de los procesos sancionatorios contractuales iii) el trámite y pago de los contratistas a través de medios electrónicos dispuestos en la plataforma SECOP II de Colombia Compra Eficiente. Estas finalidades guardan conexidad directa con los fundamentos fácticos y jurídicos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y con las medidas de urgencia, en materia de contratación dictadas por el Gobierno nacional en el Decreto 440 de 2020. (...). Consecuentemente y teniendo en cuenta la autorización brindada a las entidades por la legislación extraordinaria, en orden a suspender la realización de las audiencias programadas para surtir los procedimientos sancionatorios para garantizar el debido proceso de los contratistas, y que ella fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-162 de 2020, considerando que la inminencia de la calamidad requería este tipo de medidas para enfrentar la pandemia como causa de origen del Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el decreto 417 de 2020, así como para conjurar sus efectos, la Sala concluye que dicha medida supera el requisito de conexidad fáctica y jurídica establecido en la Ley 137 de 1994. En cuanto al requisito de necesidad, la Sala encuentra que la Resolución 0042 de 2020 lo satisface. (...). En efecto, tratándose la audiencia del mecanismo establecido por el legislador para debatir, en forma verbal y presencial, cualquier vicisitud relativa al incumplimiento de las obligaciones contractuales, y siendo ésta la única oportunidad que tienen el contratista y quien haya prestado garantía contractual para ejercer el derecho de contradicción y defensa, (...) era necesario que la entidad suspendiera tales actuaciones procesales sancionatorias, máxime por la corta duración autorizada para la medida en Decreto Legislativo 440 de 2020, es decir, el mismo término de 30 días calendario previsto para la duración del Estado de excepción declarado mediante el decreto 417 de 2020-. Así mismo, dado el carácter documental propio de los asuntos contractuales y de la naturaleza de los asuntos que se debaten en la audiencia, la Sala concluye que la suspensión de los términos en los procesos sancionatorios contractuales era necesaria y resulta razonable, porque para asegurar el debido proceso en materia de actuaciones no presenciales o virtuales, la entidad debe garantizar los medios tecnológicos, su acceso, así como las condiciones de seguridad e integridad del procedimiento. (...). Conforme con todo lo anterior, la Sala concluye que el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad reúne las exigencias relativas a la finalidad y necesidad de que tratan los artículos 10 y 11 de la Ley 137 de 1994, misma razón que pone de presente su conexidad fáctica y jurídica con el Decreto 417 de 2020, declaratorio del Estado de excepción, y con el Decreto Legislativo 440 de 2020.

### **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – La Resolución 0042 del 16 de marzo de 2020 satisface el requisito de motivación suficiente**

El cumplimiento de este requisito [motivación suficiente] supone verificar que el acto exprese claramente las razones por las cuales cada una de las medidas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria de emergencia.







Al respecto, la Sala observa que la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, motivó suficientemente las razones por las cuales se requería declarar la urgencia manifiesta y adoptar algunas medidas administrativas que en materia presupuestal y contractual fueron previstas por el Decreto Legislativo 440 de 2020, invocando para ello y principalmente, la declaratoria de pandemia realizada por la OMS el 11 de marzo de 2020, la Resolución 385 del 12 de marzo del mismo año, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria y dictó medidas en orden a prevenir y contener la propagación del COVID-19, la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica realizada por el Gobierno nacional en el Decreto Legislativo 417 de 2020, así como las instrucciones impartidas por el Ministerio de Defensa y el Director General de la Policía, dirigidas a garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales de las fuerzas armadas y de la policía, en orden a contribuir, desde el ámbito de sus competencias y funciones, a la prevención y contención de la pandemia. (...). [L]a declaratoria de urgencia manifiesta y el desarrollo de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 440 de 2020, se motivó en la necesidad de reacción institucional célere y oportuna para adquirir los bienes, servicios u obras que se requieren para garantizar el adecuado manejo de la crisis sanitaria, garantizar la salud y la vida de los miembros que integran la fuerza y de aquellos que, como contratistas, colaboran en la consecución de sus fines, y de la ciudadanía en general. (...). Como en este caso no se suspendió norma alguna del ordenamiento ordinario, el acto no requería desarrollar el requisito de motivación de incompatibilidad previsto por el artículo 12 de la Ley 137 de 1994.

### **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – La Resolución 0042 del 16 de marzo de 2020 satisface el requisito de proporcionalidad**

En cuanto a este requisito [de proporcionalidad], el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los Estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Según la jurisprudencia constitucional, el juicio de proporcionalidad busca verificar si la medida adoptada se encuentra ajustada a los hechos que pretende limitar y/o conjurar, y establecer si la afectación de posiciones jurídicas de estirpe constitucional no excede los beneficios que se logran con la medida. En esta perspectiva de análisis, basta señalar que la Resolución 0042 de 2020 supera el juicio de proporcionalidad porque, por un lado, la declaratoria de urgencia manifiesta y la gestión de los movimientos presupuestales al interior de la entidad requeridos para la contratación directa los bienes, servicios u obras que la Dirección de Protección y Servicios Especiales requiera, para prevenir, contener y mitigar el contagio del COVID-19, no afecta o restringe, prima facie, ningún derecho fundamental o un principio constitucional. Contrario sensu, con ella sí pretende la garantía del derecho a la salud y a la vida de aquellos trabajadores y contratistas al servicio de esa dependencia, que deben seguir cumpliendo las funciones administrativas del servicio en la sede de la entidad y las de policía en permanente contacto con los usuarios del servicio y la ciudadanía, dado que el servicio de policía es permanente, continuo e indeclinable, por lo cual se justifica la medida. (...). En conclusión, las medidas contenidas en la resolución 0042 de 2020 son constitucional y legalmente razonables, resultan legítimas para la consecución de los objetivos señalados y en ella no se advierte extralimitación alguna por parte de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, tampoco exceso en el ejercicio de sus competencias o afectación de los derechos fundamentales de sus destinatarios.





## **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – La Resolución 0042 del 16 de marzo de 2020 satisface el principio de no discriminación y carencia de arbitrariedad en la medida / VIGENCIA DE LA NORMA – Anulada**

La Sala advierte que la reglamentación se encuentra dirigida en igualdad de condiciones a los destinatarios de la norma y protege en la misma medida a todos trabajadores de la dependencia, los contratistas, así como a la ciudadanía que pretenda contratar con la entidad y a aquella que es usuaria y beneficiaria de los servicios de policía a cargo de la dependencia autora del acto que se controla, con lo cual se verifica plenamente el cumplimiento de este requisito. En ninguna forma la medida restringe derechos de grupos de especial protección constitucional o en condición de vulnerabilidad; por contrario, garantiza los derechos de todos en igualdad de condiciones. (...). La Sala advierte [en cuanto a la vigencia de la norma] que la Resolución 0042 de 2020 dispuso: i) que la declaratoria de urgencia manifiesta estaría vigente “mientras se encuentre vigente la declaratoria de pandemia y emergencia sanitaria por parte de las autoridades competentes” ii) que la suspensión de términos de las actuaciones sancionatorias contractuales lo estaría “hasta que el Gobierno Nacional notifique la finalización de la emergencia sanitaria decretada a través de Resolución 385 del 12 de marzo de 2020; mientras que, para las restantes medidas, relativas a la realización de audiencias públicas para la selección de contratistas por medios electrónicos y la recepción de los documentos para el trámite, pago de facturas y cuentas de cobro de los contratistas, no se estableció vigencia alguna. Como en el Decreto Legislativo 440 de 2020, que es el desarrollado por la Resolución 0042 de 2020, estableció que las medidas en él adoptadas producirían efectos durante el Estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia por el Covid-19, es en dicha temporalidad en la que debe enmarcarse la correspondiente a las medidas adoptadas en el acto administrativo que ahora se controla, es decir, mientras dure el Estado de emergencia económico, social y ecológico declarado por el Gobierno nacional en el Decreto Legislativo 417 del 27 de marzo de 2020. (...). De suyo, como la vigencia prevista en la Resolución 0042 de 2020 para las medidas relativas a la declaratoria de urgencia manifiesta y a la suspensión de los términos en las actuaciones contractuales sancionatorias, difiere de la prevista en la norma que desarrolla y permite su extensión en un periodo superior al que se señaló para el Estado de excepción, la Sala no las encuentra conformes con el ordenamiento superior -artículo 215-, con el Decreto Legislativo 440 de 2020 ni con lo previsto en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 (...) razón por la cual se declarará la nulidad de los apartes correspondientes a las vigencias fijadas en el acto administrativo en el artículo 1 y en el inciso segundo del artículo 3. (...). El examen de la norma de cara al cumplimiento de los requisitos formales y materiales superó el test realizado por la Sala, lo cual permite concluir que en la Resolución 0042 del 26 de marzo de 2020, expedida por la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, “Por la cual se declara la urgencia manifiesta y se adoptan medidas en materia de contratación estatal, por parte de la Dirección de Protección y Servicios Especiales para la adquisición de bienes y/o servicios, necesarios para atender el estado de emergencia económica, social y ecológica, derivada de la pandemia generada por el COVID-19”, no hay motivo que invalide las medidas objeto de control inmediato de legalidad, salvo en lo relacionado con la vigencia de la norma.

