



RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Bogotá, D.C., seis (6) de mayo de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE	250002315000202001278-00
NATURALEZA DEL ASUNTO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO DE CONTROL	DECRETO 100 DE 2020
ENTIDAD	MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ

Pasa el Despacho Sustanciador a determinar si es procedente acumular el trámite del control inmediato de legalidad del Decreto 100 del 27 de abril de 2020 proferido por el Alcalde de Zipaquirá al proceso tramitado bajo el expediente n.º 250002315000202000810-00, y si este acto administrativo es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ANTECEDENTES:

Por acta de reparto del 14 de abril de 2020, se asignó al Despacho Sustanciador el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 087 del 15 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA TOQUE DE QUEDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ, PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS)”*, proferido por el Alcalde de Zipaquirá – Cundinamarca, proceso que se identificó con el radicado n.º. 250002315000202000810-00.

Por auto del 14 de abril de 2020, la Dra. Patricia Victoria Manjarrés Bravo, integrante de la Sala Plena de este Tribunal, ordenó remitir para su acumulación al presente proceso, el Decreto 088 del 8 de abril de 2020 *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 087 DE 2020 ‘POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA TOQUE DE QUEDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ, PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS)’ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, a cuyo trámite de control inmediato de legalidad se había asignado el radicado n.º 250002315000202000825-00.

Por auto del 14 de abril del 2020, el Despacho Sustanciador ordenó acumular al presente proceso, el trámite del control inmediato de legalidad adelantado bajo el radicado n.º 250002315000202000825-00, precisando que todas las actuaciones se adelantarían en este expediente que se identifica con el radicado n.º 250002315000202000810-00. Así mismo, se resolvió iniciar el trámite del control inmediato de legalidad en única instancia respecto de los Decretos 087 y 088 de 2020, proferidos por el Alcalde del municipio de Zipaquirá – Cundinamarca.

Estando en curso los términos otorgados en el auto del 14 de abril del 2020, se recibió providencia del 17 de abril de 2020 del Dr. Óscar Armando Dimaté Cárdenas, integrante de este Tribunal, en la que se ordenó remitir para su acumulación al presente proceso, el Decreto 095 del 15 de abril de 2020 *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO MUNICIPAL 088 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, a cuyo trámite de control inmediato de legalidad se le asignó el radicado n.º 250002315000202000909-00.

En providencia del 17 de abril del 2020, el Despacho Sustanciador ordenó acumular al presente proceso, el trámite del control inmediato de legalidad adelantado bajo el radicado n.º 250002315000202000909-00, precisando que todas las actuaciones se adelantarían en este expediente que se identifica con el radicado n.º 250002315000202000810-00. Así mismo, se resolvió iniciar el trámite del control inmediato de legalidad en única instancia respecto del Decreto 095 del 15 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del municipio de Zipaquirá – Cundinamarca.

Estando el proceso n.º 250002315000202000810-00 en traslado al Agente del Ministerio Público, el día 5 de mayo de 2020 se recibió auto del 30 de abril de la misma anualidad, por medio del cual el Dr. Felipe Alirio Solarte Maya, integrante de este Tribunal, ordenó remitir el proceso de la referencia para que fuera acumulado al proceso identificado anteriormente, considerando que se trata del control inmediato de legalidad del Decreto 100 de 2020 *“POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS DECRETOS 091 DE FECHA 13 DE ABRIL DE 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS DECRETOS MUNICIPALES N° 087 Y N° 088 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” Y N° 95 DE 22 DE ABRIL DE 2020 Y N° 97 DE 22 DE ABRIL DE 2020”*.

CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, en primer lugar al Despacho le corresponde definir si es procedente la acumulación del proceso de la referencia al tramitado bajo el número de radicado n.º 250002315000202000810-00. Para finalmente determinar si cumplen los presupuestos para dar inicio al control inmediato de legalidad respecto del Decreto 100 del 27 de abril de 2020.

El artículo 148 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, prevé la acumulación de procesos en los siguientes términos:

“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. (...)

3. Disposiciones comunes. Las acumulaciones en los procesos declarativos procederán hasta antes de señalarse fecha y hora para la audiencia inicial.

Si en alguno de los procesos ya se hubiere notificado al demandado el auto admisorio de la demanda, al decretarse la acumulación de procesos se dispondrá la notificación por estado del auto admisorio que estuviere pendiente de notificación.

De la misma manera se notificará el auto admisorio de la nueva demanda acumulada, cuando el demandado ya esté notificado en el proceso donde se presenta la acumulación.

En estos casos el demandado podrá solicitar en la secretaría que se le suministre la reproducción de la demanda y de sus anexos dentro de los tres (3) días siguientes, vencidos los cuales comenzará a correr el término de ejecutoria y el de traslado de la demanda que estaba pendiente de notificación al momento de la acumulación.

