



REPÚBLICA DE COLOMBIA
CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN Nro. 10

Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

Expediente: 11001-03-15-000-2020-02225-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Acto: Resolución 029 de 27 de marzo de 2020, de la Policía Nacional de Colombia, «*Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico, de la Policía Nacional*»
Decisión: Se avoca conocimiento

El Despacho procede a estudiar si hay lugar a avocar el conocimiento de la Resolución 029 de 27 de marzo 2020 expedida por la Policía Nacional¹, para su control inmediato de legalidad.

I.- ANTECEDENTES

- 1). El 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró que el coronavirus COVID-19 constituía un asunto urgente de salud pública y de importancia internacional; y el 30 de enero de 2020 el Comité de Expertos de la Organización, por causa del virus, emitió la declaratoria de Emergencia de Salud Pública de Interés Internacional (ESPII).
- 2). El 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de COVID-19 en el territorio nacional.
- 3). El 9 de marzo de 2020, la OMS recomendó a los países miembros de dicha organización, que adoptasen medidas preventivas ante esta situación, de acuerdo

¹ Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional.



con el escenario en que se encuentre cada Estado, con un objetivo común: detener la transmisión y propagación del virus.

4). En atención a lo expuesto, el Ministro de Salud y Protección Social, en ejercicio de sus atribuciones, especialmente las contenidas en los artículos 489 y 591 de la Ley 9ª de 1979², 2.6 del Decreto Ley 4107 de 2011³ y 2.8.8.1.4.2 y 2.8.8.1.4.3 del Decreto Reglamentario 780 de 2016⁴, profirió la Resolución 380 de 10 de marzo de 2020, «por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID-2019», entre las que se destacan: (i) el aislamiento de las personas que arriben a Colombia procedentes de China, Italia, Francia y España, hasta el 30 de mayo; y (ii) la obligación de las entidades territoriales de hacer evaluaciones preliminares, seguimientos y cercos epidemiológicos a los viajeros provenientes de los mencionados países.

5). Aunado a lo anterior, y con el objeto de adoptar medidas temporales y excepcionales de carácter preventivo, en los organismos y entidades del sector público y privado, para la contención del COVID-19, ante la inminencia del primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias en el país, los ministros del Trabajo y de Salud y Protección Social, en conjunto con el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, expidieron la Circular 018 de 10 de marzo de 2020, en la que dispusieron, entre otras, «autorizar el Teletrabajo para servidores públicos y trabajadores que recientemente hayan llegado de algún país con incidencia de casos de COVID-19, quienes hayan estado en contacto con pacientes diagnosticados con COVID-19 y para quienes presenten síntomas respiratorios leves y moderados, sin que ello signifique abandono del cargo».

6). El 11 de marzo de 2020, la OMS calificó el COVID-19 como una pandemia, por la velocidad de su propagación y/o transmisión en más de 114 países.

7). En virtud de dicha circunstancia, el Ministro de Salud y Protección Social, en ejercicio de sus atribuciones, en especial, de las contenidas en los artículos 2 del Decreto Ley 4107 de 2011⁵, 69 de la Ley 1753 de 2015⁶ y 2.8.8.1.4.3 del Decreto Reglamentario 780 de 2016⁷, y mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020,⁸ declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», con el fin de «adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 10 de marzo de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos, y logísticos para enfrentar la pandemia». En la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, se ordenó a los jefes y representantes legales de

² Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.

³ Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

⁵ por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país».

⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

⁸ Modificada por la Resolución 407 de 13 de marzo de 2020, también del Ministerio de Salud y de la Protección Social.



entidades públicas y privadas, entre otras, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19, tales como «la prestación del servicio a través del teletrabajo».⁹

8). Posteriormente, en atención a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución y considerando la evidente situación repentina e inesperada en la que se encuentra el país, «que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional», el 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, mediante Decreto Declarativo 417 estableció o declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de su vigencia, y señaló, que mediante decretos legislativos adoptaría las medidas con fuerza material de ley, autorizadas por el Estado de Emergencia, con el fin de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis en todos los ámbitos o sectores de la vida nacional, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19.

9). Como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada y con el fin de impartir instrucciones en materia contractual, el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020,¹⁰ el Gobierno Nacional adopta «medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19», motivado, entre otras, en las siguientes consideraciones:

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

⁹ La mencionada resolución establece en uno de sus apartes: «Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo».

