

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ

Florencia, diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 18-001-23-33-000-2020-00189-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 043 DEL 27 DE ABRIL DE 2020 DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE MILÁN, CAQUETÁ

Magistrado Ponente: Dr. Néstor Arturo Méndez Pérez

Vista la constancia secretarial que antecede y el auto del 13 de mayo de 2020, proferido dentro del proceso de control inmediato de legalidad con radicación No. 18-001-23-33-000-2020-00214-00, por medio del cual se remite el expediente a este Despacho, se procede a resolver lo que en derecho corresponda.

1. ANTECEDENTES.

El 29 de abril y el 12 de mayo de 2020 se repartió a los despachos primero y segundo de esta Corporación, respectivamente, los Decretos No. 043 del 27 de abril de 2020 "*Por medio del cual se adopta la medida nacional de aislamiento preventivo obligatorio ordenada mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, y se dictan otras disposiciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19*" y No. 045 del 29 de abril de 2020, "*por medio del cual se adiciona un párrafo del artículo cuarto del Decreto Municipal No. 043 del 27 de abril de 2020*", proferidos por la Alcaldesa Municipal de Milán.

Mediante auto de 13 de mayo de 2020, dentro del radicado 18-001-23-33-000-2020-00214-00, el Despacho Segundo ordenó remitir el expediente a este Despacho, al considerar que, como el Decreto 045 adiciona un artículo del 043, por unidad normativa, su eventual conocimiento debe ser asumido por quien ejerce control sobre éste.

2. CONSIDERACIONES

2.1. De la unidad normativa y la acumulación de procesos.

En relación con el concepto de unidad normativa, el Consejo de Estado¹ puntualizó que, aunque, excepto respecto de control de constitucionalidad, "*no existe norma expresa que autorice al juez contencioso a efectuar la llamada integración por «unidad*

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Velez. Sentencia del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-01542-00(4972-14)

normativa», de las disposiciones demandadas con preceptivas no acusadas”, debe considerarse que:

“80. Sobre el particular, es importante mencionar, que en el contexto propio de la vigencia del Código Contencioso Administrativo establecido por el Decreto 01 de 1984, esta Corporación ha sido enfática en señalar, frente al contencioso de nulidad simple, que «es permitido al fallador entrar a cuestionar el texto completo de una norma, cuando involucre un quebrantamiento persistente e incesante de la legalidad objetiva que aflija a la colectividad, aun cuando solo haya sido demandado un segmento de la misma, toda vez que la finalidad de la referida acción es la de redimir el orden normativo para consolidar de esa manera la estabilidad y uniformidad jurídica de la actividad administrativa.».²

“(…).

“84. Así las cosas, en criterio de esta Sala, en materia de Nulidad Simple el juez contencioso también está facultado para integrar, por «unidad normativa», las disposiciones expresamente demandadas con preceptivas no acusadas, ello en atención, entre otras, a las siguientes razones:

(i) En aplicación del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial, consagrado en el artículo 228 de Constitucional, que busca que las formalidades no impidan el logro de los objetivos del derecho sustancial, y siempre que el derecho sustancial se pueda cumplir a cabalidad, el incumplimiento o inobservancia de alguna formalidad, no debe ser causal para que el derecho sustancial no surta efecto; lo que aplicado al caso en concreto, habilita al juez contencioso a extender el control de legalidad a una norma que no ha sido demandada, para asegurar la revisión integral del enunciado normativo acusado, de tal manera que no queden sin análisis judicial normas cuyo contenido sea idéntico al acusado en la demanda;

(ii) En garantía de los principios jurídicos de economía procesal, eficiencia y eficacia, en la medida que al integrar la proposición jurídica demandada de manera completa, con disposiciones no demandadas, se evitaría al sistema judicial el desgaste de tener que tramitar una causa adicional para revisar la presunción de legalidad de actos administrativos no acusados, cuyo contenido es idéntico al enjuiciado;

(iii) En prevención de los efectos de la cosa juzgada material, respecto de una nueva causa judicial en la que estudiase la legalidad de una norma que reproduce el contenido material de otra disposición ya enjuiciada;