Cuando un demandado no se hubiere notificado personalmente en ninguno de los procesos, se aplicarán las reglas generales.

La acumulación de demandas y de procesos ejecutivos se regirá por lo dispuesto en los artículos 463 y 464 de este código.”

En línea con lo anterior, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Sala Plena Virtual del día 30 de marzo de 2020, resolvió que los procesos de control inmediato de legalidad de actos administrativos que corrijan, modifiquen o adicionen otro, debían acumularse en el proceso en que se tramita el control inmediato de legalidad del acto administrativo principal considerando su conexidad.

En presente caso, por auto del 14 de abril de 2020, el Despacho Sustanciador inició el proceso de control inmediato de legalidad respecto de los Decreto 087 y 088 del 2020, por medio de los cuales, el Alcalde de Zipaquirá decretó toque de queda en la jurisdicción municipal del 8 al 27 de abril de 2020 entre las 4:00 pm y las 5:00 am, y determinó los días y horarios, de acuerdo al último dígito de la cédula, para que los habitantes del municipio de Zipaquirá pudieran realizar desplazamientos a establecimientos bancarios, financieros, notariales y de operadores de pago, así

como también adquirir bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos o insumos o dispositivos médicos, durante los días de semana.

En un momento posterior, mediante providencia del 17 de abril de 2020, el Despacho ordenó acumular e inicial el trámite del control inmediato de legalidad del Decreto 095 de 2020 que adicionó un párrafo al Decreto 088 de 2020 con el fin de exceptuar de las restricciones a las personas que laboren en asistencia y prestación de servicios de salud, por encontrar conexidad entre este y los Decretos 087, 088 y 095 de 2020, proferidos por el Alcalde de Zipaquirá. Por lo que, en el proceso identificado con radicado n.º 250002315000-2020-00810-00 se tramita el control inmediato de legalidad respecto de los Decreto 087, 088 y 095 de 2020.

Estando en curso el término de traslado al agente del Ministerio Público, el 5 de abril de 2020 se recibió solicitud de acumulación del proceso de la referencia al identificado con radicado n.º 250002315000-2020-00810-00, por cuanto se refiere al trámite del control inmediato de legalidad del Decreto 100 de 2020, por medio del cual se modificaron las excepciones a las restricciones de movilidad inicialmente establecidas en el artículo 2 de los Decretos 091 y 095 de 2020, así mismo, se amplió la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en lugares abiertos y establecimientos de comercio entre el 27 de abril y el 11 de mayo de 2020.

Si bien para el Despacho está probada la conexidad de este acto administrativo y los estudiados en el proceso identificado con radicado n.º 250002315000-2020-00810-00, en los términos acordados por la Sala Plena virtual del 30 de marzo de 2020, no puede desconocerse que el trámite de control inmediato de legalidad como su nombre lo indica, debe ser inmediato, celeridad y preferente, de manera que dilatar en el tiempo su sustanciación sería desnaturalizar el querer del legislador y desconocer la naturaleza propia de este tipo de procesos.

En este orden, considerando que el proceso identificado con radicado n.º 250002315000-2020-00810-00 se encuentra en la etapa de traslado al agente del Ministerio Público, habiéndose surtido el trámite de su comunicación y fijación del aviso, considera el Despacho que conforme al principio de celeridad y la naturaleza misma del control inmediato de legalidad es improcedente decretar la acumulación solicitada por el Despacho del Dr. Felipe Alirio Solarte Maya.

Ahora, lo anterior sin desconocer que conforme con los decidido en Sala Plena virtual del 30 de marzo de 2020, la competencia para tramitar el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 100 de 2020, es de este Despacho en tanto que se trata de un acto administrativo que modifica las medidas adoptadas en otros que se actualmente se tramitan.

Por lo anterior, aunque no se admitirá la acumulación solicitada, este Despacho determinará si es procedente dar inicio de manera independiente al trámite de control inmediato de legalidad del Decreto 100 de 2020 expedido por el Alcalde de Zipaquirá.

La Constitución Política prevé tres clases de estados de excepción: (i) el estado de guerra exterior, (ii) el estado de conmoción interior y (iii) el estado de emergencia, durante los cuales el ejecutivo puede tomar medidas de carácter legislativo.

Frente a los decretos legislativos del estado de emergencia económica y social, el artículo 215 de la Constitución Nacional dispuso que cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia, también podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. En consecuencia, los decretos con fuerza de ley tendrán relación directa y específica con el estado de emergencia decretado.

Por mandato del numeral 2 del artículo 214 de la Constitución Política, una ley estatutaria debía regular las facultades del Gobierno durante los estados de excepción, precisar sobre los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, conforme a los tratados internacionales.

En cumplimiento de lo anterior, el Congreso expidió la Ley 137 de 1994¹, que en el artículo 20 establece el control de legalidad de los decretos en estados de excepción:

“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” (Subrayado fuera de texto).

