

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

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

EXPEDIENTE N.º : 250002315000202002091-00
250002315000202002240-00 (acumulado)
NATURALEZA DEL ASUNTO : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 145 DE 2020
ENTIDAD : MUNICIPIO DE MADRID

El Despacho Sustanciador estudiará si es procedente la acumulación del proceso 2020-2240, en el cual se tramita el control inmediato de legalidad del Decreto 145 de 31 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Madrid, al proceso tramitado bajo el expediente n.º 2020-2091, y si este acto administrativo es susceptible de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA.

ANTECEDENTES:

Mediante acta individual de reparto de 27 de mayo de 2020 se asignó al Despacho Sustanciador el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 139 de 25 de mayo de 2020, «POR EL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19) Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE MADRID CUNDINAMARCA», proferido por el alcalde de Madrid, proceso bajo radicado n.º. 250002315000202002091-00.

El Despacho sustanciador por auto de 27 de mayo de 2020 inició el procedimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 139 de 2020, ordenó la fijación del aviso por el término de 10 días, ordenó al alcalde de Madrid allegar los antecedentes administrativos y ordenó la notificación al agente del Ministerio Público. A la fecha el presente proceso está corriendo el término de la fijación del aviso, como se observa en la plataforma electrónica de la página web de la Rama Judicial.

Mediante auto de 1 de junio de 2020 proferido por el Magistrado Cerveleón Padilla Linares, se ordenó remitir el proceso con radicado n.º 250002315000202002124-00, en el cual se tramita el Decreto 142 de 26 de mayo de 2020 «*POR EL CUAL SE MODIFICA EL PARÁGRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO TERCERO DEL*

DECRETO 139 DEL 25 DE MAYO DE 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID-19) Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE MADRID” CUNDINAMARCA».

El Despacho sustanciador mediante auto de 3 de junio de 2020 se acumuló al presente proceso, el trámite del control inmediato de legalidad adelantado bajo el radicado n.º 250002315000-2020-02124-00 y se inició el trámite del medio de control.

Mediante auto de 10 de junio de 2020 proferido por la Magistrada Bertha Lucy Ceballos Posada, se ordenó remitir el proceso con radicado n.º 250002315000202002240-00, en el cual se tramita el Decreto 145 de 31 de mayo de 2020 «*por el cual se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus (COVID-19) y el mantenimiento del orden público en el municipio de Madrid Cundinamarca*». Esta providencia fue remitida al correo institucional del despacho el 17 de junio de 2020.

CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, al Despacho le corresponde definir, en primer lugar, si es procedente la acumulación del proceso de la referencia al tramitado bajo el número de radicado n.º 202002091-00. En segundo lugar, determinar si cumplen los presupuestos para dar inicio al control inmediato de legalidad respecto del Decreto 145 de 31 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 o adicionen otro, deben 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 de 27 de mayo de 2020, el Despacho Sustanciador inició el proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 139 del 2020 expedido por el alcalde de Madrid, mediante el cual adoptó las siguientes medidas:

- 1)** ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio a partir del 25 de mayo de 2020 hasta el 31 de mayo de 2020 (artículo 2), garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio (artículo 3), en el párrafo octavo se hace alusión a los horarios de los establecimientos de comercio, así: «*desde las 6:00 a.m. hasta las 6:00pm*»;
- 2)** imponer toque de queda a todos los habitantes del municipio, tanto en el área rural como urbana, desde el 25 de mayo de 2020 hasta nueva orden (artículo 4);
- 3)** Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio, a partir del 25 de mayo de 2020 hasta el 31 de mayo de 2020 (artículo 5);
- 4)** el uso de tapabocas es obligatorio para todos los habitantes del municipio (artículo 6);
- 5)** Prohibir los espacios o actividades presenciales (artículo 7);
- 6)** La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas, darán lugar a la sanción penal previsto en el artículo 368 del CP y multas

Estando este proceso para rendir concepto por el Ministerio Público, el 17 de junio de 2020 se recibió solicitud de acumulación del proceso de la referencia al identificado con radicado n.º 202002091-00, en consideración de que existe

conexidad del proceso que está conociendo el despacho sustanciador y el trámite del control inmediato de legalidad del Decreto 145 de 2020, expedido por el Alcalde de Madrid, *«por el cual se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus (COVID-19) y el mantenimiento del orden público en el municipio de Madrid Cundinamarca»*.

En efecto, el Decreto 145 de 31 de mayo de 2020 adoptó las medidas de: aislamiento preventivo obligatorio, garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio, toque de queda, prohibición de consumo de bebidas embriagantes, uso de tapabocas obligatorio, prohibición de espacios o actividades presenciales, teletrabajo y trabajo en casa, movilidad y derogó expresamente los Decretos Municipal 139, 142, 143 de 2020.

Por su parte, el Decreto 142 de 2020 modificó el parágrafo del artículo 3 del Decreto 139 de 2020, en el sentido de eliminar las zonas especiales de comercio y establecer el horario de los establecimientos comerciales, así: *«desde las 6:00 a.m. hasta las 6:00 p.m., excepto los establecimientos de comercio de venta de ropa, zapatos, misceláneas y papelerías, los cuales podrán prestar sus servicios desde las 12 p.m. hasta las 6 p.m.»*.

Analizadas las normas anteriores, el Despacho encuentra que hay conexidad entre los Decretos 139 y 145 de 2020, proferidos por el alcalde de Madrid, en los términos acordados por la Sala Plena virtual del 30 de marzo de 2020, pues 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.

No obstante, el Despacho considera que en aplicación del principio de celeridad y la naturaleza misma del control inmediato de legalidad es improcedente decretar la acumulación solicitada por la Magistrada Betha Lucy Ceballos Posada, toda vez que el proceso identificado con radicado n.º 202002091-00 se encuentra corriendo el término para que el Ministerio Público rinda concepto, habiéndose surtido el trámite de su comunicación y fijación del aviso,

Lo anterior, sin desconocer que conforme a lo decidido en Sala Plena virtual del 30 de marzo de 2020, la competencia para tramitar el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 145 de 2020, es de este Despacho en tanto que se trata de un acto administrativo que derogó los Decretos 139 y 142 de 2020.

Pese a que no se admite la acumulación solicitada, al Despacho le corresponde determinar si es procedente dar inicio de manera independiente al trámite de control inmediato de legalidad del Decreto 145 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 Madrid en ejercicio de las facultades ordinarias previstas en el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) y Decreto Nacional 749 de 2020.

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:

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

“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 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 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

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).

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. 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 Madrid expidió el Decreto 145 de 2020, según se indica en el propio acto, en ejercicio de las facultades previstas «en el artículo 314 y el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), Decreto Nacional 749 de 2020».

Así, aunque para el Despacho sustanciador el Decreto 145 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

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 (...)”

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 145 de 2020 expedido por el alcalde de Madrid 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 145 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 145 de 2020 expedido por el alcalde de Madrid 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:

- 1. INADMITIR** la solicitud de acumulación del proceso con radicado 250002315000202002240-00 al proceso 250002315000202002091-00, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

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

2. **NO AVOCAR** conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 145 de 31 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Madrid, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
3. **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.
4. **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 Madrid, al correo electrónico notificacionjudicial@madrid-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.
5. 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”.