(iv) Teniendo en cuenta las similitudes del juicio de legalidad propio del medio de control de Nulidad Simple, con el juicio de constitucionalidad derivado de la Acción de Inconstitucionalidad y del medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad, pues, en principio todos estos mecanismos de acceso a la jurisdicción tienen como finalidad específica la de servir de instrumento para garantizar el respeto del ordenamiento jurídico, la vigencia de la jerarquía normativa y el aseguramiento del principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza; razón por la que se encuentran consagrados en interés general para que prevalezca la supremacía normativa de la Constitución y la jerarquía normativa, y por ello pueden ser ejercidos en todo tiempo por cualquier persona sin necesidad de abogado; y

(v) Por aplicación analógica de los artículos 6 Decreto 2067 de 1991³ y 135 de la Ley 1437 de 2011, los cuales autorizan a la Corte Constitucional, en el marco de la Acción de Inconstitucionalidad, y al Consejo de Estado, en desarrollo del medio de control de Nulidad

² Sentencia de 19 de marzo de 1998, proferida por la Sección Segunda, con ponencia del Consejero Silvio Escudero Castro, en el expediente 11955.

³ Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

por Inconstitucionalidad, a efectuar la integración de la proposición jurídica demandada de manera completa, por «unidad normativa», para examinar las disposiciones demandadas junto con preceptivas no acusadas, cuando ello sea necesario. Aplicación analógica que es posible gracias a las similitudes anotadas en el punto anterior.

85. Por lo tanto, cuando los apartes demandados de un acto administrativo se hallan íntima e inescindiblemente unidos a fragmentos o partes no acusados, de tal manera que aislados no exhiban por sí mismos autonomía y suficiencia ontológica y jurídica, o cuando entre sí configuran una proposición jurídica completa cuya integridad produce unos determinados efectos; puede el juez administrativo extender el control de legalidad a los apartados no señalados por el demandante, ya que el estudio del contenido demandado presupone el análisis de un conjunto normativo más amplio, por lo cual se hace necesaria la integración de una proposición jurídica mayor”.

Conforme lo anterior, considera el Despacho que, tratándose del control inmediato de legalidad de actos administrativos de carácter general, el juez está facultado para integrar, por unidad normativa, las disposiciones objeto de su control con preceptivas no sometidas aún al mismo.

En el expediente No. 2020-00214-00 – remitido por el Despacho Segundo- se pretende realizar juicio de legalidad del Decreto No. 045 del 29 de abril de 2020. Pues bien: no se puede perder de vista que éste adicionó el Decreto 043 del 27 de abril de 2020, por lo que para este Despacho, siendo evidente la unidad normativa que existe entre las referidas disposiciones, es procedente que el examen de legalidad recaiga simultáneamente sobre ambos.

El Código General del Proceso dispone en su 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.

(...)”.

Entonces, como se trata del control inmediato de legalidad de dos decretos, uno adicionado por otro, la acumulación se encuadra en la causal del literal a), y por tanto, debe atenderse a las condiciones que al respecto fijó el CPACA en el artículo 165, que es la norma especial para la acumulación de pretensiones:

“Artículo. 165. Acumulación de pretensiones. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que el juez sea competente para conocer de todas. (...)*
- 2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.*
- 3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.*
- 4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.”*

En el caso concreto concurren los requisitos de acumulación a que se refiere la norma transcrita, pues en el proceso 2020-00214-00 se pretende realizar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 045 del 29 de abril de 2020, que adicionó el Decreto 043 del 27 de abril de 2020, cuyo control inmediato de legalidad se adelantará en el proceso 2020-00189-00, a cargo de este despacho.

Además, como se trata del control inmediato de legalidad de actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción decretado por el Presidente de la República: i) no se encuentra sujeto a un término de caducidad, ii) su conocimiento en única instancia corresponde a esta Corporación, y iii) se tramitan por el mismo procedimiento.

Así las cosas, se ordenará acumular el proceso con radicación 2020-00214-00, que se encuentran en la misma etapa procesal. En consecuencia, se procederá a analizar los presupuestos para darle el trámite correspondiente.

2.2. Jurisdicción y competencia.

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, esta Corporación es competente para ejercer en única instancia el control inmediato de legalidad de los actos administrativos que adoptan medidas de carácter general dictadas por autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, durante los estados de excepción.

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia. Al día siguiente el Gobierno Nacional expidió los Decretos 418 de 2020, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”* y 420 de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*.

En ese orden de ideas, los Decretos 043 del 27 de abril de 2020 y 045 del 29 de abril de 2020 del municipio de Milán, se expidieron por fuera de la vigencia del estado de excepción, por lo que podría pensarse, en principio, que no son susceptibles del control inmediato de legalidad.