¹⁰ 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.



mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia».

10). Entre las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020¹¹, resalta la siguiente:

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

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

11). Entre tanto, la Policía Nacional, considero necesario expedir la Resolución 029 del 27 de marzo de 2020, mediante el cual declararon la Urgencia Manifiesta «para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional».

12). La Policía Nacional remitió copia de la Resolución 029 del 27 de marzo de 2020¹², para su control inmediato de legalidad.

13). La Secretaría General de esta Corporación al Despacho el asunto de la referencia por reparto efectuado el 30 de junio para el trámite en rigor.

II.- CONSIDERACIONES

En aras de decidir si se avoca, o no el conocimiento de la mencionada Resolución 029 de 27 de marzo de 2020¹³, de la Policía Nacional, para efectos de adelantar su control inmediato de legalidad, es necesario estudiar los requisitos de procedibilidad de ese medio de control excepcional.

¹¹ 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.

¹² Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional.

¹³ Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional.



2.1.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA O DE PROCEDIBILIDAD DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (CIL)

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994:¹⁴ «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, [como lo es el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica], tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición». (Subraya el Despacho).

Por su parte, el artículo 111 de la Ley 1437 de 2011¹⁵ señaló, que «la Sala [Plena] de lo Contencioso administrativo» del Consejo de Estado, «tendrá» entre otras, «las siguientes funciones: [...] 8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción». (Subraya el Despacho).

Adicionalmente, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011¹⁶, en términos similares al artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹⁷, estableció que «las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, [como lo es el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica], 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 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento». (Subraya el Despacho).

Finalmente, el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011,¹⁸ establece lo siguiente:

«Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

¹⁴ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

¹⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

¹⁸ Ibidem.



3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

Por lo tanto, en lo que tiene que ver con la determinación de los presupuestos de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado, de manera reiterada y casi pacífica y uniforme, interpretando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994,¹⁹ y, 11.8, 136 y 185, de la Ley 1437 de 2011,²⁰ ha señalado los siguientes: (i) que el objeto o materia a estudiarse o revisarse lo constituyan medidas o actos administrativos de naturaleza y/o contenido general; (ii) que dichos actos generales, fueren dictados en ejercicio de la función administrativa; y (iii) que desarrollen uno o más de los Decretos Legislativos proferidos durante el Estado de Excepción.

Teniendo claridad al respecto, a continuación, procede el Despacho a explicar porqué, en el caso en concreto, es procedente avocar el control inmediato de legalidad la Resolución 029 de 27 de marzo de 2020²¹ de la Policía Nacional.

2.2.- ESTUDIO DE PROCEDENCIA O DE PROCEDIBILIDAD DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL CASO CONCRETO

2.2.1.- Que el acto administrativo objeto de estudio sea de naturaleza general

Según lo dispuesto en los artículos 20 Ley 137 de 1994,²² y, 11.8, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011,²³ anteriormente transcritos, el Legislador quiso que el control automático de constitucionalidad sobre los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, a cargo de la Corte Constitucional, fuese complementado por un escrutinio judicial de legalidad excepcional e inmediato, en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sobre las «medidas» o «actos

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²¹ Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional.

²² Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

²³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



administrativos» de carácter general, dictadas por las autoridades públicas para desarrollar, materializar o aplicar los referidos decretos legislativos.

En ese orden de ideas, el primer presupuesto o requisito para activar el control excepcional e inmediato de legalidad es que el objeto o materia a estudiarse o revisarse, lo constituya una «medida» o «acto administrativo» de naturaleza y/o contenido general, pero ¿qué se entiende por «medida» o «acto» de las autoridades públicas? y ¿cuándo esas «medidas» o «actos» son de estirpe general?

