

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Bogotá, D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE	250002315000202002606-00
NATURALEZA DEL ASUNTO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO DE CONTROL	RESOLUCIÓN 052 DE 2020
ENTIDAD	LOCALIDAD DE BARRIOS UNIDOS

Pasa el Despacho Sustanciador a determinar si es procedente acumular el trámite del control inmediato de legalidad de la Resolución 052 de 24 de agosto de 2020 proferida por el alcalde de la localidad de Barrios Unidos al proceso identificado con el n.º 250002315000202001176-00, 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:

Mediante acta individual de reparto de 28 de abril de 2020 se asignó al Despacho Sustanciador el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 030 de 20 de abril de 2020, «*Por la cual se declara la URGENCIA MANIFIESTA para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de Barrios Unidos por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el País y de Calamidad Publica en Bogotá D.C.*».

El Despacho sustanciador por auto de 29 de abril de 2020 no avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 030 de 20 de abril 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 417 del 17 de marzo de 2020.

Por auto de 2 de septiembre de 2020 proferido por la Magistrada Alba Lucia Becerra Avella, se ordenó remitir el proceso con radicado n.º 250002315000202002606-00, en el cual se tramita la Resolución 052 de 2020, expedido por el alcalde de la localidad de Barrios Unidos, «*Por medio de la cual se amplían los considerandos y el alcance de la*

declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, prevista en la Resolución N° 030 del 20 de abril de 2020». Esta providencia fue remitida al correo institucional del despacho el 3 de septiembre 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 250002315000202001176-00. Para finalmente determinar si cumplen los presupuestos para dar inicio al control inmediato de legalidad respecto de la Resolución 052 de 24 de agosto 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 29 de abril de 2020, el Despacho Sustanciador ordenó no avocar el control inmediato de legalidad respecto de la Resolución 052 de 24 de agosto 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, por auto del 2 de septiembre de 2020 se remitió por competencia el proceso de la referencia al identificado con radicado n.º 250002315000202001176-00, en consideración de que los actos administrativos tienen el mismo objeto y con el fin de asegurar la coherencia entre los distintos fallos y evitar la existencia de decisiones contradictorias, por existir una relación o nexo entre ellos, deben ser tramitados al unísono.

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 la Resolución 030 de 2020 asignado a este despacho mediante radicado n.º 250002315000202001176-00, es improcedente decretar la acumulación por cuanto a la fecha ese proceso se encuentra finalizado y archivado.

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 de la Resolución 52 de 2020 es de este Despacho, en tanto que se trata de un acto administrativo que modifica las medidas adoptadas en otro acto que le fue inicialmente asignado.

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 de la Resolución 052 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).

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 excepción¹.

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

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).

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 de la localidad de Barrios Unidos expidió la Resolución 52 de 2020, mediante la cual amplió las consideraciones y alcance de la declaratoria de urgencia manifiesta en la localidad de Barrios Unidos decretada mediante la Resolución 30 de 2020, con el fin de atender los efectos negativos derivados del Coronavirus (covid-19) objeto de declaración de estado de emergencia sanitaria y de calamidad pública en Bogotá.

En la parte considerativa de la Resolución 52 de 2020, se observa como fundamento del acto, el Decreto 637 de 6 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró por parte del Gobierno Nacional el Estado de Emergencia Económica, social y Ecológica en todo el territorio Nacional, que adoptó medidas tendientes a mitigar la crisis por el desempleo generado por la pandemia, el cual estuvo vigentes hasta el 5 de junio de 2020.

Asimismo, se advierte que la resolución en mención tiene como sustento normativo el Decreto 639 de 2020 que creó el programa de apoyo al empleo formal, estableciendo como beneficiario a las personas jurídicas que demuestren la necesidad del aporte estatal, que para el efecto certifique una disminución del 20% o más en sus ingresos.

Conforme a lo anterior, para el Despacho sustanciador es claro que la Resolución 52 de 24 de agosto de 2020, fue expedida 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 el mismo sentido, en providencia de 28 de agosto de 2020, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, expediente n.º 110010315000202003833-00, consideró:

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.

En concordancia con lo anterior, para el Despacho Sustanciador la Resolución 52 de 2020 expedida por el alcalde de la localidad de Barrios Unidos, 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 la resolución 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 de la Resolución 52 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.

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 de la Resolución 52 de 2020 expedida por el alcalde de la localidad de Barrios Unidos, 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.- NO ACUMULAR el proceso con radicado 250002315000202002606-00 al proceso 250002315000202001176-00, 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 INICIAR el control inmediato de legalidad de la Resolución 52 de 2020 expedida por el alcalde de la localidad de Barrios Unidos, 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 Cundinamarca² y en la página web de la Rama Judicial³.

CUARTO.- NOTIFICAR esta decisión al Procurador II Judicial Administrativo 139 ante esta Corporación, al correo electrónico namartinez@procuraduria.gov.co y al Alcalde de la localidad de Barrios Unidos, Bogotá, al correo notifica.judicial@gobiernobogota.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.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

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”.