



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"**

Bogotá D.C., once (11) de agosto de dos mil veinte (2020).

Magistrado: Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA

REFERENCIAS:

Radicación: 25000-23-15-000-2020-02398-00
25000-23-15-000-2020-02415-00

Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Decreto **132 de 26 de junio de 2020 y 134 del 1° de julio de 2020**, expedidos por la Alcaldesa de Ricaurte - Cundinamarca.

Han sido asignados por competencia a este Despacho el conocimiento sobre el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 del CPACA de los siguientes decretos: (i) Decreto 132 de 26 de junio de 2020 "*por medio del cual se imparten nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones*" y (ii) Decreto 134 del 1° de julio de 2020 mediante el cual "*se modifica transitoriamente el decreto municipal 132 del 26 de junio de 2020*", expedidos por la Alcaldesa Municipal de Ricaurte – Cundinamarca".

Ahora bien, se encuentra que encuentra que los artículos 148 y 150 del CGP, aplicables en virtud de lo establecido en el artículo 306 del CPACA, disponen:

"ARTÍCULO 148. PROCEDENCIA DE LA ACUMULACIÓN EN LOS PROCESOS DECLARATIVOS. *Para la acumulación de procesos y demandas se aplicarán las siguientes reglas:*

1. Acumulación de procesos. De oficio o a petición de parte podrán acumularse dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que deban tramitarse por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda.*
- b) Cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos.*
- c) Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos.*

(...)

ARTÍCULO 150. TRÁMITE. *(...)*.

Los procesos o demandas acumuladas se tramitarán conjuntamente, con suspensión de la actuación más adelantada, hasta que se encuentren en el mismo estado, y se decidirán en la misma sentencia.

Cuando los procesos por acumular cursen en el mismo despacho judicial, la acumulación oficiosa o requerida se decidirá de plano”.

En tal virtud, se ordena la acumulación del radicado No. 25000-23-15-000-**2020-02415-00** asignado al proceso que gravita en torno al control inmediato de legalidad del **Decreto 134 de 1° de julio de 2020**, en el expediente 25000-23-15-000-**2020-02398-00**, correspondiente al estudio del **Decreto 132 de 26 de junio de 2020**, cuyas medidas fueron modificadas transitoriamente por el primer decreto referido en este párrafo, toda vez que los actos administrativos mencionados guardan estrecha relación y existe una conexidad entre el juicio de legalidad que se debe efectuar en ambos casos, por lo que, atendiendo a los principios de congruencia, economía y celeridad procesal se hace procedente la acumulación de procesos en los términos de la norma ya citada.

Expuesto lo anterior, advierte el suscrito que sería del caso avocar conocimiento sobre el particular, de no ser porque se observa que los actos enviados por la alcaldesa municipal de Ricaurte no son pasibles de control inmediato de legalidad por las razones que pasan a exponerse.

El artículo 215 de la Constitución Política establece que el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, podrá declarar un Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las contempladas en los artículos 212¹ y 213² superiores, que *“perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”*.

Es así como en estos especiales eventos, el Presidente de la República cuenta con la atribución extraordinaria para dictar decretos con fuerza de ley – es decir decretos legislativos-, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas que, a su vez, bien pueden ser materia de desarrollo o reglamentación por parte de autoridades de todos los órdenes y niveles de la administración pública, según sus competencias a través de actos administrativos de carácter general.

En desarrollo de lo anterior, el Legislador expidió la Ley Estatutaria 137 de 1994, a través de la cual reguló las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción, la cual, en su artículo 20 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, **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**”*.

Sobre el particular, el artículo 151 del CPACA establece que los tribunales administrativos conocerán *“Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del Lugar donde se expidan”*.

En este orden de ideas, se concluye que el control inmediato de legalidad que ejerce esta Jurisdicción únicamente procede respecto de aquellos actos administrativos de carácter general que (i) sean expedidos en el marco temporal de una declaratoria de cualquiera de los estados de

¹ Estado de guerra exterior

² Estado de conmoción interior

excepción previstos en la Constitución; y (ii) sean dictados como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional.

Descendiendo al caso de autos, encontramos que los decretos objeto de estudio, si bien es cierto se encuentran dentro del marco temporal del Estado de Excepción, se advierte de su lectura que estos fueron expedidos en uso de las atribuciones administrativas y policivas ordinarias conferidas a la alcaldesa municipal.

Conviene entonces tener presente que el Decreto 132 de 26 de junio de 2020 *“por medio del cual se imparten nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones”* fue expedido en virtud de *“facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículo 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, Decreto Nacional 749 del 28 de mayo de 2020, Decreto Nacional 847 del 14 de junio de 2020, Decreto Nacional 878 del 25 de junio de 2020”*.