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el control judicial constitucional de los decretos legislativos complementado con el denominado control automático de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ver: Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido. Con respecto a las principales características del control inmediato de legalidad, consultar: Consejo





Radicación: 11001-03-15-000-2020-01273-00

Referencia: Control inmediato de legalidad

Objeto: Resolución No. 0042 del 26 de marzo de 2020 de la Policía Nacional

de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de junio de 2009, M.P. Enrique Gil Botero radicación 11001-03-15-000-2009-00305-00. Sobre la exequibilidad del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 alusivo a la urgencia manifiesta, ver: Corte Constitucional, sentencia C-949 del 5 de septiembre de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En cuanto a la finalidad del requisito de proporcionalidad, ver: Corte Constitucional, sentencia C-517 del 10 de agosto de 2017, M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo. En cuanto a la compatibilidad del control inmediato de legalidad con otros medios de control, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 212 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 213 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 214 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 215 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 216 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 218 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 10 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 11 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 12 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 13 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 14 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136 / LEY 80 DE 1993 – ARTÍCULO 42 / LEY 62 DE 1993 – ARTÍCULO 5 / LEY 62 DE 1993 – ARTÍCULO 10 / DECRETO 4222 DE 2006 – ARTÍCULO 1 NUMERAL 7 / DECRETO 4222 DE 2006 – ARTÍCULO 9 / DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020 / DECRETO LEGISLATIVO 440 DE 2020

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCIÓN 0042 DE 2020 (26 de marzo) POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS ESPECIALES (Ajustada parcialmente al ordenamiento) / RESOLUCIÓN 0042 DE 2020 (26 de marzo) POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS ESPECIALES (Condicionada la vigencia de la norma)

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 27

**Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01273-00**

**Actor: POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN Y SERVICIOS ESPECIALES**

**Demandado: RESOLUCIÓN 0042 DEL 26 DE MARZO DE 2020**

**Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**FALLO DE ÚNICA INSTANCIA**





## OBJETO DE LA DECISIÓN

Corresponde a la Sala Veintisiete (27) Especial de Decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidir, en única instancia, el control inmediato de legalidad, previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con la Resolución 0042 del 26 de marzo de 2020, expedida por la Directora de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional de Colombia *“Por la cual se declara la urgencia manifiesta y se adoptan medidas en materia de contratación estatal, por parte de la Dirección de Protección y Servicios Especiales para la adquisición de bienes y/o servicios, necesarios para atender el estado de emergencia económica, social y ecológica, derivada de la pandemia generada por el COVID-19”*

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. Estado de emergencia económica, social y ecológica

1. El 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS-identificó la existencia del Coronavirus COVID-19 y lo declaró situación de emergencia de salud pública, de importancia internacional, y el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de la enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

2. El 11 de marzo siguiente, la Organización Mundial de la Salud -OMS-calificó el brote del coronavirus COVID-19 como una pandemia, con fundamento en lo cual, el Ministerio de Salud y de la Protección Social profirió la **Resolución No. 385 del 12 de marzo del año en curso**, mediante la cual declaró el Estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 31 de mayo de 2020.

3. Con fundamento en la situación fáctica anterior y en lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, el Gobierno Nacional **declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional**, mediante el **Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020**<sup>1</sup>.

4. En la parte considerativa del Decreto No. 417 *ibídem*, el Gobierno Nacional explicó que la velocidad y crecimiento exponencial del contagio por COVID-19, la confirmación de personas infectadas y muertas por su causa en el país y los costos proyectados para afrontar la pandemia por el Sistema de Salud, sumados a los efectos negativos que, en la economía global y nacional, tienen las medidas de

<sup>1</sup> Luego, mediante el Decreto No. 637 del 6 de mayo, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de emergencia económica, social y ecológica por treinta (30) días más, precisando, en las consideraciones justificativas, la necesidad de expedir medidas legislativas extraordinarias, en busca de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis y mitigar sus efectos negativos en la economía, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país y en la de sus habitantes.





contención, control y atención de la pandemia y otros factores externos, como la caída del precio del petróleo, el alza del dólar, la disminución de la demanda a nivel mundial, son supuestos fácticos que no pueden ser afrontados con el uso de las potestades ordinarias, pues constituyen una calamidad pública y, para conjurarla, se precisa de las facultades excepcionales consagradas en la Constitución, de manera que el Gobierno Nacional pueda dictar decretos con fuerza de ley con el propósito de hacer frente a la situación de emergencia.

5. Motivó que el contagio del coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, que exige la disposición de inmensos recursos económicos y la adopción de medidas para evitar o restringir el contacto de los habitantes del territorio, con la finalidad de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

6. Anunció una serie de medidas económicas y jurídicas que adoptaría mediante decretos legislativos del Estado de emergencia, tales como, la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías, el otorgamiento de beneficios tributarios, la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, la utilización de los medios tecnológicos en la prestación de servicios, la autorización de acudir al procedimiento de contratación directa para adquirir el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 y siguiendo los principios de transparencia y legalidad, o cualquier otra necesaria para conjurar la crisis, impedir la extensión de sus efectos y mitigar los que se causen.

7. Sobre la exequibilidad del Decreto No. 417 de 2020, declaratorio del Estado de emergencia económica, social y ecológica, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020<sup>2</sup>, señalando que la magnitud de la calamidad pública y sanitaria, sus efectos económicos y sociales, así como el impacto negativo en la protección efectiva de los derechos constitucionales, relevan la necesidad de usar las potestades constitucionales extraordinarias, y que el Presidente ejerció sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución, carente de valoración arbitraria o de un error de apreciación manifiesto.

8. En uso de las facultades previstas en el numeral 4 del artículo 189 e, invocando los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, el Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, expidió el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, en el que impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país a

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-145 del 20/05/2020. MP. José Fernando Reyes Cuartas.





partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de marzo de 2020 y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020<sup>3</sup>, con algunas actividades exceptuadas<sup>4</sup>.

## 1.2 Medidas de urgencia dictadas por el Gobierno Nacional en materia de contratación estatal

9. Declarado el Estado de emergencia económica, social y ecológica, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 440 del 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”*.

10. En este decreto legislativo, además de considerarse los motivos que llevaron a la declaratoria de la emergencia y a la adopción de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, se indicó la necesidad de propiciar el distanciamiento social y para ello fortalecer el uso de los medios tecnológicos en materia de contratación estatal y de procedimientos contractuales sancionatorios; autorizar la suspensión de los procedimientos de selección o la revocatoria de los actos de apertura, cuando no haya mecanismos que permiten continuarlos de manera normal y, contar con procedimientos de contratación ágiles y expeditos ante la urgencia de adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia, incluyendo la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.

11. La norma consta de 11 artículos en los que se adoptan medidas relativas a: **i)** las audiencias que se realicen durante el estado de emergencia en los procesos de selección de contratistas y en las actuaciones contractuales sancionatorias - artículos 1 y 2- **ii)** la facultad para que la Administración, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, suspenda los procedimientos de selección de contratistas e incluso, revoque de manera motivada los actos de apertura - artículo 3- **iii)** los mecanismos para facilitar los procesos contractuales y de pago a los contratistas del Estado durante y con ocasión del estado de emergencia - artículos 4 a 10- **iv)** vigencia de la norma - artículo 11-.

12. Por ser relevantes para el control inmediato de legalidad de la Resolución 0042 del 26 de marzo de 2020, se señalan el texto de las disposiciones del decreto legislativo, en lo que interesa en el presente asunto:

**i)** El **artículo 1**, dispuso *“las audiencias públicas para la selección de contratistas podrán realizarse a través de medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, antes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar. La*

<sup>3</sup> La medida de aislamiento preventivo obligatorio fue extendida mediante los Decretos Nos. 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 6 de mayo de 2020, 749 del 28 de mayo 2020 y 878 del 25 de junio de 2020, encontrándose vigente, por virtud de este último, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 15 de julio de 2020, con ampliación las excepciones a la restricción de circulación previstas en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020.