Frente al primer aspecto, la Ponente resalta que en los artículos 20 de Ley 137 de 1994²⁴ y 136 de la Ley 1437 de 2011,²⁵ el Legislador utilizó la expresión «medidas», mientras que en los artículos 111.8 y 185 de la Ley 1437 de 2011,²⁶ escogió las fórmulas lingüísticas de «actos» y de «actos administrativos», respectivamente, por lo tanto, al usar de manera indistinta ambos vocablos, se entiende que para efectos del control inmediato de legalidad, la Ley se está refiriendo a la institución del «acto administrativo» en un sentido lato o amplio, conjugando o incluyendo sin distingo, todos los criterios ideados por la doctrina y la jurisprudencia para su definición o conceptualización, esto es, orgánico, funcional, material y teleológico. Por consiguiente, para este Despacho, el control inmediato de legalidad recae sobre: (i) toda decisión administrativa, manifestación o declaración de voluntad, de ciencia o cognición, que en el marco de nuestro Estado Social de Derecho y en desarrollo del principio de legalidad, (ii) producen las autoridades públicas, bien sean órganos administrativos o particulares en el desempeño de la función pública, (iii) en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y/o reglamentarias, (iv) tendiente a la producción de efectos jurídicos externos vinculantes, que constituye verdadera fuente de derecho dotada de fuerza normativa, (v) independientemente de la forma que adopte, es decir, si es decreto, resolución, circular, directiva, instructivo, orden de gerencia, etc., y (vi) encaminado o circunscrito al propósito de desarrollar, de manera real material o verdadera, los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar el Estado de Excepción.²⁷

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el segundo interrogante, el Despacho recuerda, que por «acto administrativo general» la jurisprudencia contenciosa y la doctrina especializada en la materia, han coincidido de manera pacífica y uniforme en identificarlo como aquel que tiene la virtualidad de ser «creador de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas [...] en cuanto contiene reglas de derecho y no decisiones individuales o concretas», es decir, que tiene carácter normativo de índole general, constituye «norma de aplicación abstracta»²⁸, como reglamentador,

²⁴ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

²⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Sobre los criterios de definición o conceptualización del «acto administrativo», puede consultarse a los siguientes autores: (i) Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 4ª Edición. 2003. Bogotá D.C. // Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Bogotá D.C. Librería del Profesional. 2001.

²⁸ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 4ª Edición. 2003. Bogotá D.C. Páginas 161 a 164.



determinador o desarrollador (si se quiere) de reglas legislativas, por lo que también ha sido llamados «acto regla».²⁹

Con miras a estudiar el cumplimiento del primer requisito de procedencia del control inmediato de legalidad en el presente asunto, la Ponente considera importante transcribir el contenido de la Resolución 029 de 27 de marzo de 2020³⁰ de la Policía Nacional, en su artículo 1° dispuso:

«(...)

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar la urgencia manifiesta para contratar de manera inmediata y directa la “**ADQUISICION DE INSUMOS, ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL, EQUIPOS, PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD Y DEMÁS CONTRATOS Y ADICIÓN DE CONTRATOS NECESARIOS PARA AFRONTAR LA PANDEMIA COVID-19 EN LA UNIDAD PRESTADORA DE SALUD TIPO “A” ATLPANTICO DE LA POLICÍA NACIONAL**”, con fundamento en la parte motiva de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La presente Resolución y los contratos que se celebren en virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación, se enviarán con la Contraloría General de la República de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y Circular 06 del 19 de marzo de 2020.

ARTÍCULO TERCERO.- Adoptar las medidas presupuestales internas pertinentes, con el fin de atender las necesidades y los gastos propios que demanden esta urgencia manifiesta».

En ese orden de ideas, al estudiar la Resolución 029 de 27 de marzo de 2020³¹, de la Policía Nacional, a la luz de los derroteros metodológicos y conceptuales descritos, la Ponente encuentra que en el sub judice se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad, -referido a que el objeto o materia a estudiarse o revisarse lo constituyan medidas o actos administrativos de naturaleza y/o contenido general-, por las siguientes razones:

- 1) La Resolución en estudio, materializa la manifestación de la voluntad de una autoridad administrativa del orden nacional como es la Policía Nacional; proferida en ejercicio de las facultades legales y en especial las conferidas en los artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993³², Decreto 440 del 20 de marzo de

²⁹ Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Bogotá D.C. Librería del Profesional. 2001.

³⁰ Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo “a” Atlántico de la Policía Nacional.

³¹ Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo “a” Atlántico de la Policía Nacional

³² Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.



2020³³, Resolución 5644 del 10 de diciembre de 2019³⁴ y la Resolución No 00277 del 27 de enero de 2020,³⁵ emanadas de la Dirección General de la Policía Nacional, ésta última modificada por la Resolución 984 del 24 de marzo de 2020.

- 2) El acto en estudio tiende a la producción de efectos jurídicos externos vinculantes, que constituye verdadera fuente de derecho dotada de fuerza normativa;
- 3) La Resolución objeto de este pronunciamiento, creando situaciones jurídicas generales, impersonales, respecto de los ciudadanos, a los usuarios de los de los servicios de la entidad, y por supuesto, a sus empleados, específicamente en lo relacionado con facilitar y agilizar la adquisición de bienes y servicios con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos del Coronavirus COVID-19.

Por lo tanto, en el presente caso se encuentra satisfecho el primer ítem o requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad, referido a que el acto o actos a revisar sean de naturaleza, carácter o estirpe general.

2.2.2.- Que el acto a controlarse sea dictado en ejercicio de la función administrativa

Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de «*función administrativa*» elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada y, por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, el Despacho entiende que de manera general «*función administrativa*» es toda aquella actividad que no es ni judicial ni legislativa, ejercida por las autoridades públicas para la realización de sus fines, misión y funciones.

Al aterrizar ese postulado conceptual al caso en concreto, se tiene que la Constitución Política en su artículo 189 numeral 16, le confiere al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa la facultad de «*modificar la estructura de la Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley*».

³³ 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.

³⁴ Por la cual se define la estructura orgánica interna, se determinan las funciones de la Dirección de Sanidad y se dictan otras disposiciones.

³⁵ Por la cual se delega en algunos funcionarios la competencia para controlar, comprometer y ordenar el gasto, en desarrollo de las apropiaciones incorporadas al presupuesto de la Policía Nacional y suscribir convenios y/o contratos interadministrativos.



En desarrollo de ese mandato constitucional, el artículo 4° de la Resolución 05644 del 10 de Diciembre de 2019³⁶ establece como objetivos de la dependencia de Dirección de Sanidad de la Policía Nacional –DISAN–, «dirigir, administrar y promover el desarrollo y sostenibilidad del Subsistema de Salud de la Policía Nacional, la administración del fondo cuenta, así como la implementación, seguimiento y control de las políticas y lineamientos que emita el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas militares y de la Policía Nacional (CSSMP), los planes y programas que coordine el Comité de Salud de la Policía Nacional respecto del Subsistema de Salud de la Policía Nacional». A su turno, el mismo artículo dispuso las funciones de esta dependencia, entre las cuales, resaltan las siguientes: «12. Implementar los instrumentos y mecanismos necesarios para generar, mantener y actualizar la información sobre la administración de recursos para la prestación de servicios y planes de beneficio; 15. Garantizar el acceso a los servicios de salud por parte de los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional».

Ahora bien, el artículo 28 de la mencionada Resolución 05644 del 10 de Diciembre de 2019³⁷ de la Policía Nacional, dispuso, que las Unidades Prestadora de Salud y Hospital Central «son las dependencias encargadas de cumplir y hacer cumplir las políticas y las actividades definidas desde el nivel central para garantizar la prestación del servicio de salud en la zona de influencia». En consonancia con esta norma, el artículo 50 de misma Resolución 05644 del 10 de diciembre de 2019³⁸ de la Policía Nacional, estableció que las Unidades Prestadoras de Salud (Tipo A): «son dependencias encargadas de cumplir las políticas y las actividades definidas desde el Área de Gestión de Prestación Servicios de Salud, para garantizar la prestación del servicio de la zona de influencia», en el mismo artículo, resaltan las siguientes funciones: «2. Garantizar la prestación de los servicios de salud que se desarrollen en los prestadores propios, en términos de calidad, accesibilidad, oportunidad y seguridad, conforme con lo establecido por el Grupo de Gestión Clínica; 11. Hacer seguimiento de las actividades en salud, relacionadas con la promoción de la salud, la prevención del riesgo general, ocupacional y operacional, con énfasis en el autocuidado, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Modelo de Atención Integral en Salud; 19. Administrar los recursos presupuestales que se le sitúen como ordenador del gasto, cumpliendo los lineamientos establecidos, para la implementación y desarrollo de los procesos de contratación, administración de recursos financieros y logística y abastecimiento».

En virtud de las disposiciones transcritas, el Despacho entiende que las medidas adoptadas en la Resolución 029 de 27 de marzo de 2020³⁹ de la Policía Nacional, según se interpreta de la parte considerativa de ésta, fueron proferidas en el marco de las facultades conferidas por la misma entidad para el ejercicio de sus funciones.

³⁶ Por la cual se define la estructura orgánica interna, se determinan las funciones de la Dirección de Sanidad y se dictan otras disposiciones.

³⁷ Por la cual se define la estructura orgánica interna, se determinan las funciones de la Dirección de Sanidad y se dictan otras disposiciones.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional.



En consecuencia, en el sub judice también se cumple con el segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia de la figura del control inmediato de legalidad, referido a que se trate de actos de contenido general, dictados en ejercicio de la función administrativa.

2.2.3.- Que el acto a revisarse, además de tener la naturaleza de general y que fuere dictado en ejercicio de la función administrativa, desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción

En este punto, la Ponente se pregunta: ¿cuándo una medida o acto, expedido por una autoridad pública en ejercicio de la función administrativa en los Estados de Excepción, desarrolla un Decreto Legislativo?

Para atender a ese interrogante, se hace necesario partir de un criterio o visión sustancial que se fundamente en el contenido del acto controlado y no solamente en la simple constatación de las normas que en él se invoquen para su expedición, de manera tal que se privilegie el estudio del contenido de su motivación -*en lo fáctico y en lo jurídico*- y de la decisión administrativa que adopta.

Esta perspectiva interpretativa sustancial o material, trasciende y supera la visión formal, exegética o literal, según la cual, para establecer si un acto administrativo desarrolla un Decreto Legislativo, sólo es necesario verificar que en sus considerandos se les cite o invoque de manera expresa. No se desconoce la utilidad práctica y necesaria del criterio formal, para este estudio inicial, pero en algunas ocasiones dicho esquema metodológico no es suficiente ni definitivo para establecer la procedencia del medio de control inmediato de legalidad, restándole efectividad a ese mecanismo excepcional de escrutinio judicial al actuar de la administración y en consecuencia, es necesario revisar integralmente el acto, para efectos de determinar si cumple este requisito.

Lo anterior, por cuanto lo significativo, a la hora de establecer si un acto administrativo desarrolla un Decreto Legislativo -cuando se está estudiando la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad- es consultar si las motivaciones, si las consideraciones, si la propia decisión administrativa, se relaciona de manera directa e íntima con las materias que constituyen la causa de la declaratoria del Estado de Excepción, y por supuesto, con las temáticas reguladas en los Decretos Legislativos.

Al determinar si se cumple con este tercer y último presupuesto o requisito de procedencia del control inmediato de legalidad, el Despacho revisó los considerandos de la Resolución 029 de marzo de 2020⁴⁰ de la Policía Nacional y encontró que este acto administrativo materialmente desarrolló al menos uno de

⁴⁰ Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional.



los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria o el establecimiento del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a través de los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo de 2020⁴¹.

En efecto, la lectura detallada del acápite considerativo de la Resolución 029 de 27 de marzo 2020⁴² de la Policía Nacional invocó el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020⁴³ mediante el cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

En específico, la Resolución 029 de 27 de marzo de 2020⁴⁴, se refirió al artículo 7° del mencionado Decreto Legislativo cuyo texto se transcribe de manera literal:

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

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

De este modo, se cumple con el tercer requisito de procedencia del medio de control inmediato de legalidad, referido a que el escrutinio judicial se desarrolle respecto de actos de contenido general, dictados en ejercicio de la función administrativa, **y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción**, por lo que entonces, se ordenará avocar el conocimiento de la Resolución 029 de 27 de marzo de 2020⁴⁵ de la Policía Nacional, para su control inmediato de legalidad.

⁴¹ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

⁴² Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional.

⁴³ 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.

⁴⁴ Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional.

⁴⁵ Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional.



Adicionalmente, se ordenarán las notificaciones y publicaciones de rigor, tanto por aviso fijado en Secretaría *-en aplicación del artículo 185 del CPACA-*, como a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, según lo autoriza el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

Del mismo modo, se ordenará informar de la existencia de este trámite judicial al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en cumplimiento del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Y finalmente, con fundamento en lo establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se invitará a los entes universitarios del país, entre ellos, las universidades Nacional de Colombia, de los Andes, Externado, del Rosario, Javeriana, Libre, Santo Tomás, de Cartagena y Sergio Arboleda, para que, si a bien lo tienen, se pronuncien sobre la legalidad de la Resolución 029 de 27 de marzo de 2020⁴⁶ de la Policía Nacional.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO.- AVOCAR CONOCIMIENTO, en única instancia, de la Resolución de la Resolución 029 de 27 de marzo de 2020 de la Policía Nacional de Colombia, *«Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional»*; a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad.