Sin embargo, advierte el despacho que, tal como lo ha indicado el H. Consejo de Estado, respecto del límite temporal de los actos de carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos (sentencia del 19 de octubre de 1999⁴):

*“Si bien el límite temporal de las facultades constitucionales que adquiere el Presidente de la República al dictar el estado de emergencia culmina al término de la vigencia del estado excepcional, **las autoridades administrativas conservan la potestad de emitir actos generales de ejecución de las medidas tomadas, siempre que éstos no desconozcan los motivos que justificaron la medida excepcional ni las disposiciones adoptadas en los decretos legislativos que lo desarrollan**”.*

Tal intelección resulta, por demás, obligada a la luz de la regulación constitucional de los estados de excepción, que evidentemente entraña una pretensión de minimizar el recurso a estos mecanismos, así como de su duración (a la que fija límite máximo, pero no mínimo). Si se entendiera que el estado de excepción ha de prolongarse tanto como lo requiera la ejecución administrativa de las medidas extraordinarias adoptadas a su resguardo, se estaría fomentando la permanencia del estado de excepción. Así, pues, lo que debe ser expedido en vigencia del estado de excepción es el decreto legislativo; pero los actos administrativos ordinarios que lo desarrollan, pueden serlo con posterioridad, caso en el cual son pasibles de CIL.

Los Decretos Legislativos expedidos durante el estado de excepción conservan su vigencia al término de este, pues así lo disponen los incisos 2 y 6 del artículo 215 constitucional. Y las autoridades administrativas conservan su facultad-deber de ejecutar la ley (eso son, materialmente, aquellos). Así lo ha entendido en forma efectiva y reiterada el Consejo de Estado, dando efectividad a la consistente práctica de someter a control inmediato de legalidad actos administrativos expedidos por fuera del plazo de vigencia del estado de excepción⁵.

La propia Corte Constitucional, al exponer la *ratio decidendi* en que fundamentó la declaratoria de exequibilidad del artículo 20 de la Ley 136 de 1994, asumió su contenido normativo en el sentido de que lo que ha de proferirse durante el estado de excepción son los decretos legislativos (RESALTAMOS):

*“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan **como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción**, el cual será ejercido por la jurisdicción*

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque. Sentencia del diecinueve (19) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999). Radicación número: CA- 038. Actor: Presidencia de la República. Demandado: DECRETO 688 DE ABRIL 20 DE 1999 EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

⁵ Solo para ejemplificar, pues el caso es recurrente, al punto de convertirse en caso normal: estudió y decidió CIL sobre Resolución de 27 de febrero de 1997 (dictada en desarrollo del DL 81 de enero 13 de 1997, que, a su vez, desarrolla el DL 80 de la misma fecha, declaratorio de EESE , ‘hasta el cuatro (4) de febrero de 1997’ (agosto 26 de 1.997, radicación número: CA-006, Ponente: JESÚS MARIA CARRILLO BALLESTEROS). También ejerce CIL sobre el Decreto 2386 de 24 de noviembre de 1998 que reglamenta el DL2331 de 16 de noviembre de 1998, expedido con base en el declaratorio 2330 del mismo 16. (Febrero 9 de 999, Radicación: CA-008, con ponencia de Javier Díaz Bueno). Y, así,

contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.”.

Conforme lo anterior, esta Corporación es competente por la materia para ejercer en única instancia el control inmediato de legalidad de los Decretos No. 043 y 045 de 2020, por tratarse de actos de carácter general (no dirigido a personas individualizadas), proferidos por autoridad territorial (la Alcaldesa Municipal de Milán), en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de algunos de los decretos legislativos expedidos en curso de la Emergencia. De igual forma, lo es por razón del territorio, por ser el municipio de Milán, Departamento de Caquetá, el lugar donde se expidió el acto.

2.3. Requisitos formales.

De conformidad con el art. 185 del CPACA, tan solo se debe aportar copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad. El requisito se encuentra satisfecho.

2.4. Asunto adicional.

En el marco de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura (mediante, entre otros, el Acuerdo PCSJA20-11518 16 de marzo de 2020⁶), se hace necesario adelantar todas las actuaciones procesales a través de los medios electrónicos.