<sup>4</sup> En consideración a que son actividades necesarias para contener, prevenir y mitigar la crisis sanitaria y garantizar el abastecimiento de la población confinada, el funcionamiento del sistema de salud y la prestación de sus servicios.





entidad estatal deberá indicar y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que serán utilizados, así como los mecanismos que empleará para el registro de toda la información generada, conforme al cronograma establecido en el procedimiento. En todo caso, debe garantizarse el procedimiento de intervención de los interesados, y se levantará un acta lo acontecido en la audiencia. (...) **PARÁGRAFO 1.** En los procesos de selección que se encuentren en trámite, no es necesario modificar el pliego de condiciones para este fin. Sin embargo, mínimo dos días hábiles antes de la realización, la entidad deberá informar la metodología y condiciones para el desarrollo de las audiencias.”.

ii) Sobre los **procedimientos sancionatorios contractuales** de los que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el **artículo 2** permitió su realización a través de medios electrónicos, sin perjuicio de que el ordenador del gasto o funcionario competente pueda decretar la suspensión de términos, inclusive para los iniciados con anterioridad a la vigencia del decreto.

iii) En materia de **contratación de urgencia**, el **artículo 7** señaló: “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. (...)”.

iv) En el **artículo 9** se dispuso el **procedimiento para el pago de contratistas del Estado**, señalando que, durante el estado de emergencia, las entidades estatales deberán implementar para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 616-1 del Estatuto Tributario.

13. En la **sentencia C-162 del 4 de junio de 2020**, la Corte Constitucional **declaró la constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 440 de 2020**<sup>5</sup>, por tres razones. La primera, porque busca hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento social según recomendación de la OMS, como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia; por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia.

14. La segunda, porque el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la

<sup>5</sup> La sentencia referida aún no ha sido notificada ni ha sido publicado su texto completo. Se encuentra disponible el comunicado publicado en la página web de la Corte Constitucional. Boletín No. 72, consultable en el enlace: [https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Es-constitucional-el-Decreto-Legislativo-que-adopt%C3%B3-medidas-en-materia-de-contrataci%C3%B3n-estatal,-en-el-marco-del-COVID\\_19-8913](https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Es-constitucional-el-Decreto-Legislativo-que-adopt%C3%B3-medidas-en-materia-de-contrataci%C3%B3n-estatal,-en-el-marco-del-COVID_19-8913)



expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

15. La tercera, porque encontró que las medidas adoptadas son proporcionales a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad y sometidas a los respectivos controles, además de su corta duración, ya que están vigentes por el tiempo que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y ninguna de ellas es discriminatoria.

## 1.2. Acto administrativo expedido por la Policía Nacional de Colombia

16. El 26 de marzo de 2020, la Directora de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional de Colombia expidió la Resolución 0042 del 26 de marzo de 2020, *“Por la cual se declara la urgencia manifiesta y se adoptan medidas en materia de contratación estatal, por parte de la Dirección de Protección y Servicios Especiales para la adquisición de bienes y/o servicios, necesarios para atender el estado de emergencia económica, social y ecológica, derivada de la pandemia generada por el COVID-19”*, cuyo contenido se sintetiza a continuación.

17. El acto administrativo se sustentó en la declaratoria del Estado de emergencia, en las medidas expedidas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 440 de 2020, así como en el artículo 218 de la Constitución Política, que determina que la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz, y lo previsto en los artículos 42 de la Ley 80 de 1993 y 2 de la Ley 1150 de 2007.

18. Declaró la urgencia manifiesta con el fin de que la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, pueda adquirir oportunamente los bienes y/o servicios necesarios para atender el Estado de emergencia económica, social y ecológica originada por el COVID-19, mientras se encuentre vigente la declaratoria de pandemia y emergencia sanitaria por parte de las autoridades competentes y, ordenó gestionar los movimientos presupuestales al interior de la institución, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios que se requieran para dicho efecto.

19. Acogió las instrucciones impartidas en el Decreto Legislativo 440 de 2020 e indicó que reglamentaba, para la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, algunas de ella, así:

i) Durante el Estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias públicas, en los procesos de selección que deban adelantarse, se realizarán a través de medios electrónicos, para lo cual, 2 días hábiles antes de la realización de la audiencia respectiva, la Dirección de Protección y Servicios Especiales informará a través de la sección de mensajes de la plataforma SECOP II, la metodología y condiciones para su desarrollo, en concordancia con las Leyes 1564 de 2012 y 1437 de 2011.







ii) Decretó la suspensión de términos de los procedimientos sancionatorios desde la declaración del Estado de emergencia económica, social y ecológica y hasta que el Gobierno Nacional notifique la finalización de la emergencia sanitaria decretada a través de Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. Durante la suspensión de términos no realizarán audiencias dentro de los procedimientos sancionatorios de su competencia.

iii) Sobre el procedimiento de pago contractual, dispuso que durante el Estado de emergencia económica, social y ecológica, esa dependencia recibirá los documentos para el trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de los contratistas, a través de la sección "ejecución del contrato", casilla "plan de pago" de la plataforma SECOP II, en el contrato correspondiente, plataforma a través de la cual se aceptará o rechazará la factura.

iv) Para los contratos en ejecución y desarrollados a través de la plataforma SECOP II y, para las órdenes de compra realizadas a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, dispuso que los documentos para el trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de los contratistas, se debe hacer a través del correo electrónico [dipro.gruco@policia.gov.co](mailto:dipro.gruco@policia.gov.co), indicando que a la dirección electrónica de la cual el contratista haga su requerimiento, se responderá si la entidad acepta o no la factura presentada.

20. Dispuso el envío a la Contraloría General de la República del acto administrativo analizado, de sus antecedentes y de los contratos que celebre con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, con el objeto de que esa entidad realice el control fiscal correspondiente, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 80 de 1993. Además, ordenó la publicación de la resolución en la plataforma de la Agencia Nacional de Compras Públicas del Estado Colombiano (SECOP II) y en la página web de la Policía Nacional.

### **1.3 Actuaciones procesales relevantes**

#### **1.3.1 Admisión del control inmediato de legalidad**

21. Mediante acta de reparto del 22 de abril de la presente anualidad, el acto jurídico expedido por la Policía Nacional fue asignado a la suscrita magistrada, en su condición de integrante de la Sala Veintisiete (27) Especial de Decisión de la Sala Plena del Consejo de Estado.

22. Conforme lo prevé el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el conocimiento del asunto se avocó por auto del 4 de mayo de 2020; fue notificado al Director General de la Policía Nacional, a la Directora de Protección y Servicios Especiales de ese cuerpo, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por correo electrónico, el 8 de mayo de 2020, y publicado el aviso a la comunidad el 11 de mayo de la misma anualidad.





23. En el proceso no se presentaron intervenciones ciudadanas y la Policía Nacional guardó silencio. En cuanto a la solicitud de conceptos de organizaciones públicas o privadas sobre la materia del proceso, no se consideró necesario su solicitud, por cuanto el acto administrativo se estimó suficiente para adoptar la decisión que corresponde.

### 1.3.2 Concepto rendido por la Agente del Ministerio Público

24. El 9 de junio de 2020, dentro del término previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, la Agente del Ministerio Público rindió concepto, solicitando: **i)** declarar la legalidad de la Resolución 0042 del 26 de marzo de 2020, por considerar que se ajusta al ordenamiento y cumple con los requisitos formales y materiales **ii)** modular la vigencia de las medidas referidas a las audiencias públicas de procesos de contratación y al procedimiento para pago de contratistas de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, en el sentido de que estará vigente hasta que el Gobierno Nacional notifique la finalización de la emergencia o las medidas sanitarias que le dieron origen.

25. Encontró cumplidos los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad, por las siguientes razones:

i) Se trata de un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, porque la “urgencia manifiesta” generó, para una pluralidad indeterminada de personas, una situación especial para la contratación de bienes y/o servicios necesarios para atender la crisis derivada de la pandemia generada por el COVID-19.

ii) Fue expedido en ejercicio de una función administrativa, cual es, contratar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas al presupuesto de la Policía Nacional mediante la modalidad de contratación directa -urgencia manifiesta-, atribuida a la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional por parte del Director General de la Policía Nacional en el artículo 1, numeral 4, sub numeral 4.6. de la Resolución 00277 del 27 de enero de 2020.

iii) Se expidió con fundamento en el Decreto Legislativo 417 de 2020 declaratorio del Estado de emergencia y “*desarrolla y/o acoge, lo dispuesto en el Decreto Legislativo 440 de 2020*”, por el cual se adoptan medidas de contratación estatal con ocasión del Estado de excepción, originado por la Pandemia COVID-19.

26. Se refirió a la finalidad del control inmediato de legalidad, a las normas que sirvieron de fundamento para la expedición del acto administrativo y desarrolló un marco teórico y normativo en relación con la urgencia manifiesta, para concluir que al tenor del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y en lo que resulta relevante para el asunto estudiado, la Resolución 0042 del 26 de marzo de 2020 es pasible del



control inmediato de legalidad porque declaró la urgencia manifiesta en desarrollo y/o aplicación<sup>6</sup> del Decreto Legislativo 440 de 2020.

