

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE	250002315000202002149-00
NATURALEZA DEL ASUNTO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO DE CONTROL	DECRETO 238 DE 2020
ENTIDAD	MUNICIPIO DE EL COLEGIO

Pasa el Despacho Sustanciador a determinar si es procedente acumular el trámite del control inmediato de legalidad del Decreto 238 del 29 de mayo de 2020 proferido por el Alcalde de El Colegio al proceso tramitado bajo el expediente n.º 250002315000202001586-00, 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 11 de mayo de 2020, se asignó al Despacho Sustanciador el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 206 del 7 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 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, proferido por el Alcalde de El Colegio – Cundinamarca, proceso que se identificó con el radicado n.º. 250002315000202001586-00.

Estando el proceso n.º 250002315000202001586-00 al Despacho para fallo, el día 12 de junio de 2020 se recibió auto del 11 de junio de la misma anualidad, por medio del cual el Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, 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 238 del 29 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 Y SE DICTAN OTRAS*

DISPOSICIONES”, que considera “se limitó a desarrollar y prolongar las medidas administrativas que se adoptaron en el Decreto 206 del 7 de mayo 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 250002315000202001586-00. Para finalmente determinar si cumplen los presupuestos para dar inicio al control inmediato de legalidad respecto del Decreto 238 del 29 de mayo 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, adicionen o prorroguen 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 11 de mayo de 2020, el Despacho Sustanciador inició el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 206 del 7 de mayo de 2020, por medio del cual el Alcalde de El Colegio adoptó el aislamiento preventivo obligatorio en el municipio entre los días 11 y 24 de mayo de 2020 y sus excepciones, según lo previsto en el Decreto Nacional 636 de 2020.

Adicionalmente, con este acto administrativo, el Alcalde conminó a las entidades públicas y privadas para que adoptaran medidas de teletrabajo para los empleados y contratistas cuya presencia no es indispensable en la sede; ordenó garantizar la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y logística; prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio; previó la atención por parte de la Administración Municipal a través de medios electrónicos (página web, correo y teléfonos móviles); cerró la Casa de la Cultura, la Biblioteca Pública, la Villa Olímpica, el Coliseo de Eventos y el Centro de Vida Sensorial; suspendió los términos administrativos y procesales para la Administración Central, las Inspecciones de Policía y la Comisaría de Familia, reanudando los términos para la Secretaría de Planeación y de la TIC's en materia de licencias de construcción y urbanismo; ordenó velar por el personal médico y demás vinculados con el servicio de salud con el fin de garantizarles el ejercicio pleno de sus derechos; adoptó medidas de protección para el ejercicio de las actividades permitidas; previó las sanciones en caso de incumplimiento de lo decretado; y mantuvo activo el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

Estando este proceso para fallo, el 12 de junio de 2020 se recibió solicitud de acumulación del proceso de la referencia al identificado con radicado n.º 250002315000202001586-00, por cuanto se refiere al trámite del control inmediato de legalidad del Decreto 238 de 2020, por medio del cual se extendió el aislamiento preventivo obligatorio entre los días 1 y 31 de junio de 2020 y se ampliaron las excepciones de acuerdo con lo previsto en el Decreto Nacional 749 de 2020.

Así mismo, se mantuvo la recomendación del teletrabajo; la garantía a los servicios de transporte, almacenamiento y logística; la prohibición del consumo de bebidas en espacios abierto y establecimiento de comercio; la atención por parte de la Administración Municipal a través de medios electrónicos (página web, correo y teléfonos móviles); el cierre de la Casa de la Cultura, la Biblioteca Pública, la Villa Olímpica, el Coliseo de Eventos y el Centro de Vida Sensorial; la suspensión de los

términos administrativos y procesales para la Administración Central, las Inspecciones de Policía y la Comisaría de Familia, salvo los de la Secretaría de Planeación y de la TIC's en materia de licencias de construcción y urbanismo; las medidas de protección al personal médico y demás vinculados con el servicio de salud; las medidas de protección para el ejercicio de las actividades permitidas; las sanciones en caso de incumplimiento de lo decretado; y la activación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

Si bien para el Despacho está probada la conexidad de este acto administrativo y los estudiados en el proceso identificado con radicado n.º 250002315000202001586-00, 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, célere 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 250002315000202001586-00 se encuentra al Despacho para fallo, habiéndose surtido el trámite de su comunicación, fijación del aviso y traslado al Ministerio Público, 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. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

Ahora, lo anterior sin desconocer que conforme con lo decidido en Sala Plena virtual del 30 de marzo de 2020, la competencia para tramitar el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 238 de 2020, es de este Despacho en tanto que se trata de un acto administrativo que extiende en el tiempo las medidas inicialmente adoptadas en otro acto que se actualmente se tramita.