En consecuencia, para garantizar la publicidad en el presente asunto, se indicará a los interesados, que toda comunicación sea enviada a los correos electrónicos destinados para ello en esta Corporación, a saber:

A) Correo de la Secretaría del Tribunal: stradfl@cendoj.ramajudicial.gov.co

B) Correo del Despacho: aux1tadfl@cendoj.ramajudicial.gov.co

Por las mismas razones y dadas las vigentes restricciones de movilidad, se prescindirá de la fijación en secretaría del aviso sobre la existencia del proceso, de que trata el numeral 2 del artículo 185 del CPACA.

2.5. Decreto de prueba.

Como quiera que el Gobierno Nacional en el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, parágrafos 1 y 2 del artículo 2° determinó que *“Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República”* y que *“Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por*

⁶ Por el cual se complementan las medidas transitorias de salubridad pública adoptadas mediante el Acuerdo 11517 de 2020”

gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción"; y que en la Circular Externa del 19 de marzo de 2020, emitida por la Ministra del Interior, se impartió directrices⁷ a los Gobernadores, Alcaldes y miembros del gabinete respetivo, para la expedición de normas en materia de orden público de conformidad con aquellas, el Despacho ordenará que por Secretaría se oficie por medio electrónico al municipio de Milán, para que en el término de 3 días, acredite el cumplimiento de esas disposiciones respecto de los Decretos 043 del 27 de abril de 2020 y 045 del 29 de abril de 2020, proferidos por la Alcaldesa de ese municipio ya en vigencia de aquellas disposiciones. Lo anterior so pena de las sanciones correspondientes.

En mérito de lo expuesto, el despacho Primero del Tribunal Administrativo del Caquetá

RESUELVE:

PRIMERO: ORDENAR la acumulación del proceso con radicación No. 18-001-23-33-000-2020-00214-00, al proceso con radicación No. 18-001-23-33-000-2020-00189-00.

SEGUNDO: AVOCAR CONOCIMIENTO, en única instancia, del Decreto No. 043 del 27 de abril de 2020 *"Por medio del cual se adopta la medida nacional de aislamiento preventivo obligatorio ordenada mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, y se dictan otras disposiciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19"*, así como del Decreto No. 045 del 29 de abril de 2020, *"por medio del cual se adiciona un párrafo del artículo cuarto del Decreto Municipal No. 043 del 27 de abril de 2020"*, proferidos por la Alcaldesa Municipal de Milán., a efectos de realizar el control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del CPACA.

TERCERO: NOTIFICAR este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, a la Alcaldesa Municipal de Milán, y al Ministerio Público.

CUARTO: Para que obre como prueba dentro del presente proceso, por Secretaría **OFÍCIESE** por medio electrónico al municipio de Milán, para que en el término de tres (3) días, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en los parágrafos 1 y 2 del artículo 2 del Decreto 418 de 2020, proferido por el Gobierno Nacional, respecto de los Decretos 043 del 27 de abril de 2020 y 045 del 29 de abril de 2020, proferidos por la Alcaldesa de ese municipio. Adviértase que el desacato a lo ordenado en la presente providencia acarreará las sanciones de ley.

⁷ "1. Los Gobernadores, alcaldes distritales y municipales, al momento de disponer acciones transitorias de policía en materia de orden público, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en su jurisdicción, y mitigar sus efectos, deberán enviar al Ministerio del Interior el proyecto de la medida transitoria que pretenden adoptar. Esta información deberá ser remitida al correo electrónico covid19@mininterior.gov.co para la revisión del Gobierno Nacional.

2. Para efectos de coordinación, el proyecto de la medida transitoria deberá ser informado previamente a la fuerza pública de la respectiva jurisdicción, de lo cual se allegará evidencia al Ministerio del Interior.
(...)"

QUINTO: INFORMAR a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso publicado en la página web del Tribunal Administrativo del Caquetá por 10 días, término durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de los decretos objeto de control.

SEXTO: ORDENAR a la Alcaldesa del municipio de Milán que publique en la página web oficial de ese municipio este proveído. La Secretaría de esta Corporación requerirá al referido municipio para que acredite el cumplimiento de esta orden.

SÉPTIMO: Expirado el término de que trata el ordinal quinto precedente, por Secretaría **TRASLÁDESE** el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda el concepto al que se refiere el numeral 5 del artículo 185 del CPACA.

OCTAVO: DISPONER que las comunicaciones a que haya lugar en este proceso sean dirigidas a las siguientes cuentas de correo electrónico:

A) Correo de la Secretaría del Tribunal: stradfl@cendoj.ramajudicial.gov.co

B) Correo del Despacho: aux1tadfl@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

El Magistrado,



NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