

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE	250002315000202002435-00
NATURALEZA DEL ASUNTO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO DE CONTROL	DECRETO 139 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 139 del 1 de julio de 2020 proferido por el alcalde de Zipaquirá al proceso identificado con el n.º 250002315000202002384-00, 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:

El proceso identificado con el radicado n.º. 250002315000202002314-00 referido al control inmediato de legalidad control inmediato de legalidad del Decreto 132 de 2020 *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 126 DE 2020 Y EL DECRETO 130 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, fue remitido al Despacho por auto del 24 de junio de 2020, proferido por la magistrada Carmen Amparo Ponce Delgado, con el fin que fuera acumulado al proceso n.º 250002315000202001773-00.

Por providencia del 30 de junio de 2020, el Despacho sustanciador inadmitió la solicitud de acumulación y decidió no avocar el conocimiento del proceso remitido al verificar que el Decreto 132 de 2020 no se profirió durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

De otra parte, por acta de reparto del 26 de junio de 2020, se asignó al Despacho Sustanciador el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 133 del 17 de junio de 2020 *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 132 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, proferido por el Alcalde de Zipaquirá – Cundinamarca, proceso que se identificó con el radicado n.º. 250002315000202002384-00.

Por auto del 30 de junio de 2020, adoptó la decisión de no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 133 del 17 de junio de 2020, toda vez que este no se profirió durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Habiéndose adoptado las decisiones señaladas, el día 10 de julio de 2020 se recibió providencia de la misma fecha proferida por el magistrado Alberto Espinosa Bolaño, por medio de la cual, se solicita la acumulación del proceso de la referencia al proceso de identificado con radicado n.º 250002315000202002314-00, considerando que se trata del trámite del control inmediato de legalidad del Decreto 139 del 1 de julio de 2020 *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 132 DE 2020 Y 133 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*. .

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 250002315000202002314-00. Para finalmente determinar si cumplen los presupuestos para dar inicio al control inmediato de legalidad respecto del Decreto 139 del 1 de julio 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 autos del 30 de junio de 2020, el Despacho Sustanciador ordenó no avocar el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos 132 y 133 de 2020, al considerar que se incumplían los requisitos previstos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 151 (14) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Estando en firme la anterior decisión, se recibió auto del 10 de julio de 2020, por el que se solicita la acumulación del proceso de la referencia al identificado con radicado n.º 250002315000202002314-00, por cuanto se refiere al trámite del control inmediato de legalidad del Decreto 139 de 2020, por medio del cual se modificaron los Decretos 132 y 133 de 2020 objeto de dicho proceso.

Si bien para el Despacho, en los términos acordados por la Sala Plena virtual del 30 de marzo de 2020, está probada la conexidad de este acto administrativo y los Decretos 132 y 133 de 2020 tramitados por este Despacho bajo los radicados n.º 250002315000202002314-00 y 250002315000202002384-00, es improcedente decretar la acumulación solicitada por cuanto a la fecha esos procesos se encuentran finalizados y archivados.

Ello 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 139 de 2020, es de este Despacho en tanto que se trata de un acto administrativo que modifica las medidas adoptadas en otros actos que le fueron indicialmente asignados.

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 139 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:

“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 139 de 2020, con el fin de modificar los Decretos 132 y 133 de 2020, en lo que se refiere al toque de queda, sus excepciones, el pico y cédula para acceder a servicios bancarios, financieros, notariales, de operaciones de pago y de adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos y bebidas; y demás medidas de aislamiento.

Ahora bien, se advierte que el sustento jurídico que tuvo el acto administrativo analizado es el Decreto 878 de 2020, por el cual el Gobierno Nacional amplió el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 15 de julio de 2020.

Conforme a lo anterior, para el Despacho sustanciador es claro que el Decreto 139 de 2020, fue expedido teniendo en cuenta el contexto que llevó a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica del Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. No obstante, resulta conveniente precisar que el citado acto administrativo no fue expedido durante el estado excepción, esto es, dentro

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).

del periodo comprendido entre el 6 de mayo y 5 de junio de 2020, que fue el lapso por el cual se estableció el estado de emergencia en el territorio nacional.

En ese sentido, para el Despacho Sustanciador el Decreto 139 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 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 637 del 6 de mayo de 2020.

Así las cosas, el Despacho considera que no es posible asumir conocimiento del Decreto 139 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 637 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.

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 139 de 2020 expedido por el Alcalde de Zipaquirá, no cumple con los presupuestos para iniciar el proceso de control automático 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 250002315000202002435-00 al proceso 250002315000202002314-00, 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 139 del 1 de julio 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 Cundinamarca⁴ y en la página web de la Rama Judicial⁵.

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,

A handwritten signature in black ink, enclosed within a large, hand-drawn oval. The signature itself is a cursive scribble that appears to read 'RAM'. The oval is drawn with a single continuous line.

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

⁴ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

⁵ En la sección denominada "Medidas COVID19".