En orden de dichas facultades, la alcaldesa del municipio de Ricaurte prorrogó el aislamiento preventivo desde el 1 al 15 de julio de 2020 (artículo 1°), expuso las excepciones a dicho aislamiento (artículo 2°), prohibió el consumo de bebidas embriagantes (artículo 3°), estableció garantías para el personal médico y del sector salud (artículo 4°), señaló un toque de queda (artículo 5°), prorrogó la medida de toque de queda (artículo 6°), ordenó el uso obligatorio del uso del tapabocas (artículo 7°), prorrogó la restricción transitoria en la capacidad del servicio público de taxi (artículo 8°), estableció las sanciones para la inobservancia de las medidas (artículo 9°) y señaló su vigencia (artículo 10°).

Por otra parte, de la revisión de la parte motiva del acto objeto de control de legalidad, encuentra este Despacho que la primera autoridad de Ricaurte hizo referencia al Decreto 418 de 2020, por el cual se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, así como a los decretos nacionales 457³, 531⁴, 593⁵, 636⁶, 689⁷, 749 de 2020⁸ por los cuales se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público y se amplió el aislamiento preventivo obligatorio y las modificaciones al mismo desde el 25 de marzo hasta el 1 de julio de 2020 y también a los decretos 847⁹ y 878 de 2020¹⁰ modificatorios de aquellos que impartieron instrucciones para la contención del virus y que fueron referidos anteriormente.

Así mismo se advierte que en el Decreto 132 de 26 de junio de 2020 hace referencia al Decreto legislativo 539 de 13 de abril de 2020¹¹, no obstante, debemos recordar que este señala que

³ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. (desde 25/03 hasta 13/04)

⁴ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público (desde 13/04 hasta 27/04).

⁵ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público (desde 27/04 hasta 11/05).

⁶ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público (desde 11/05 hasta 25/04).

⁷ Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público" (Hasta 31/05).

⁸ "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público" (desde 01/06 hasta 01/07).

⁹ Por el cual se modifica el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"

¹⁰ Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020

¹¹ "Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

durante el término de la emergencia sanitaria, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos sobre bioseguridad, y la obligación de las autoridades locales para acatar dichos protocolos, por lo que se concluye que el decreto objeto de control inmediato no desarrolla el decreto legislativo, ya que lo que en realidad contiene es una serie de medidas de control de orden público que devienen de sus competencias ordinarias y preexistentes.

Ahora bien, en lo que respecta al Decreto 134 del 1° de julio de 2020 por el cual “*se modifica transitoriamente el decreto municipal 132 del 26 de junio de 2020*”, expedidos por la Alcaldesa Municipal de Ricaurte – Cundinamarca” si bien refiere que fue expedido en virtud del Decreto legislativo 682 del 21 de mayo de 2020¹² no es posible entender que desarrolle directamente dicho decreto, en tanto únicamente lo enuncia, puesto que la modificación al toque de queda y pico y cédula en el Municipio de Ricaurte para los días en los cuales se estableció la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020, se realizó en virtud de los poderes de policía con que cuenta la primera autoridad del municipio plurireferido.

Sea esta la oportunidad para precisar que el control judicial inmediato y automático de los decretos declaratorios de estados de excepción, decretos legislativos, y actos de carácter general que los desarrollan, se traduce en importante medida de vigilancia de la actividad del Gobierno y la Administración Pública, con la cual se persigue la vigencia de las garantías constitucionales de las personas durante dichos estados de excepción.

En consecuencia, **el control inmediato de legalidad es un mecanismo judicial de tipo extraordinario, que cuenta con un marco de competencia y ejercicio restringidos y no puede ser utilizado por las autoridades judiciales para controlar la actividad de la administración por fuera de los estados de excepción**, como quiera que ello traería consigo el ejercicio de una clara trasgresión al artículo 121 superior, en cuanto estableció que “*ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley*” y con ello la clara violación del principio de la separación de las ramas del poder público, aspectos que cimentan el Estado Social de Derecho que hoy en día es Colombia.

En este orden de ideas y en virtud de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho no avocará conocimiento del control inmediato de legalidad respecto de los Decreto 132 y 134 del 26 de junio y 1 de julio de 2020 respectivamente, tal y como será dispuesto en la parte resolutive del presente proveído.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO.- ACUMULAR el radicado No. 25000-23-15-000-2020-02415-00 asignado al proceso que gravita en torno al control inmediato de legalidad del **Decreto 134 de 1° de julio de 2020**, en el expediente 25000-23-15-000-2020-02398-00, correspondiente al estudio del **Decreto 132 de 26 de junio de 2020**, efectuando las anotaciones a que haya lugar.

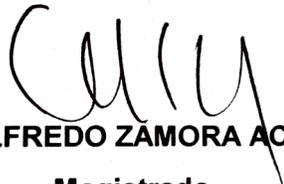
¹² Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y se dictan otras disposiciones con el propósito de promover la reactivación de la economía colombiana, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020

SEGUNDO.- NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad sobre los decretos Decreto 132 y 134 del 26 de junio y 1 de julio de 2020 respectivamente, expedido por la Alcaldesa de Ricaurte - Cundinamarca, en virtud de las razones expuestas en precedencia.

TERCERO.- NOTIFÍQUESE esta providencia al Ministerio Público.

CUARTO.- REMÍTASE copia de la presente decisión a la Alcaldesa de Ricaurte - Cundinamarca.

Comuníquese.



LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado