



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
-Despacho Segundo-

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

Florencia, siete (7) de mayo de dos mil veinte (2.020)

Expediente No. 18-001-23-40-000-2020-00111-00
(Acumulado con el radicado N° 18-001-23-33-000-2020-00110-00)

Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto No. 000172 del 25 de marzo de 2.020 expedido por el Alcalde del Municipio de Florencia.

Asunto: Auto acumula y avoca conocimiento.

I. OBJETO DE DECISIÓN.

Habiéndole aceptado el impedimento a la Magistrada Yanneth Reyes Villamizar dentro del proceso de la referencia y vista la constancia secretarial que antecede, se procede a resolver lo que en derecho corresponde acerca de si se aprende o no el conocimiento del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 000172 del 25 de marzo de los corrientes.

II. ANTECEDENTES.

El Decreto 000172 del 25 de marzo de los corrientes fue remitido por el alcalde del municipio de Florencia al correo electrónico habilitado para el efecto - ofapoyofl@cendoj.ramajudicial.gov.co¹- a fin de imprimirle el trámite de rigor, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1.994, en concordancia con los artículos 136 y 151, numeral 14, del CPACA.

Control inmediato de legalidad que procede en atención a que la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11526, PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 de

¹ Conforme a la CIRCULAR 001 (sic) emanada de la Presidencia del Tribunal Administrativo del Caquetá y dirigida tanto al señor Gobernador del Caquetá como a los Alcaldes de cada uno de los municipios del Departamento; fechada el pasado 25 de marzo de 2.020.

2.020, con ocasión de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional por motivos de salubridad pública y fuerza mayor al verse afectado el país a la pandemia del COVID-19, no aplica tratándose de las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del referido control de legalidad.

El conocimiento del referido decreto le correspondió por reparto al Despacho Cuarto del Tribunal quien, mediante auto del 16 de abril de 2.020, ordenó su remisión a este Despacho Segundo al considerar que al ser modificatorio parcialmente del Decreto 000169 del 22 de marzo de 2.020, el que a su vez había sido remitido a este despacho para acumularse al Decreto 000167 del 20 de marzo de los corrientes, cuyo conocimiento está a cargo del suscrito, la legalidad de todos esos actos administrativos -entiéndase como uno sólo- debía ser analizada por el mismo despacho judicial; acumulación que fuera denegada a través del auto del 17 de abril de la presente anualidad, ordenando su devolución al Despacho Cuarto de esta Corporación.

Posteriormente, mediante auto del 21 de abril de los corrientes, la Magistrada YANNETH REYES VILLAMIZAR se declaró impedida para conocer del control inmediato de legalidad del Decreto 172 del 25 de marzo de 2.020, impedimento que le fue aceptado por la Sala Plena mediante auto del pasado 23 de abril y, en consecuencia, se le separó del conocimiento del asunto, quedando su sustanciación a cargo del Despacho Segundo de la Corporación.

Se procede, entonces, a resolver si se avoca o no el conocimiento del control inmediato de legalidad respecto del Decreto 000172 del 25 de marzo de la presente anualidad *"Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 000169 del 22 de marzo de 2.020 y se dictan otras disposiciones"*, y si hay lugar a ordenar su acumulación al proceso con radicado N° 18-001-23-33-000-2020-00110-00 *"Por medio del cual se adopta el aislamiento preventivo obligatorio nacional en el municipio de Florencia, Caquetá, y se dictan otras disposiciones"*, por ser precisamente el proceso al cual se ordenó la acumulación del Decreto 000169 del 22 de marzo de 2.020 –objeto de modificación por parte del 172 en comento-.

III. CONSIDERACIONES.

3.1. Marco normativo

Como marco normativo que habilita la competencia de esta Corporación para efectuar el control automático u oficioso de legalidad, según el caso, sobre actos de contenido general dictados en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante estados de excepción, se tiene lo siguiente:

La Ley 137 de 1.994 entró a regular el control de legalidad, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 20. CONTROL 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 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 (...)*”.

Posteriormente, la Ley 1437 de 2.011 -CPACA-, al contemplar en el artículo 136 el control inmediato de legalidad, transcribió textualmente el contenido del inciso primero del referido artículo 20 de la Ley 137 de la siguiente manera:

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”(Subraya y resalta el Despacho).

Por su parte, el artículo 151 ibídem preceptúa:

ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y

municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan” (Subraya y resalta el Despacho).

En consecuencia, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa con ocasión y en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción -no sobre todos los actos administrativos que se dicten durante su vigencia-, tienen un control inmediato de legalidad, ejercido por los Tribunales Contenciosos Administrativos del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales; luego, entonces, en caso de expedirse sin fundamento o sin ocasión a los decretos legislativos se podría estar, en principio, en un escenario distinto, dado que su expedición sería en ejercicio de la potestad reglamentaria general, para lo cual su control de legalidad deberá ser promovido en ejercicio del derecho de acción.

3.2. De la acumulación de procesos.

En cuanto a la procedencia de la acumulación de procesos en el sub lite, si bien estamos ante la figura del control inmediato de legalidad de actos administrativos dictados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional en todo el territorio nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2.020, en donde no se trata de un proceso como tal, con pretensiones, con parte demandante y demandada, estima el Despacho que para efectos de decidir sobre la acumulación del proceso remitido por el Despacho Cuarto del Tribunal al proceso de la referencia, resulta viable acudir a las normas procesales contenidas tanto en el Código General del Proceso como en el CPACA que regulan la materia.

Al respecto, el artículo 148 del Código General del Proceso dispone lo siguiente:

“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.

(...)”.

A su vez, el artículo 165 de la Ley 1437 de 2.011 señala:

"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.”

3.3. De la unidad normativa

Respecto a la unidad normativa, el Consejo de Estado precisó en sentencia del 13 de agosto de 2.018² lo siguiente:

"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.»³

"(...).

"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

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia del trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-25-000-2014-01542-00(4972-14)

³ Sentencia de 19 de marzo de 1998, proferida por la Sección Segunda, con ponencia del Consejero Silvio Escudero Castro, en el expediente 11955.

disposiciones expresamente demandadas con preceptivas no acusadas, ello en atención, entre otras, a las siguientes razones:

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;

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;

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;

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

Por aplicación analógica de los artículos 6 Decreto 2067 de 1991⁴ 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 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

⁴ Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

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.

3.4. Caso concreto.

En el *sub examine* se observa que el Decreto 172 del 25 de marzo de 2.020, expedido por el alcalde del municipio de Florencia, modificó las disposiciones contenidas en el Decreto 169 del 22 de marzo de la misma anualidad, el cual, a su vez, fue acumulado al proceso en el que se está conociendo del Decreto 167 del 20 de marzo de 2.020, por lo que tienen directa relación con el aislamiento preventivo obligatorio adoptado por el burgomaestre local entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2.020, estableciendo para ello el pico y cédula durante dicho lapso, a fin de que la población pueda abastecerse de bienes y servicios conforme a sus necesidades, entre otras cosas, aspectos que guardan relación directa con lo dispuesto en el Decreto 00170 del 25 de marzo de 2.020 en donde se hace referencia precisamente a la adopción del aislamiento preventivo obligatorio durante el referido período; existiendo, por ende, unidad normativa en esa materia, por lo que resulta procedente la acumulación de los referidos procesos, en tanto encuadra en la causal del literal a) del artículo 148 del C.G.P y, por tanto, deben atenderse las condiciones que al respecto fijó el artículo 165 del CPACA.

Ahora bien, al observarse que el contenido del Decreto 172 del 25 de marzo de 2.020 guarda directa relación con el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el país por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2.020, se considera que se cumplen con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del artículo 136 del CPACA, por lo que se procederá a avocar conocimiento del mismo.

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado,

RESUELVE:

PRIMERO: ORDENAR la acumulación del proceso con radicación No. 18-001-23-40-000-2020-00111-00, al proceso con radicación No. 18-001-23-33-000-2020-00110-00.

SEGUNDO: AVOCAR conocimiento, en única instancia, para ejercer el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 000172 del 25 de marzo de 2.020, expedido por el alcalde del municipio de Florencia, *"Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 000169 del 22 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones"*, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión, a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la secretaría del Tribunal, al alcalde del Municipio de Florencia, en calidad de representante legal del ente territorial que expidió el acto objeto de conocimiento, o a quien haga sus veces, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

Así mismo, hágasele saber al burgomaestre local que deberá publicar, a través de la página web oficial del ente territorial, esta providencia, a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de la iniciación del presente trámite judicial.

CUARTO: NOTIFICAR la presente decisión, a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría del Tribunal, al Ministerio Público, conforme lo disponen los artículos 171 y 185 del CPACA.

QUINTO: INFORMAR a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por intermedio de la secretaría de la Corporación, mediante AVISO que será fijado por el término de diez (10) días en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos del artículo 185-2 del CPACA, plazo durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar la legalidad del Decreto No. 000172 del 25 de marzo de 2.020 expedido por el alcalde municipal de Florencia.

SEXTO: SUSPENDER la actuación del radicado 18-001-23-33-000-2020-00110-00, a partir de la finalización del plazo de publicación de su aviso a la comunidad y reanudarla cuando venza el de publicación del aviso que se ordena en numeral anterior.

SEPTIMO: Reanudado el proceso de conformidad con el numeral 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: Cumplido todo lo anterior, pasará el asunto a despacho para adoptarse la decisión de fondo que en derecho corresponda, en los términos establecidos en el artículo 185-6 del CPACA.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



PEDRO JAVIER BOLANOS ANDRADE

Magistrado