Por lo anterior, aunque no se admite la acumulación solicitada, le corresponde al Despacho determinar si es procedente dar inicio de manera independiente al trámite de control inmediato de legalidad del Decreto 238 de 2020; siendo del caso precisar desde ya que, siguiendo la tesis mayoritaria de la Sala Plena de este Tribunal, es improcedente el control inmediato de legalidad de este acto administrativo por cuanto fue expedido por el Alcalde de El Colegio en ejercicio de las facultades ordinarias previstas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, y las contempladas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, la Ley 2000 de 2019, artículo 41 de la Ley 1098 de 2006 y la Ley 1523 de 2012.

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).

Esta norma fue desarrollada por el artículo 136² de la Ley 1437 de 2011², que indicó que *“si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”*.

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

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.*

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 línea con lo anterior, por tesis mayoritaria de la Sala Plena de este Tribunal, en Sentencia del 8 de junio de 2020, proferida en el proceso identificado con radicado n.º 250002315000202000282-00 con ponencia del Dr. Alfonso Sarmiento Castro, se indicó que están excluidos de control inmediato de legalidad los actos administrativos que:

i) Fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto Legislativo No. 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

ii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa y aluden en sus consideraciones a decretos legislativos, su contenido no desarrolla los estados de excepción.

iii) Fueron proferidos por las autoridades en virtud del poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores y alcaldes, establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)⁴, o en ejercicio de sus facultades generales ordinarias constitucionales o legales.” (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, pese a que no existe uniformidad en las decisiones del Consejo de Estado, puede citarse la sentencia del 2 de junio de 2020, expedida en el proceso identificado con radicado n.º 11001-03-15-000-2020-01012-00 con ponencia del Dr.

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).

⁴ “Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización.(...)”

Artículo 202. Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad: Ante situaciones extraordinarias 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, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...).”

Carlos Enrique Moreno Rubio, que al analizar las medidas de suspensión de términos adoptada por el Director de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, señaló que era improcedente el control inmediato de legalidad por cuanto no desarrollaba un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional:

“En este punto se precisa que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro en indicar que el control inmediato de legalidad solo procede frente a medidas de carácter general dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, por lo que no caben dentro del estudio de este medio de control aquellas medidas de carácter general dictadas como desarrollo de decretos expedidos por el presidente en ejercicio de sus atribuciones con ocasión del estado de excepción, sino que tiene que ser en desarrollo de un decreto legislativo.

Por lo anterior, en este caso no se cumple con uno de los requisitos para ser estudiado bajo el control inmediato de legalidad, y en consecuencia el presente medio de control será declarado improcedente.”

En ese contexto, el Despacho advierte que el Alcalde del Municipio de El Colegio expidió el Decreto 238 de 2020, según se indica en el propio acto, en ejercicio de las facultades previstas en *“los numerales 1, 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, y las contempladas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, la Ley 2000 de 2019, artículo 41 de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1523 de 2012”*.

Así, aunque para el Despacho sustanciador el Decreto 238 de 2020, fue expedido teniendo en cuenta el contexto generado por la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica del Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 de 2020; siguiendo la tesis mayoritaria de la Sala Plena de este Tribunal, sería improcedente iniciar el control inmediato de legalidad de este acto administrativo por cuanto en sus consideraciones no alude a decretos legislativos dictados por Gobierno Nacional, su contenido no desarrolla las facultades extraordinarias dadas a los entes territoriales con ocasión del estado de excepción, y finalmente, se constata que fue proferido por el Alcalde en ejercicio de las competencias extraordinarias de policía, establecidas en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - Ley 1801 de 2016, y demás facultades generales ordinarias referidas a esta materia.

En ese sentido, se concluye que el Decreto 238 de 2020 expedido por el Alcalde de El Colegio, 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. En consecuencia, el Despacho considera que no es posible asumir conocimiento del Decreto 238 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 de acuerdo con el alcance definido por la Sala Plena respecto de la aplicación de estas normas de competencia.

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 n.º PCSJA20-11567 del 5 de junio 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 238 de 2020 expedido por el Alcalde de El Colegio no 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 250002315000202002149-00 al proceso 250002315000202001586-00, 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 238 del 29 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de El Colegio, 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 El Colegio, al correo electrónico

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

⁶ En la sección denominada “Medidas COVID19”.

asesorjuridico@elcolegio-cundinamarca.gov.co, el cual está previsto en la página web de la entidad para recibir notificaciones judiciales; 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,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, loopy initial 'L' followed by 'A. R. M.' and a long horizontal stroke extending to the right.

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado