

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: DR. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**

Bogotá D.C., tres (03) de abril de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIAS:**

<b>EXPEDIENTE:</b>	25-000-23-15-000-2020-00387-00
<b>ENTIDAD SOLICITANTE:</b>	<b>MUNICIPIO DE CHÍA - CUNDINAMARCA</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>

El municipio de Chía - Cundinamarca ha remitido copia del Decreto Municipal No. 135 del 19 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE CHÍA CON OCASIÓN DEL SIMULACRO DE AISLAMIENTO QUE TENDRÁ LUGAR DESDE EL VIERNES 20 AL LUNES 23 DE MARZO DE 2020”*, con miras a que esta Corporación judicial efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, revisada la página web de la Alcaldía de Chía, advierte el Despacho que el referido Decreto 135 de 19 de marzo de 2020 fue modificado por los Decretos 136 de 19 de marzo de 2020, 137 de 22 de marzo de 2020 y 139 de 28 de marzo de 2020, por lo que éstos últimos forman una unidad con el acto primigenio y habrán de analizarse en conjunto en esta providencia.

**ANTECEDENTES**

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

A través de la Ley 137 de 1994, se regularon los Estados de excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, estableciéndose en sus artículos 3 y 20 que, el Gobierno podrán utilizar dichas

facultades cuando las circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado; medidas que serán objeto de 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.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su Título III establece los Medios de Control de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cuyo artículo 136, se dispone:

**“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.**

*Así mismo, que 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”. (Resaltado fuera del texto)*

Ahora bien, el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Así mismo, se tiene que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional y, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, instando a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, fue declarado el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional del 12 de marzo al 30 de mayo de 2020.

Ante estos hechos el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Posteriormente, el Gobierno Nacional a través de la Ministra del Interior junto con el Ministro de Defensa Nacional profirió el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas **en materia de orden público**”* (resaltado fuera del texto original) en cuyo artículo primero dispuso que: *“La dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza presidente de la República.”*

Luego, el Presidente de la República, junto con todos sus Ministros, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en la Ley 137 de 1994 y en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, profirió el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19”*

### **CASO CONCRETO**

El Decreto Municipal No. 135 del 19 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE CHÍA CON OCASIÓN DEL SIMULACRO DE AISLAMIENTO QUE TENDRÁ LUGAR DESDE EL VIERNES 20 AL LUNES 23 DE MARZO DE 2020”*, tuvo como fundamento la siguiente normatividad:

- Artículo 315, numerales 1,2, y 3 de la Constitución Política de Colombia, que establecen:

*“Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:*

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
- 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y*

*a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.”*

- Artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, que regula la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio.
- Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria
- Decreto 140 de 16 de marzo de 2020 por el cual el Gobernador del departamento de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública.
- Decreto 126 de 16 de marzo de 2020 a través del cual el Alcalde del municipio de Chía decretó la calamidad pública en ese municipio.
- Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional dictó medidas transitorias para expedir normas **en materia de orden público**
- Decreto 153 de 19 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobernador del Departamento de Cundinamarca restringió transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus, entre los días 20 y 23 de marzo.
- Decreto 090 de 19 de marzo de 2020, en el que la Alcaldesa de Bogotá Distrito Capital, adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público en la ciudad, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública.

Posteriormente, a través del Decreto 136 de 19 de marzo de 2020, el alcalde del municipio de Chía modificó el referido Decreto 135, en el sentido de corregir un error de transcripción en la fecha de suspensión de atención presencial en la administración municipal; aclarar su vigencia y adicionar un literal al artículo segundo.

El 22 de marzo de 2020, el alcalde del municipio de Chía expidió el Decreto 137, por medio del cual derogó el Decreto 136 de 19 de marzo de 2020 y modificó el 135 de la misma fecha, para ajustar las medidas policivas a las directivas nacionales contenidas en el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, esto es ampliarlas hasta el 13 de abril de 2020 y establecer un pico y cedula para controlar las salidas autorizadas de los habitantes del municipio.

Finalmente, en el Decreto 139 de 23 de marzo de 2020, el alcalde del municipio de Chía modificó los Decretos 135 y 137 de 2020, teniendo como fundamento el Decreto departamental 157 de 22 de marzo de 2020 por medio del cual se amplió la vigencia del Decreto 153 de 19 de marzo de 2020 expedido por el Departamento de Cundinamarca; así como los Decretos Nacionales 418 de 18 de marzo de 2020 y 440 de 20 de marzo de 2020.

Así las cosas, del análisis realizado al Decreto No. 135 del 19 de marzo de 2020, se observa que, éste fue proferido por el Alcalde municipal, con fundamento en la declaratoria del estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional realizada el 12 de marzo de 2020, en los Decretos que declararon la calamidad pública en el departamento de Cundinamarca y en el municipio de Chía, así como en diversas normas, antes relacionadas, encaminadas a regular el orden público de los territorios, más no en el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional, por lo que no sería objeto del control inmediato de legalidad, al no derivarse de un estado de excepción, es decir, al no haber sido proferido en virtud del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020.

No obstante lo anterior, advierte el Despacho que el Decreto 139 de 23 de marzo de 2020, con base en el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, modificó el artículo 6 del Decreto 135 de 19 de marzo de 2020, cuyo parágrafo quedó del siguiente tenor:

*“A partir de las 00:00 horas del 24 de marzo de 2020 se suspende la atención presencial en la oficina de contratación y por tanto se dará aplicación a lo establecido en el Decreto 440 de 2020, en el sentido de que los procedimientos de selección podrán realizarse a través de medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, antes de control y a cualquier ciudadano interesado en participar. Para lo anterior la oficina de los TIC debe adelantar las gestiones a que haya lugar.”*

En este punto, se recuerda que el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 fue proferido por el Presidente de la República, junto con todos sus Ministros, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, conferidas entre otros en el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por lo que lo establecido en virtud de éste Decreto sí es objeto de control automático de legalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, el tema regulado en el parágrafo del artículo sexto del Decreto 135 de 19 de marzo de 2020 modificado por el artículo sexto del Decreto 139 de 23 de marzo de 2020 no es nuevo, ni deriva del Decreto Legislativo 440 de

2020, en tanto la Ley 1150 de 2007 hace referencia a la contratación pública electrónica, así:

**“ARTÍCULO 3o. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA.** De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop, el cual:

- a) Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo los métodos de selección señalados en el artículo 2o de la presente ley según lo defina el reglamento;
- b) Servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía;
- c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos y;
- d) Integrará el Registro Unico Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Unico de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública. Así mismo, se articulará con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, creado por la Ley 598 de 2000, sin que este pierda su autonomía para el ejercicio del control fiscal a la contratación pública.”

Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se establecieron metas concretas para el uso de SECOP II, que Colombia Compra Eficiente empezó a desplegar.

Ahora bien, según la información ofrecida por Colombia Compra Eficiente en su página web<sup>1</sup>, actualmente, en el SECOP II las Entidades Estatales hacen en línea sus procesos de compra y contratación, crean el proceso, obtienen la información para los estudios de sector, elaboran los documentos del proceso y los publican, reciben comentarios, los proveedores presentan sus ofertas, las Entidades Estatales publican los informes de evaluación, adjudican y hacen seguimiento a la ejecución de los contratos. Además, los proveedores son usuarios activos de la plataforma, administran una cuenta en la cual registran la información relevante para participar en procesos de contratación, presentan sus ofertas, reciben información y respuestas a sus comentarios y gestionan los contratos de los cuales son parte.

---

<sup>1</sup> Ver <https://www.colombiacompra.gov.co/content/los-campeones-de-la-compra-publica-en-linea>

Así las cosas, es claro que desde hace años el objetivo del Gobierno Nacional, es que la contratación pública se haga en línea, por lo que normativamente los municipios se encuentran facultados para formar expedientes de contratación electrónicos, ofertas en línea, trazabilidad de las decisiones, interacción virtual de los interesados y disponibilidad de la información en tiempo real, de lo cual se concluye que la decisión de que los procedimientos de selección puedan realizarse a través de medios electrónicos, no deriva del contenido del Decreto 404 de 2020, sino del Estatuto de contratación.

Por tanto, concluye el Despacho que respecto de los Decretos 135 de 19 de marzo de 2020, 136 de 19 de marzo de 2020, 137 de 22 de marzo de 2020 y 139 de 23 de marzo de 2020, no resulta procedente adelantar el control inmediato de legalidad, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que corresponden a las atribuciones propias que en materia de contratación pública y como policía administrativa se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción y sus desarrollos.

Por último, señala el Despacho que la improcedencia del control inmediato de legalidad (que es automático e integral) sobre los mencionados Decretos no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicán los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medio de control (objeciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Por consiguiente, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento de los Decretos 135 de 19 de marzo de 2020, 136 de 19 de marzo de 2020, 137 de 22 de marzo de 2020 y 139 de 23 de

marzo de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Chía- Cundinamarca, bajo el medio de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La decisión contenida en el numeral anterior no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que, contra dichas disposiciones, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión al alcalde del municipio de Chía – Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público, a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la cual se accede a través de la página [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), en el ítem “tribunales administrativos”, en el link “Medidas COVID19”.

**QUINTO: COMUNICAR el contenido de esta providencia** a los Magistrados Dres. María Cristina Quintero Facundo, Bertha Lucy Ceballos Posada y Luis Gilberto Ortegón Ortegón, a los que fue repartido el conocimiento del control de legalidad de los Decretos 136 de 19 de marzo de 2020, 137 de 22 de marzo de 2020 y 139 de 23 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Chía.

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

**NOTIFÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**



**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**

**Magistrado**