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

Esta norma fue desarrollada por el artículo 136- de la Ley 1437 de 2011², que indicó que *“si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”*.

De las normas citadas se extrae que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar la legalidad de **los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción**, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo siempre que se expida durante la vigencia de un estado de excepción³.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, asignó la competencia en única instancia a los Tribunales Administrativos para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general que sean proferidos por las autoridades departamentales y municipales, en ejercicio de la función administrativa, **durante los estados de excepción** como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por el Gobierno Nacional.

En ese contexto, el Despacho advierte que el Alcalde del Municipio de Zipaquirá expidió el Decreto 100 de 2020, mediante el cual se modificaron las excepciones a las restricciones de movilidad inicialmente establecidas en el artículo 2 de los Decretos 091 y 095 de 2020, así mismo, se amplió la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en lugares abiertos y establecimientos de comercio entre el 27 de abril y el 11 de mayo de 2020.

En la parte considerativa del Decreto 040 de 2020, se menciona como fundamento de las medidas las Resoluciones 385 y 464 de 2020 y el Decreto 418 de la misma anualidad, por los cuales el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Sanitaria y ordenó medidas de aislamiento preventivo a efectos de contener el virus del Covid-19.

En línea con lo anterior, otro sustento jurídico que tuvo el acto administrativo analizado fueron los Decretos 457, 531 y 593 de 2020, en los cuales se impartieron instrucciones en razón de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del

² 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.

³ Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Bárcenas. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

Coronavirus COVID -19, y se ordenó a las autoridades territoriales adoptar las medidas necesarias para la ejecución del aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional.

Conforme a lo anterior, para el Despacho sustanciador es claro que el Decreto 100 de 2020, fue expedido teniendo en cuenta el contexto generado por la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica del Gobierno Nacional y los decretos legislativos referente al aislamiento preventivo obligatorio, no obstante lo anterior, resulta conveniente precisar que el citado acto administrativo no fue expedido durante el estado excepción aunque con el se hayan modificado medidas que fueron adoptadas en ese lapso, estos es, dentro del 17 de marzo y 16 de abril de 2020, término por el cual se estableció el estado de emergencia en el territorio nacional.

En ese sentido, para el Despacho Sustanciador el Decreto 100 de 2020 expedido por el Alcalde de Zipaquirá, no es susceptible del control inmediato de legalidad dispuesto en los artículos 136 y 151 (14) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que esta competencia tiene un límite temporal circunscrito a la vigencia del estado de excepción respectivo, siendo evidente que el Decreto objeto de estudio no se profirió durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020⁴.

Así las cosas, el Despacho considera que no es posible asumir conocimiento del Decreto 100 de 2020, bajo el amparo de la competencia del control inmediato de legalidad, en razón de que el acto administrativo remitido no se enmarca dentro de los supuestos para que proceda este medio de control, en virtud de lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, se insiste en tanto no fue expedido durante la vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

Lo anterior sin perjuicio de que cualquier persona, incluido el Ministerio Público, pueda ejercer la acción de nulidad, por inconstitucionalidad o ilegalidad, ante esta Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuyos términos no están actualmente suspendidos, conforme al Acuerdo PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020.

En tales condiciones, teniendo en cuenta que en el régimen jurídico colombiano las competencias deben estar determinadas directamente por la ley y que este contexto jurídico y fáctico del Decreto 100 de 2020 expedido por el Alcalde de Zipaquirá no

⁴ Periodo de estado de emergencia en el territorio nacional del 17 de marzo al 16 de abril de 2020.

cumple con los presupuestos para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad, el Despacho no avocará conocimiento en el asunto de la referencia y en consecuencia dispone su archivo.

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en auto de ponente,

RESUELVE:

PRIMERO.- INADMITIR la solicitud de acumulación del proceso con radicado 250002315000-2020-01278-00 al proceso 250002315000-2020-00810-00, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

Por secretaría de la Sección Cuarta, modifíquese en el sistema judicial de “Siglo XXI” el nombre del ponente de este proceso.

SEGUNDO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 100 del 27 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Zipaquirá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Secretaría de la Sección Cuarta que publique la presente decisión en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo del Cundinamarca⁵ y en la página web de la Rama Judicial⁶.

CUARTO.- NOTIFICAR esta decisión al Procurador II Judicial Administrativo 139 ante esta Corporación, al correo electrónico namartinez@procuraduria.gov.co y al Alcalde del Municipio de Zipaquirá, al correo electrónico oficinaasesorajuridica@zipaquira-cundinamarca.gov.co, el cual está previsto en la página web de la entidad para recibir notificaciones judicial; lo anterior sin perjuicio de otras direcciones electrónicas contenidas en la base de datos de la Secretaría de la Sección Cuarta.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

⁵ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

⁶ En la sección denominada “Medidas COVID19”.