SEGUNDO.- NOTIFICAR este auto personalmente al señor Director General de la Policía Nacional o quien haga sus veces y a la Capitanía de la Unidad Prestadora de Salud Tipo "A" Atlántico, de dicha institución, o a quien haga sus veces, a través del buzón de correo electrónico,⁴⁷ atendiendo los medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado.

TERCERO.- CORRER traslado por el término de 10 días al señor Director General de la Policía Nacional de Colombia o quien haga sus veces, y a la Capitanía de la

⁴⁶ Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional.

⁴⁷ De acuerdo con lo señalado en el artículo 197 del CPACA, según el cual «...se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico».



Unidad Prestadora de Salud Tipo "A" Atlántico, de dicha institución, plazo que comenzará a correr a partir de la fijación en lista de qué trata el artículo 185.2 del CPACA,⁴⁸ y dentro del cual, la referida entidad podrá pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución 029 de 27 de marzo de 2020⁴⁹.

CUARTO.- SEÑALAR a la Dirección General de la Policía Nacional, y a la Capitanía de la Unidad Prestadora de Salud Tipo "A" Atlántico, de dicha institución, que al momento de pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución 029 de 27 de marzo de 2020⁵⁰, deben suministrar una versión digital de dicho acto administrativo y sus antecedentes, en formatos PDF y Word; así como todas las pruebas que tengan en su poder y pretenda hacer valer en el proceso, especialmente los antecedentes administrativos de la referida orden, so pena de las sanciones a que hubiere lugar.⁵¹

QUINTO. - ORDENAR a la Dirección General de la Policía Nacional, o a quien esta delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de dicha entidad, se publique este proveído, a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de la iniciación de la presente causa judicial.

SEXTO.- NOTIFICAR este auto personalmente al señor Representante Legal, o quien haga sus veces, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través del buzón de correo electrónico,⁵² atendiendo los medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado.

SÉPTIMO.- NOTIFICAR este auto personalmente al Ministerio Público, a través del buzón de correo electrónico,⁵³ atendiendo los medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado.

⁴⁸ El numeral 2o del artículo 185 del CPACA, señala que «repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

⁴⁹ Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Según el parágrafo 1º del artículo 175 del CPACA, «La inobservancia de estos deberes constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto».

⁵² De acuerdo con lo señalado en el artículo 197 del CPACA, según el cual «...se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico».

⁵³ Ibidem.



OCTAVO. - Para informar a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, el Secretario General del Consejo de Estado deberá fijar un aviso en la página web de esta Corporación, por el término de 10 días, conforme lo establecen los artículos 185 y 186 del CPACA; plazo durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución 029 de 27 de marzo 2020⁵⁴.

NOVENO.- INVITAR a los entes universitarios del país, entre ellos, las universidades Nacional, de los Andes, Externado, del Rosario, Javeriana, Libre, Santo Tomás, de Cartagena y Sergio Arboleda, para que si a bien lo tienen, en el término de 10 días, se pronuncien sobre la legalidad de la Resolución 029 de 27 de marzo 2020⁵⁵ expedida por la Policía Nacional. Para tales efectos, el Secretario General del Consejo de Estado les enviará a las universidades señaladas, a través de los correos institucionales que aparecen en sus páginas web, copia de este proveído.

DÉCIMO.- Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en los siguientes correos electrónicos: «secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co» y «notifsibarra@consejoestado.ramajudicial.gov.co».

UNDÉCIMO.- Cópiese, notifíquese y cúmplase.


SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Consejera de Estado

⁵⁴ Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para la adquisición de insumos, elementos de protección personal, equipos, prestación de servicios de salud, adición de contratos y demás contratos necesarios para afrontar la pandemia COVID-19 en la Unidad Prestadora de Salud Tipo "a" Atlántico de la Policía Nacional.

⁵⁵ *Ibidem*.