27. Sobre el punto, indicó que existe una clara relación de conexidad sustancial, normativa, de motivación y de finalidad, entre la Resolución 0042 ibídem y el Decreto Legislativo 440 de 2020, que deriva en su compatibilidad mutua, porque el legislador extraordinario determinó que con la declaratoria del Estado de emergencia se entendía comprobado el hecho que da lugar a 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, y lo que hizo el acto administrativo fue precisamente desarrollar dicha declaratoria para los procesos de selección de la Dirección de Protección y Servicios Especiales, necesarios para atender dichas finalidades, amén de expresamente señalar que acogía y reglamentaba, para esa dependencia, tres medidas dictadas en el Decreto Legislativo 440 ejusdem.

28. Hizo una descripción de las disposiciones contenidas en el acto administrativo, concluyendo que ninguna de las medidas impone limitaciones o restricciones a los derechos constitucionales, y que, por el contrario, buscan la materialización de garantías fundamentales, como son la salud y el debido proceso, con el propósito de que para las personas interesadas en contratar con la Dirección de Protección y Servicios Especiales, puedan concurrir a los procesos de selección atendiendo la medida de aislamiento preventivo obligatorio y en el marco de la circunstancia extraordinaria que afronta el país en materia sanitaria.

29. Explicó que el acto administrativo se ajusta a la necesidad fáctica, porque al tenor del artículo 4 de la Resolución 04244 del 31 de diciembre de 2009<sup>7</sup>, la Dirección de Servicios Especiales tiene la misión de dirigir, orientar y coordinar la protección en ámbitos de atención primordial<sup>8</sup>, y estimó que las medidas adoptadas garantizan, para todos los ciudadanos interesados, el cumplimiento de los principios de participación, responsabilidad, economía y selección objetiva de los procesos de contratación, así como los derechos a la vida y a la salud, dada la pluralidad de oferentes y de contratistas.

<sup>6</sup> A esa conclusión llegó luego de explicar que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 prevé dos escenarios relevantes en materia de urgencia manifiesta y Estado de excepción. Para el primero, explicó que, como una de las causales legales para declarar la urgencia manifiesta es estar en el marco de un Estado de excepción, cualquiera que él sea, ello no implica, *per se*, que el acto administrativo que la declare sea desarrollo éste, y en tal medida la declaratoria de urgencia manifiesta con causa en un estado excepcional no es pasible, por eso solo hecho, del control inmediato de legalidad. Respecto del segundo, señaló que, como en el marco de ese estado de excepción, el Gobierno Nacional puede dictar decretos legislativos que regulen la figura, es este escenario en el que se impone el control inmediato de legalidad, cuando el acto administrativo declare la urgencia manifiesta con fundamento en un decreto legislativo, como ocurre en el presente asunto.

<sup>7</sup> "Por la cual se define la estructura orgánica interna y se determinan las funciones de la Dirección de Protección y Servicios Especiales y se deroga la Resolución 02062 del 15 de junio de 2007"

<sup>8</sup> Protección de la infancia y la adolescencia, del medio ambiente y de los recursos naturales en el ámbito urbano del turismo, patrimonio arqueológico, cultural y religioso de la nación y, la protección de las personas con nivel de riesgo comprobado, bienes vulnerables e infraestructura del sector petrolero, que contribuyan al proceso misional institucional de convivencia y seguridad ciudadana.



30. En cuanto a la subsidiariedad jurídica, expresó que el acto administrativo cumple esta exigencia, porque desarrolla lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, dado que regula una situación relacionada con el Estado de excepción -la declaratoria de urgencia manifiesta, incluida la posibilidad de hacer traslados presupuestales internos- y de algunos trámites y procedimientos en materia de contratación estatal, como fórmula de protección, prevención y contención de la pandemia, conforme con sus deberes funcionales y en armonía con las disposiciones del Estatuto general de contratación pública, la declaratoria del Estado de emergencia y el Decreto Legislativo 440 de 2020.

31. Señaló que las medidas son proporcionales, toda vez que la gravedad de la situación sanitaria, la misión de la dependencia y de la Policía Nacional, así como las características del servicio que presta, hacían imperativa la declaratoria de urgencia manifiesta para atender la crisis sanitaria, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, la prestación del servicio y el cumplimiento misional de la institución.

32. Advirtió que las medidas contenidas en el acto administrativo no resultan discriminatorias, en la medida en que cobijan por igual a todos los interesados en participar de los procesos de selección y a los contratistas, según corresponda.

33. En cuanto a la duración de la declaratoria de urgencia manifiesta, indicó que al encontrarse en correspondencia con la dispuesta en el Decreto Legislativo 440 de 2020, resulta justificada y proporcional para atender las necesidades requeridas por la pandemia y su expansión.

34. Sin embargo, **estimó necesario que se module la vigencia de las medidas** referidas a las audiencias públicas por medios electrónicos en los procesos de selección de los contratistas, la suspensión de los términos dentro de los procesos sancionatorios y la recepción de los documentos para el trámite, pago de facturas y cuentas de cobro de los contratistas, pues de la interpretación sistemática del ordenamiento, se puede colegir que todas ellas deben regir hasta el día en que se levanten las medidas sanitarias que permitan a las entidades atender de forma normal sus servicios, esto es, hasta que el Gobierno nacional notifique la finalización de la emergencia sanitaria de las medidas sanitarias que le dieron origen y no hasta que culmine el Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

## I. CONSIDERACIONES JURIDICAS

### 2.1. Competencia

35. La Sala 27 Especial de Decisión adoptará una decisión en ejercicio del control inmediato de legalidad, de conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994<sup>9</sup> y 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)<sup>10</sup>, sobre la

<sup>9</sup> 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





resolución No. 0042 del 27 de marzo de 2020. El control que corresponde ejercer en este caso es de conocimiento de las salas especiales de decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de conformidad con los artículos 23<sup>11</sup>, 29.3<sup>12</sup> y 42<sup>13</sup> del Acuerdo No. 80 de 2019 y con la decisión adoptada en sesión virtual No. 10 del 1 de abril de 2020 de esta.

36. Aplicadas las normas de competencia al *sub examine*, se encuentra que se trata de un acto administrativo general emanado de la Policía Nacional de Colombia, que es una entidad pública del orden nacional, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, con personería jurídica, con autonomía administrativa y presupuestal, como se deriva de lo previsto en los artículos 216 y 218 de la Constitución<sup>14</sup> y de la Ley 62 de 1993<sup>15</sup>, cuya estructura está definida en el Decreto 4222 del 23 de noviembre de 2006<sup>16</sup>, de la cual hace parte la Dirección de Protección y Servicios Especiales.

## 2.2. Problemas jurídicos

Teniendo en cuenta el ordenamiento señalado en el acápite de antecedentes, referido al Estado de emergencia económica, social y ecológica, así como el concepto rendido por la Agente del Ministerio público, corresponde a esta Sala Especial de decisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

37. Determinar si Resolución 0042 del 26 de marzo de 2020, se aviene a la legalidad por cumplir los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la Ley 137 de 1994 -Estatutaria de los estados de excepción- y el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como al Decreto Legislativo No. 440 de 2020 que desarrolla.

---

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. [...]

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Artículo 23. Control inmediato de legalidad. Para efectos de la sustanciación, el Presidente de la Corporación sorteará los asuntos de control inmediato de legalidad entre todos los Magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

<sup>12</sup> Artículo 29. Las Salas Especiales de Decisión decidirán los siguientes asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: (...) 3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

<sup>13</sup> Artículo 42. Convocación a sesiones. La convocatoria a las sesiones de las Salas, Secciones y Subsecciones se hará previa y públicamente por escrito en el que se mencionarán lugar, día, hora y orden del día. En caso de urgencia la citación podrá ser verbal, de lo que se dejará testimonio en el acta.

<sup>14</sup> **Constitución Política. Artículo 216.** La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. **Artículo 218.** La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

<sup>15</sup> **Ley 62 de 1993. Artículo 5. Definición.** La Policía Nacional es un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación. Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana. **Artículo 9. Del Presidente de la República.** El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, es el jefe superior de la Policía Nacional, atribución que podrá ejercer por conducto de las siguientes instancias: a. El Ministro de Defensa Nacional b. El Director General de la Policía. **Artículo 10. Del Ministro de Defensa.** Para los efectos de dirección y mando, la Policía Nacional depende del Ministro de Defensa.

<sup>16</sup> **Decreto 4222 de 2006. Artículo 1 modificadorio del numeral 7 del artículo 1 del decreto 049 de 2003.** La estructura del Ministerio de Defensa Nacional será la siguiente: (...) 7. Dirección General de la Policía Nacional. (...) 7.1.6 Dirección de Protección y Servicios Especiales.





38. De superarse el control inmediato de legalidad en los aspectos señalados, la Sala deberá determinar si, las vigencias dispuestas para las medidas adoptadas en el numeral segundo de la Resolución 0042 del 26 de marzo de 2020, están ajustados o no al ordenamiento del Estado de emergencia.

39. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala abordará el estudio de los siguientes aspectos: **i)** marco normativo del Estado de emergencia económica, social y ecológica y requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad **ii)** revisión de los presupuestos formales **iii)** examen de los requisitos materiales, para establecer si, en el caso concreto, el acto administrativo sometido cumple con los de finalidad, motivación, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

### **2.3. Marco normativo del Estado de emergencia económica, social y ecológica y del control inmediato de legalidad**

40. Los artículos 212 a 215 de la Constitución Política consagran los Estados de excepción, en virtud de los cuales, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar, entre otros, la emergencia económica, social y ecológica, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: **i)** perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que **ii)** constituyan grave calamidad pública<sup>17</sup>.

41. Por su parte, *el control inmediato de legalidad está instituido para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional*, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven llamadas para concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación extraordinaria dictada en el Estado de excepción.

42. La jurisprudencia constitucional<sup>18</sup> ha considerado que la declaratoria de una emergencia económica, social o ecológica presupone el cumplimiento de *requisitos tanto formales como materiales*, con respecto de los cuales la Corte debe ejercer un control automático e integral y, en las mismas condiciones, lo debe hacer la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con respecto a las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción, tal como lo establecen el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

43. Siendo ello así, el control que corresponde ejercer al juez contencioso es un *control integral*, por cuanto su análisis implica su confrontación con el artículo 215

<sup>17</sup> La calamidad pública fue definida por la Corte Constitucional en la sentencia C-216 de 1999, como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella”(...).

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido. En punto del control precisó que “Este control judicial constitucional de los decretos legislativos se complementa, a su vez, con el denominado control automático de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el cual es ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo para todas aquellas medidas administrativas adoptadas en desarrollo de decretos legislativos.”





de la Constitución Política<sup>19</sup>, con el decreto que declara la emergencia y con el decreto legislativo que desarrolla, este último con independencia de que se declare su inconstitucionalidad, en tanto es necesario determinar si, mientras el acto administrativo produjo efectos, se ajustó o no, al ordenamiento jurídico con el que se confronta.

44. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en *sentencia del 16 de junio de 2009*<sup>20</sup>, señaló las principales características de este medio de control a la luz de la Ley estatutaria de los Estados de Excepción, aplicable igualmente a la reglamentación de este, contenida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que reprodujo el mismo contenido normativo.

45. Al respecto, consideró que: **i)** se trata de un proceso judicial **ii)** es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente **iii)** el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos **iv)** no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad **v)** se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que enmarque los límites para el juicio de la legalidad del acto **vi)** el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política.

46. También reviste carácter esencial la autonomía de este medio frente a otras acciones, lo cual significa su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos<sup>21</sup>.

#### **2.4 Revisión de los requisitos formales de la Resolución 0042 de 2020**

47. El examen formal impone verificar que el acto administrativo cumpla con los requisitos consagrados en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, encontrando que: **i)** fue expedido por la autoridad nacional competente, esto es, la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional de Colombia **ii)** se encuentra debidamente numerado y fechado, así, Resolución número 0042 del 26 de marzo de 2020 **iii)** fue firmado por la Directora de esa dependencia, conforme con la delegación realizada por el Director General de la Policía Nacional en la Resolución 00277 del 27 de enero de

<sup>19</sup> La confrontación con el artículo 215 superior implica el análisis de cumplimiento respecto de la Ley Estatutaria de los Estados de excepción, Ley 137 de 2020.

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1 de julio de 2010. M.P. María Claudia Rojas Lasso. Esta sentencia reitera la referida, que fue dictada en el radicado 11001031500020090030500., con ponencia del Magistrado Enrique Gil Botero.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia del 31.05.2011. Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).





2020<sup>22</sup>, para contratar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en el presupuesto.

48. Así mismo, la Sala advierte que se trata de un acto administrativo de contenido general, impersonal o abstracto, en consideración a que está dirigido, por un lado, a todos aquellos interesados en participar de los procesos de contratación que adelante la dependencia, en orden a adquirir bienes y/o servicios necesarios para atender el Estado de emergencia originado por el COVID-19, y por el otro, a todos los contratistas de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional con procesos sancionatorios en curso, así como a aquellos que requieren adelantar procedimientos de pago, con lo cual, tiene plena capacidad para producir efectos en el mundo jurídico, en orden a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de sus destinatarios.

49. El acto administrativo se expidió en vigencia del Decreto Legislativo No. 417 de 2020, declaratorio del Estado de emergencia, en desarrollo del Decreto Legislativo 440 de 2020, y en ejercicio de las funciones administrativas delegadas por el Director General de la Policía Nacional, relativas a contratar, comprometer y ordenar el gasto para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, en el artículo 9 del Decreto 4222 de 2006.

50. Consecuentemente, el acto administrativo cumple con los requisitos formales previstos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 y procede su control inmediato de legalidad a efectos de verificar si su contenido material se ajusta al ordenamiento.

## **2.5 Examen de los requisitos materiales de la Resolución 0042 de 2020**

51. Al tenor de los artículos 10 a 14 de la Ley 137 de 1994, corresponde establecer si el Acuerdo No. 021 del 31 de marzo de 2020, cumple con los *requisitos referidos a su finalidad, motivación suficiente y de incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.*

52. Para la verificación de estos presupuestos en el caso concreto, la Sala precisará el marco normativo de la materia regulada en el acto administrativo, para establecer si el contenido material supera la revisión automática e integral de legalidad que corresponde en el *sub lite*.

### **2.5.1 Marco normativo de la contratación de urgencia**

53. La figura está consagrada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, disposición que contempla su procedencia, entre otros eventos, cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción o cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad

---

<sup>22</sup> Por la cual se delega en algunos funcionarios, la competencia para contratar, comprometer y ordenar el gasto, en desarrollo de las apropiaciones incorporadas al presupuesto de la policía nacional y suscribir convenios y/o contratos interadministrativos. Subnumeral 4.6. del numeral 4. del Artículo 1.





o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones; puede ser declarada directamente por la autoridad administrativa, sin que medie autorización para el efecto; exige la expedición de un acto administrativo motivado y, sus efectos jurídicos son los siguientes:

- i) Posibilita los traslados presupuestales que a nivel interno requiera la entidad para atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta
- ii) La modalidad de selección del contratista se torna directa.
- iii) El control fiscal del acto administrativo, sus antecedentes y los contratos que se originen con ocasión de ella, es inmediato.
- iv) Dada la situación de apremio que representa la declaratoria de urgencia manifiesta, es posible prescindir de la suscripción del contrato escrito e incluso del acuerdo acerca de la remuneración, pero debe constar por escrito la autorización impartida por la entidad estatal contratante.
- v) Su uso indebido constituye causal de mala conducta.

54. Sobre la exequibilidad del artículo 42 ejusdem, la Corte Constitucional ha señalado<sup>23</sup> que la urgencia manifiesta constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva, porque su aplicación está condicionada por la existencia de situaciones de calamidad pública, fuerza mayor o caso fortuito, que por su naturaleza y magnitud afectan inminentemente la prestación del servicio e impiden, por ende, acudir a los procesos de selección de contratistas, conforme con la regulación que corresponda.

55. La Corte Constitucional explicó que los posibles excesos que genere la aplicación práctica de ese instrumento son de por sí ajenos al juicio de constitucionalidad de la norma revisada, y, en todo caso, se atenúan por la necesidad de motivación del acto, el control fiscal inmediato y los mecanismos de control sobre las conductas que resulten en su indebido uso<sup>24</sup>. Sobre los traslados presupuestales autorizados por la norma, determinó que ellos son constitucionales, bajo el entendido de que se trata de movimientos internos dentro del presupuesto de la entidad pública respectiva.

56. Corolario, el control que corresponde a esta Corporación respecto de la declaratoria de urgencia manifiesta realizada en desarrollo del artículo 7 del

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-949 del 5/09/2001. MP. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente D-3277. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos (...) 42; artículo 43 (...) de la Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública".

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998. MP. Fabio Morón Díaz. Expediente D-2107. Acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1 del artículo 41 y el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".





Decreto Legislativo 440 de 2020 por la Policía Nacional, es abstracto y no tiene alcance respecto de los actos particulares y concretos que se expidan con ocasión de su aplicación, razón por la que se descarta la necesidad de profundizar en los principios constitucionales que regentan la función administrativa y en especial, la relativa a la contratación directa autorizada de manera general con la expedición del acto administrativo que se examina, en tanto el decreto legislativo en mención, fue el que dispuso, con ocasión de la declaratoria de Estado de emergencia económica, social y ecológica, 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, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud, en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y en cumplimiento del ordenamiento constitucional<sup>25</sup> y legal vigente.

### 2.5.2 Marco normativo de la Policía Nacional

57. Desde la órbita constitucional, los artículos 216 y 218 superiores consagran que la fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; que ésta última es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz; y que corresponde al legislador su organización.

58. Desde la legislativa, el artículo 5 de la Ley 62 de 1993 define a la Policía Nacional como un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana, y en el artículo 10 consagra que para los efectos de dirección y mando, depende del Ministro de Defensa, claro está, sin perjuicio del ejercicio que como suprema autoridad administrativa le corresponde al Presidente de la República respecto de ella.

59. El subnumeral 7.1.6 del numeral 7 del artículo 1 del Decreto 4222 de 2006, establece que la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, entre sus funciones, ejerce las de organización y funcionamiento de servicios de seguridad y protección en materia de personas y bienes vulnerables, menores, medio ambiente, atractivos turísticos del país, personas en situación de riesgo, infraestructura del sector petrolero del país, y tiene a cargo el manejo de los servicios especiales de policía de menores, turismo, ambiental y ecológica urbana, fiscal y aduanera.

60. Corolario, la misión, finalidad y objetivo de la Policía Nacional es la protección permanente, continua e indeclinable de la ciudadanía, las instituciones y

<sup>25</sup> En referencia a los principios establecidos en el artículo 209 para el ejercicio de la función administrativa, así como los previstos en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.





del Estado Social de Derecho y las particulares que corresponden a la Dirección de Protección y Servicios Especiales, como lo advirtió la Agente del Ministerio Público, corresponden a temáticas sensibles y relevantes para el cumplimiento de la misión de la institución en el marco democrático.

### **2.5.3 Normas del Estado de emergencia económica, social y ecológica, relevantes en el caso objeto de estudio**

61. La Sala destaca los Decretos Legislativos No. 417 -declaratorio del Estado de emergencia- y No. 440 de 2020, cuyo contenido, características y finalidades quedaron ampliamente expuestos en el acápite de antecedentes, reiterando que, el último de ellos, determinó que la urgencia manifiesta se entiende comprobado por el hecho de la declaratoria del Estado de emergencia económica, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios estatales, en orden a garantizar que toda la institucionalidad cuente con el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia, así como para flexibilizar el cumplimiento de procesos y procedimientos de todo orden en materia contractual, e incluso suspender los de tipo sancionatorio, con el propósito de facilitar el cumplimiento del aislamiento preventivo y como garantía de los derechos a la vida, la salud y el debido proceso.

## **2.6 Análisis de contenido de la Resolución 0042 del 16 de marzo de 2020**

### **2.6.1 Finalidad y necesidad**

62. De acuerdo con los artículos 10 y 11 de la Ley 137 de 1994, el acto administrativo se ajusta al principio de finalidad cuando la(s) medida(s) adoptada(s) está(n) *“directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, y cumple con el de necesidad, cuando expresa claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.*

63. De la lectura de las consideraciones del acto administrativo surge que la finalidad de su expedición fue proveer a la dependencia, con la mayor celeridad, los bienes y servicios necesarios para afrontar la pandemia y mitigar sus efectos, y a la vez garantizar la prestación continua y permanente del servicio a cargo de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional. Para ello, en la parte resolutive del acto objeto de control, declaró la urgencia manifiesta y ordenó gestionar los movimientos presupuestales necesarios al interior de la entidad, así como el envío de toda la documentación respectiva a la Contraloría General de la República.

64. Así mismo, señaló el acto administrativo que con la finalidad de evitar la propagación del COVID-19 y a la vez asegurar la prestación continua y permanente del servicio a cargo de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional en las condiciones sanitarias exigidas por la pandemia, tanto en



los centros de trabajo como en el desarrollo de las actividades en campo y en el contacto con la ciudadanía, en la parte resolutoria acogió medidas administrativas en materia de contratación, referidas a: i) la realización de audiencias públicas ii) la suspensión de términos de los procesos sancionatorios contractuales iii) el trámite y pago de los contratistas a través de medios electrónicos dispuestos en la plataforma SECOP II de Colombia Compra Eficiente.

65. Estas finalidades guardan conexidad directa con los fundamentos fácticos y jurídicos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y con las medidas de urgencia, en materia de contratación dictadas por el Gobierno nacional en el Decreto 440 de 2020, por las siguientes razones:

i) La primera, esto es, la declaratoria de urgencia manifiesta y la gestión de los movimientos presupuestales necesarios al interior de la entidad, porque agiliza la contratación de bienes y servicios requeridos por la dependencia para prevenir, mitigar y contener la propagación del Covid-19, y garantiza la continuidad de su gestión en materia de protección y servicios especiales a su cargo, en las condiciones sanitarias exigidas para enfrentar y contener la pandemia.

ii) La segunda, relativa a las medidas administrativas de urgencia, por un lado, porque asegura la continuidad de los procesos de contratación requeridos para la prestación permanente del servicio en las condiciones de anormalidad propias del Estado de emergencia y, por el otro, propicia el distanciamiento social en orden a prevenir y contener el contagio del COVID-19, toda vez que los contratistas que requieren gestionar sus pagos o concurrir a las audiencias públicas en los procesos de selección, en la medida en que pueden hacerlo en uso de las tecnologías de la información dispuestas por la entidad para el efecto.

iii) La tercera, relacionada con la suspensión de los procesos sancionatorios en curso, porque por una parte, propende por el distanciamiento social como medida preventiva y de contención del brote, en garantía de los derechos fundamentales a la salud y a la vida de servidores, contratistas e intervinientes en la actuación, en tanto el procedimiento especial previsto para ellas en el artículo 86<sup>26</sup> de la Ley 1474

<sup>26</sup> **Ley 1474 de 2011. Artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento.** Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento: **a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista**, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera; **b) En desarrollo de la audiencia**, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad; **c) Hecho lo precedente, mediante resolución**





de 2011 es, en esencia, de carácter verbal y presencial porque se surte en audiencia, y por la otra, garantiza el debido proceso y el derecho de defensa, porque el artículo 2 del Decreto Legislativo 440 de 2020 supeditó la continuidad de esos procedimientos a través de medios tecnológicos al cumplimiento del deber, a cargo de la entidad, de garantizar los medios electrónicos, su acceso por parte de todos los interesados y los mecanismos de registro de la información generada.

Lo anterior se concluye de la lectura armónica de las consideraciones señaladas en el Decreto Legislativo 440 de 2020 y lo dispuesto por el Gobierno nacional en el artículo 2 ejusdem, como se observa a continuación:

***“ Considerando (...) 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 permiten continuarlos de manera normal; (...)”*** (negrilla fuera de texto)

***“Decreta (...) ARTÍCULO 2. Procedimientos sancionatorios. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía.***

***La Entidad Estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la información generada.***

***Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto. (...)”*** (negrilla fuera de texto).

**motivada** en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia; d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario **para allegar o practicar pruebas** que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.



En efecto, el artículo 2 del Decreto Legislativo 440 de 2020 si bien dispuso la **posibilidad** de que durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias señaladas se surtan por medios electrónicos en procura simultánea del distanciamiento social y de la continuidad de las actuaciones sancionatorias en curso, también autorizó la suspensión de los términos en dichas actuaciones, permisión que se explica en la necesidad de garantizar el debido proceso y los derechos de contradicción y defensa, que vistas a la luz de la inminencia e imprevisibilidad de la calamidad pública originada por la pandemia, requieren que las entidades cuenten con medios tecnológicos y que tengan la capacidad de asegurar que el proceso que se surte por medios digitales y electrónicos de comunicación, sea equivalente a la actuación que ordinariamente se surte de manera presencial a través de intervenciones verbales y constancia escrita de todo lo actuado en la audiencia.

Consecuentemente y teniendo en cuenta la autorización brindada a las entidades por la legislación extraordinaria, en orden a suspender la realización de las audiencias programadas para surtir los procedimientos sancionatorios para garantizar el debido proceso de los contratistas, y que ella fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-162 de 2020, considerando que la inminencia de la calamidad requería este tipo de medidas para enfrentar la pandemia como causa de origen del Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el decreto 417 de 2020, así como para conjurar sus efectos, la Sala concluye que dicha medida supera el requisito de conexidad fáctica y jurídica establecido en la Ley 137 de 1994.

66. En cuanto al requisito de necesidad, la Sala encuentra que la Resolución 0042 de 2020 lo satisface, por los siguientes motivos:

i) La entidad requería desarrollar el ordenamiento extraordinario dictado por el Gobierno nacional, porque al tenor del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, la licitación pública es regla general para la contratación estatal, mientras que la contratación directa del artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, corresponde a una modalidad de selección extraordinaria o excepcional, pues su uso sólo se autoriza, entre otros motivos, cuando se está en presencia de Estados de excepción, hechos constitutivos de calamidad, fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas.

ii) No obstante, como el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 señaló que se **entiende probado el hecho que origina la declaratoria de urgencia manifiesta, cuando se contraten bienes, servicios u obras para la contención de la pandemia**, se hace evidente que los procedimientos de selección a los que se debía acudir en un estado de normalidad, no resultaba suficiente, dadas las condiciones de celeridad e inmediatez con las que se requiere adquirir cierto tipo de bienes, servicios u obras.

iii) De igual manera, aunque la Ley 80 de 1993 previó la posibilidad de declarar la urgencia manifiesta, y con ello efectuar la contratación directa, fue el Decreto Legislativo 440 de 2020 en el que, finalmente, el legislador extraordinario señaló





que para contratar los bienes, servicios u obras requeridas para enfrentar y evitar la propagación del COVID-19, se entendía probada la causa de origen de la declaratoria de urgencia, hecho que no está contemplado en la Ley 80 de 1993 ni en la Ley 1150 de 2007.

iv) De suyo y sobre la base de que el servicio de policía es continuo, permanente e indeclinable, la Sala advierte que era necesario para la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, acudir, en desarrollo de las previsiones del Decreto Legislativo, a la declaratoria de urgencia manifiesta como mecanismo de contratación expedito, con el fin de prevenir y contener la propagación de la pandemia y garantizar la continuación de sus servicios, en sede y en campo, en condiciones de seguridad sanitaria.

v) Dadas las condiciones de distanciamiento social y aislamiento preventivo instruidas y promovidas por el Gobierno nacional en orden a conjurar y mitigar los efectos negativos de la pandemia que dio origen a la declaratoria del Estado de emergencia, era lógico y necesario, que la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional desarrollara las medidas extraordinarias del Decreto Legislativo 440 de 2020, relativas a la realización de audiencias públicas de contratación y a la gestión de los trámites de pago de contratistas, con uso de las plataformas informáticas dispuestas por Colombia Compra Eficiente.

Ello es así porque de otra manera, dada la inminencia de la calamidad y la velocidad del contagio del COVID-19, de no ser por la flexibilización instruida por el Presidente de la República, en orden a usar los medios tecnológicos y el trabajo en casa como medida para prevenir y contener el contagio, esa dependencia no hubiera podido continuar con la prestación de los servicios de protección, seguridad y policía que le corresponden, lo cual es contrario a las finalidades y propósitos que constitucionalmente le corresponden a la Policía Nacional y a las instrucciones del Presidente de la República.

En el escenario opuesto, la dependencia habría continuado con la prestación del servicio en concurrencia de los contratistas a la sede de la entidad, hecho que impone, para las garantías fundamentales a la salud y a la vida, un riesgo injustificado y no proporcional, pues se reitera, el Decreto Legislativo 440 de 2020 previó medidas dirigidas a garantizar tales derechos fundamentales durante el estado de anormalidad que originó la pandemia, entre ellas las ya referidas, adoptadas en el acto que se controla.

vi) También resultaba necesaria **la suspensión de los procedimientos contractuales previstos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011**, de los que trata el artículo 2 del Decreto legislativo 440 de 2020, porque la situación de anormalidad y sus particularidades sanitarias, implicó, para las entidades, incluida la Policía Nacional, volcar sus esfuerzos en orden a atender, de manera contingente, la contratación requerida para asegurar las condiciones sanitarias y laborales exigidas por la pandemia, junto con la continuidad en la prestación de los servicios y el cumplimiento de sus funciones en condiciones de distanciamiento y aislamiento social, de manera que, para garantizar el debido proceso y el derecho





de contradicción y defensa de los contratistas y de quienes hubieran prestado las garantías contractuales, aquellas entidades que no contaban con la capacidad de reaccionar administrativa, tecnológica y operativamente para surtir estas audiencias sancionatorias por vías distintas a la presencial, estaban abocadas a suspender los términos conforme lo señaló el legislador extraordinario, durante la vigencia del Estado de emergencia declarado por el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, es decir, por 30 días calendario.

67. En efecto, tratándose la audiencia del mecanismo establecido por el legislador para debatir, en forma verbal y presencial, cualquier vicisitud relativa al incumplimiento de la obligaciones contractuales, y siendo ésta la única oportunidad que tienen el contratista y quien haya prestado garantía contractual para ejercer el derecho de contradicción y defensa, toda vez que en ella se rinden las explicaciones y descargos correspondientes, se presentan las pruebas y/o se solicita la práctica de ella, amén de que la decisión se dicta en la misma audiencia, queda notificada en estrados y los recursos se interponen y sustentan de manera inmediata en el curso de la audiencia, era necesario que la entidad suspendiera tales actuaciones procesales sancionatorias, máxime por la corta duración autorizada para la medida en Decreto Legislativo 440 de 2020, es decir, el mismo término de 30 días calendario previsto para la duración del Estado de excepción declarado mediante el decreto 417 de 2020-.

68. Así mismo, dado el carácter documental propio de los asuntos contractuales y de la naturaleza<sup>27</sup> de los asuntos que se debaten en la audiencia, la Sala concluye que la suspensión de los términos en los procesos sancionatorios contractuales era necesaria y resulta razonable, porque para asegurar el debido proceso en materia de actuaciones no presenciales o virtuales, la entidad debe garantizar los medios tecnológicos, su acceso, así como las condiciones de seguridad e integridad del procedimiento, que por citar algunos ejemplos, van desde las comunicaciones, la validación de la identidad de los intervinientes y de los documentos que soportan la gestión contractual que se pretendan hacer valer como prueba, hasta la firma electrónica de documentos, la condiciones de conectividad y los soportes digitales de lo ocurrido en la audiencia, y todo ello requiere no sólo de una preparación previa sino también de la comunicación de todos los cambios a los contratistas y a quienes, como garantes del cumplimiento de las obligaciones contractuales, tienen interés directo.

69. Conforme con todo lo anterior, la Sala concluye que el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad reúne las exigencias relativas a la finalidad y necesidad de que tratan los artículos 10 y 11 de la Ley 137 de 1994, misma razón que pone de presente su conexidad fáctica y jurídica con el Decreto 417 de 2020, declaratorio del Estado de excepción, y con el Decreto Legislativo 440 de 2020.

## 2.6.2 Motivación suficiente

<sup>27</sup> El cumplimiento en la ejecución de las obligaciones contractuales a cargo del contratista.





70. El cumplimiento de este requisito supone verificar que el acto exprese claramente las razones por las cuales cada una de las medidas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria de emergencia.

71. Al respecto, la Sala observa que la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, motivó suficientemente las razones por las cuales se requería declarar la urgencia manifiesta y adoptar algunas medidas administrativas que en materia presupuestal y contractual fueron previstas por el Decreto Legislativo 440 de 2020, invocando para ello y principalmente, la declaratoria de pandemia realizada por la OMS el 11 de marzo de 2020, la Resolución 385 del 12 de marzo del mismo año, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria y dictó medidas en orden a prevenir y contener la propagación del COVID-19, la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica realizada por el Gobierno nacional en el Decreto Legislativo 417 de 2020, así como las instrucciones impartidas por el Ministerio de Defensa y el Director General de la Policía, dirigidas a garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales de las fuerzas armadas y de la policía, en orden a contribuir, desde el ámbito de sus competencias y funciones, a la prevención y contención de la pandemia.

72. De la lectura de esas consideraciones, se deriva que la declaratoria de urgencia manifiesta y el desarrollo de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 440 de 2020, se motivó en la necesidad de reacción institucional celeridad y oportuna para adquirir los bienes, servicios u obras que se requieren para garantizar el adecuado manejo de la crisis sanitaria, garantizar la salud y la vida de los miembros que integran la fuerza y de aquellos que, como contratistas, colaboran en la consecución de sus fines, y de la ciudadanía en general, con la cual, en virtud de sus funciones constitucionales previstas en los artículos 216 y 218, están en contacto permanente y continuo, con lo cual queda cumplido este requisito.

73. Como en este caso no se suspendió norma alguna del ordenamiento ordinario, el acto no requería desarrollar el requisito de motivación de incompatibilidad previsto por el artículo 12 de la Ley 137 de 1994.

### **2.6.3 Proporcionalidad de las medidas**

74. En cuanto a este requisito, el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los Estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis.

75. Según la jurisprudencia constitucional, el juicio de proporcionalidad busca verificar si la medida adoptada se encuentra ajustada a los hechos que pretende limitar y/o conjurar, y establecer si la afectación de posiciones jurídicas de estirpe constitucional no excede los beneficios que se logran con la medida<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-517 del 10/08/2017. M.P. Iván Humberto Escrucera Mayolo.



76. En esta perspectiva de análisis, basta señalar que la Resolución 0042 de 2020 supera el juicio de proporcionalidad porque, por un lado, la declaratoria de urgencia manifiesta y la gestión de los movimientos presupuestales al interior de la entidad requeridos para la contratación directa los bienes, servicios u obras que la Dirección de Protección y Servicios Especiales requiera, para prevenir, contener y mitigar el contagio del COVID-19, no afecta o restringe, prima facie, ningún derecho fundamental o un principio constitucional.

77. Contrario sensu, con ella sí pretende la garantía del derecho a la salud y a la vida de aquellos trabajadores y contratistas al servicio de esa dependencia, que deben seguir cumpliendo las funciones administrativas del servicio en la sede de la entidad y las de policía en permanente contacto con los usuarios del servicio y la ciudadanía, dado que el servicio de policía es permanente, continuo e indeclinable, por lo cual se justifica la medida.

