

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Bogotá, D.C., cuatro (04) de septiembre de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE : 250002315000202002516-00
250002315000202002487-00 (acumulado)
NATURALEZA DEL ASUNTO : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO DE CONTROL : DECRETO 307 DE 2020
ENTIDAD : MUNICIPIO DE MOSQUERA

El Despacho Sustanciador estudiará si es procedente la acumulación del proceso 2020-2487, en el cual se tramita el control inmediato de legalidad del Decreto 307 de 17 de julio de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Mosquera, al proceso tramitado bajo el expediente 2020-2516-00, y si este acto administrativo es susceptible de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA.

ANTECEDENTES:

Mediante auto de 28 de julio de 2020 proferido por el magistrado Juan Carlos Garzón Martínez, se ordenó remitir el trámite del expediente 250002315000202002487-00 a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que: a) efectuara el reparto correspondiente al control inmediato de legalidad del Decreto 250 de mayo 29 de 2020, expedido por el Municipio de Mosquera y; b) se adoptaran las medidas correspondientes.

En cumplimiento de lo anterior, mediante acta individual de reparto de 30 de julio de 2020 se asignó al Despacho Sustanciador el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 250 de 29 de mayo de 2020, «POR EL CUAL SE ADOPTAN LOS ARTÍCULOS 6 Y 7 DEL DECRETO LEGISLATIVO 678 DEL 20 DE MAYO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA GESTIÓN TRIBUTARIA, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 637 DE 2020, EN EL MUNICIPIO DE MOSQUERA — CUNDINAMARCA», proferido por el alcalde de Mosquera, proceso bajo radicado 250002315000202002516-00.

El Despacho sustanciador por auto de 31 de julio de 2020 inició el procedimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 250 de 2020, ordenó la fijación del aviso por el término de 10 días, ordenó al alcalde de Mosquera allegar los antecedentes administrativos y ordenó la notificación al agente del Ministerio Público. A la fecha el presente proceso se encuentra para fallo, como se observa en la plataforma electrónica de la página web de la Rama Judicial.

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 250002315000202002487-00. En segundo lugar, determinar si cumplen los presupuestos para dar inicio al control inmediato de legalidad respecto del Decreto 307 de 17 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 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 31 de julio de 2020, el Despacho Sustanciador inició el proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 250 del 2020 expedido por el alcalde de Mosquera, mediante el cual adoptó las siguientes medidas:

1. Adoptar los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 de fecha veinte (20) de mayo de 2020 “Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020” (artículo 1)
2. Que los contribuyentes del impuesto predial unificado, podrán diferir la obligación de la vigencia 2020, en cuotas iguales a partir del mes en que se haga la solicitud, sin que este pase del 30 de diciembre de 2020, sin la causación de intereses (artículo 2)
3. Que los contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio, podrán diferir el impuesto de la vigencia 2019 en cuotas iguales a partir del momento que se realice la solicitud y sin exceder del 30 de diciembre de 2020, sin la causación de intereses (artículo 3).
4. Que con el fin de recuperar la cartera morosa y generar mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados en el Municipio de Mosquera podrán acceder a beneficios de carácter tributario y no tributario en impuestos, tasas, contribuciones y multas, dentro de los plazos determinados en la misma norma.

Estando este proceso para proferir fallo se encontró que el despacho no había decidido sobre la acumulación del proceso de la referencia al identificado con radicado 250002315000202002487-00, en consideración de que existe conexidad del proceso que está conociendo el despacho sustanciador y el trámite del control inmediato de legalidad del Decreto 307 de 2020, expedido por el Alcalde de MOSQUERA, «*POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS PARAGRAFOS PRIMEROS*

DE LOS ARTICULOS 2 Y 3 DEL DECRETO 250 DE MAYO 29 DE 2020 DEL MUNICIPIO DE MOSQUERA- CUNDINAMARCA».

En efecto, el Decreto 250 de 29 de mayo de 2020 adoptó los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020, en el municipio de Mosquera.

Por su parte, el Decreto 307 de 2020 modificó los párrafos primeros de los artículos 2 y 3 del Decreto 250 de 2020, en el sentido de ampliar los plazos establecidos para presentar la solicitud de acogerse a los beneficios señalados en los mencionados artículos hasta el 30 de septiembre del corriente y no hasta el último día hábil del mes de julio de 2020.

Analizadas las normas anteriores, el Despacho encuentra que hay conexidad entre los Decretos 250 y 307 de 2020, proferidos por el alcalde de Mosquera, en los términos acordados por la Sala Plena virtual del 30 de marzo de 2020. No obstante, el Despacho considera que es improcedente decretar la acumulación propuesta por el magistrado Juan Carlos Garzón Martínez, toda vez que el proceso identificado con radicado 250002315000202002516-00 se encuentra corriendo el término para proferir fallo.

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 307 de 2020, es de este Despacho en tanto que se trata de un acto administrativo que modificó el Decreto 250 de 2020.

Pese a que no se admite la acumulación solicitada, al Despacho le corresponde establecer si es procedente dar inicio de manera independiente al trámite de control inmediato de legalidad del Decreto 307 de 2020.

Para determinar lo anterior, es importante tener en cuenta que 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 136 de la Ley 1437 de 2012, 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 excepción¹.

¹ 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).

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 Mosquera expidió el Decreto 307 de 2020, con el fin de modificar los párrafos primeros de los artículos 2 y 3 del Decreto 250 de mayo 29 de 2020, cuyo sustento jurídico es el Decreto 637 de 2020 por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica y el Decreto 678 de 2020 que expidió medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales.

Conforme a lo anterior, para el Despacho sustanciador es claro que el Decreto 307 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 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 307 del 17 de julio de 2020, expedido por el alcalde de Mosquera, 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 iniciar el control inmediato de legalidad del Decreto 307 de 2020, bajo el amparo de la competencia prevista en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en razón de que el acto administrativo remitido no se enmarca dentro de los supuestos para que proceda este medio de control, pues se insiste que no fue expedido durante la vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto 637 de 2020.

Esta postura del despacho se encuentra acorde con la señalada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sala Especial de decisión 22 del 28 de agosto de 2020, consejero ponente Luis Alberto Álvarez Parra, radicado 11001-03-15-000-2020-03833-00, en la que se dijo:

2.2.4. Sobre el cuarto y último requisito de procedibilidad, es menester precisar que el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 215 de la carta, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual, declaró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, como medida de contención para enfrentar la llegada al país del brote epidemiológico por coronavirus, COVID-19, calificado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud- OMS, el pasado 12 de marzo y, posteriormente, mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 declaró un segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dentro del mismo ámbito territorial y tiempo de vigencia para hacer frente a los efectos negativos de dicha coyuntura en el país. En virtud de ambos, el gobierno nacional quedó facultado para expedir decretos legislativos tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, los cuales son objeto de control automático de constitucionalidad en la jurisdicción constitucional, mientras que, de conformidad con el artículo 136 del CPACA, corresponde a esta jurisdicción conocer, a través del medio de control inmediato de legalidad, de *«las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción»*.

En el presente caso, se tiene que la Resolución No. 20201300037007 de 15 de julio de 2020 no fue dictado durante alguno de los estados de excepción referidos, tal como lo exige el artículo 136 del CPACA, para habilitar su control inmediato de legalidad, en cuanto el primero de tales Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica rigió en el país entre el 17 de marzo y el 17 de abril de 2020, mientras que el segundo estuvo vigente entre el 6 de mayo y el 6 de junio del mismo año, en tanto que la Resolución No. 20201300037007 fue expedida el 15 de julio siguiente, es decir, más de un mes después de concluido este último, de modo tal que no se observa satisfecho este requisito para asumir su conocimiento a través de este medio de control.

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 307 de 2020 expedido por el alcalde de Mosquera, 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:

1. **INADMITIR** la solicitud de acumulación del proceso con radicado 250002315000202002487-00 al proceso 250002315000202002516-00, 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 307 de 17 de julio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Mosquera, 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 Cundinamarca² y en la página web de la Rama Judicial³.

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 MOSQUERA, al correo electrónico contactenos@mosquera-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

² <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

³ En la sección denominada "Medidas COVID19".