78. En relación con esto último, es claro que la medida no se advierte excesiva en relación con la naturaleza de la calamidad pública que se pretende conjurar y con las medidas de urgencia que en materia de contratación dictó el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo, porque su reglamentación corresponde, en estricto rigor, al tenor de las disposiciones consagradas en dicha legislación extraordinaria en los artículos 1, 2, 7 y 9 de ese cuerpo normativo.

79. En conclusión, las medidas contenidas en la resolución 0042 de 2020 son constitucional y legalmente razonables, resultan legítimas para la consecución de los objetivos señalados y en ella no se advierte extralimitación alguna por parte de la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, tampoco exceso en el ejercicio de sus competencias o afectación de los derechos fundamentales de sus destinatarios.

#### **2.6.4 Cumplimiento del principio de no discriminación y carencia de arbitrariedad en la medida**

80. La Sala advierte que la reglamentación se encuentra dirigida en igualdad de condiciones a los destinatarios de la norma y protege en la misma medida a todos trabajadores de la dependencia, los contratistas, así como a la ciudadanía que pretenda contratar con la entidad y a aquella que es usuaria y beneficiaria de los servicios de policía a cargo de la dependencia autora del acto que se controla, con lo cual se verifica plenamente el cumplimiento de este requisito.

81. En ninguna forma la medida restringe derechos de grupos de especial protección constitucional o en condición de vulnerabilidad; por contrario, garantiza los derechos de todos en igualdad de condiciones, porque se insiste, no existe condicionamiento alguno que supedite la aplicación de las medidas dictadas, mismas razones que sustentan la ausencia de arbitrariedad de la medida, su respeto al ordenamiento superior y su concordancia con los preceptos de superior jerarquía en que se fundamentan.

#### **2.7 Vigencia de la norma**





82. La Sala advierte que la Resolución 0042 de 2020 dispuso: **i)** que la declaratoria de urgencia manifiesta estaría vigente *“mientras se encuentre vigente la declaratoria de pandemia y emergencia sanitaria por parte de las autoridades competentes”* **ii)** que la suspensión de términos de las actuaciones sancionatorias contractuales lo estaría *“hasta que el Gobierno Nacional notifique la finalización de la emergencia sanitaria decretada a través de Resolución 385 del 12 de marzo de 2020;* mientras que, para las restantes medidas, relativas a la realización de audiencias públicas para la selección de contratistas por medios electrónicos y la recepción de los documentos para el trámite, pago de facturas y cuentas de cobro de los contratistas, no se estableció vigencia alguna.

83. Como en el Decreto Legislativo 440 de 2020, que es el desarrollado por la Resolución 0042 de 2020, estableció que las medidas<sup>29</sup> en él adoptadas producirían efectos durante el Estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia por el Covid-19, es en dicha temporalidad en la que debe enmarcarse la correspondiente a las medidas adoptadas en el acto administrativo que ahora se controla, es decir, mientras dure el Estado de emergencia económica, social y ecológico declarado por el Gobierno nacional en el Decreto Legislativo 417 del 27 de marzo de 2020, el cual, conforme con el artículo 215 constitucional, fue declarado por treinta (30) días, los cuales culminaron el 16 de abril de 2020, mientras que las medidas sanitarias de emergencia dispuestas por el Ministerio de Salud superan dicha temporalidad pues su vigencia inicial fue prevista hasta el 31 de mayo de 2020 y fue prorrogada hasta el 1 de agosto de 2020.

84. De suyo, como la vigencia prevista en la Resolución 0042 de 2020 para las medidas relativas a la declaratoria de urgencia manifiesta y a la suspensión de los términos en las actuaciones contractuales sancionatorias, difiere de la prevista en la norma que desarrolla y permite su extensión en un periodo superior al que se señaló para el Estado de excepción, la Sala no las encuentra conformes con el ordenamiento superior -artículo 215-, con el Decreto Legislativo 440 de 2020 ni con lo previsto en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

85. Ante el hecho de que la Resolución 0042 de 2020 no demarcó sus límites de aplicación en el tiempo en relación con las restantes medidas adoptadas, al igual que ocurre con la declaratoria de urgencia manifiesta y con la suspensión de términos, a ellas corresponde el mismo marco temporal del Decreto Legislativo que desarrolló, razón por la cual se declarará la nulidad de los apartes correspondientes a las vigencias fijadas en el acto administrativo en el artículo 1 y en el inciso segundo del artículo 3.

## **2.8 Ordenes de envío para efectos de que se ejerza el control fiscal y publicación ordenadas en la resolución 0042 de 2020**

<sup>29</sup> Las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 440 de 2020 fueron nuevamente adoptadas, con idéntico texto, en el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, expedido en el marco de la segunda declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica realizada en el decreto 637 del 6 de mayo de 2020.





86. Como quiera que en los artículos 4 y 5 del acto administrativo se ordena, respectivamente, el envío de éste y de los contratos celebrados en su aplicación, junto con los antecedentes administrativos de cada actuación, a la Contraloría General de la República y, la publicación de la resolución en la plataforma SECOP II, dispuesta por Colombia Compra Eficiente, así como en la página web de la Policía Nacional, la Sala advierte que esas disposiciones, en el caso concreto, no merecen análisis de reproche alguno, toda vez que no contraría disposiciones de superior jerarquía, porque, por un lado, se da cumplimiento a una disposición legal y, por el otro, se da cumplimiento al principio de publicidad y transparencia en el ejercicio de la función administrativa.

## 2.9 Conclusión

87. El examen de la norma de cara al cumplimiento de los requisitos formales y materiales superó el test realizado por la Sala, lo cual permite concluir que en la Resolución 0042 del 26 de marzo de 2020, expedida por la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, *“Por la cual se declara la urgencia manifiesta y se adoptan medidas en materia de contratación estatal, por parte de la Dirección de Protección y Servicios Especiales para la adquisición de bienes y/o servicios, necesarios para atender el estado de emergencia económica, social y ecológica, derivada de la pandemia generada por el COVID-19”*, no hay motivo que invalide las medidas objeto de control inmediato de legalidad, salvo en lo relacionado con la vigencia de la norma.

88. Por esta razón, atendiendo a las pautas hermenéuticas de conservación del derecho y del efecto útil de la norma, la Sala declarará la legalidad condicionada de la Resolución 0042 de 2020, expedida por la Dirección de Protección y Servicios Especiales, en el sentido de que las medidas desarrolladas en él estarán vigentes durante el Estado de emergencia económica social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, declarado mediante el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, conforme lo prevé el Decreto Legislativo 440 de 2020 que desarrolla dicho Estado de excepción.

89. Consecuentemente, se declarará la nulidad de los apartes que hacen referencia a la vigencia de las medidas contenidas en la Resolución No. 0042 de 2020 en el artículo 1 *“mientras se encuentre vigente la declaratoria de pandemia y emergencia sanitaria por parte de las autoridades competentes”*, y del artículo 3 inciso segundo *“y hasta que el Gobierno Nacional notifique la finalización de la emergencia sanitaria decretada a través de Resolución 385 del 12 de marzo de 2020”*, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Legislativo 440 de 2020, en tanto dispone que esta norma *“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”*.

90. En todo caso, atendiendo al efecto de cosa juzgada relativa propio del control inmediato de legalidad, nada impide que cualquier persona ejerza acciones ante el juez de lo contencioso administrativo para impugnar estas mismas







medidas, con base en aspectos que no sirvieron de fundamento al control automático, y que, desde esas nuevas perspectivas, resulten contrarias a alguna norma del ordenamiento jurídico.

### III. DECISIÓN

En mérito a lo expuesto, la Sala 27 Especial de Decisión de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR LA VALIDEZ CONDICIONADA** de la Resolución 0042 del 26 de marzo de 2020, expedida por la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, *“Por la cual se declara la urgencia manifiesta y se adoptan medidas en materia de contratación estatal, por parte de la Dirección de Protección y Servicios Especiales para la adquisición de bienes y/o servicios, necesarios para atender el estado de emergencia económica, social y ecológica, derivada de la pandemia generada por el COVID-19”*, en el sentido de que las medidas desarrolladas en él estarán vigentes durante el Estado de emergencia económica social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, conforme lo prevé el Decreto Legislativo 440 de 2020 que desarrolla.

**SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD** de los apartes que hacen referencia a la vigencia de las medidas contenidas en la Resolución No. 0042 de 2020 en el artículo 1 *“mientras se encuentre vigente la declaratoria de pandemia y emergencia sanitaria por parte de las autoridades competentes”*, y en el artículo 3 inciso segundo *“y hasta que el Gobierno Nacional notifique la finalización de la emergencia sanitaria decretada a través de Resolución 385 del 12 de marzo de 2020”*, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Legislativo 440 de 2020.

**CÓPIESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE.**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**Aclara voto**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**Aclara voto**

