

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CAQUETÁ DESPACHO 04

MAGISTRADA PONENTE: YANNETH REYES VILLAMIZAR

Florencia, quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020).

MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICADO : 18001-23-33-000-2020-00206-00.
**ACTO ADMINISTRATIVO : DECRETO 065 DEL 05 DE MAYO DEL 2020
POR EL MUNICIPIO DE SOLITA**
**ASUNTO : ORDENA ACUMULACION AL CIL. 2020-
00185-00 Y AVOCA CONOCIMIENTO.**

1. ASUNTO.

Vista la constancia secretarial que antecede suscrita por la Escribiente de la Corporación y el auto del 11 de mayo de 2020, proferido por el Despacho Tercero del Tribunal Administrativo del Caquetá dentro del proceso de control inmediato de legalidad con radicación No. 18-001-23-33-000-2020-00206-00, por medio del cual se remitió el expediente a este Despacho, se procede a resolver lo que en derecho corresponda.

2. ANTECEDENTES

La Asesora Jurídica del Despacho del municipio de Solita, mediante correo electrónico remitido el 29 de abril de 2020, recibido por la secretaria de esta Corporación en la misma fecha, presentó para el trámite de control inmediato de legalidad, el **Decreto No. 062 del 27 de abril de 2020** “*por el cual se implementan e imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio.*”

Por reparto realizado el 29 de abril de 2020 el asunto le correspondió a este Despacho, como sustanciador, para el trámite de rigor, siendo radicado bajo el No. **18001-23-40-000-2020-00185-00** y mediante auto del 04 de mayo de 2020 se avocó su conocimiento y se adoptaron otras disposiciones, referidas a su notificación y publicación.

Hallándose en curso el plazo de publicación del aviso a la comunidad del acto administrativo precitado, el Despacho Tercero, mediante auto de 11 de mayo, ordenó remitir a este Despacho el proceso radicado bajo el No. **18-001-23-33-000-2020-00206-00** el cual pretende el control inmediato de legalidad del

Decreto No. 065 del 05 de mayo de 2020 “por medio del cual se adoptan medidas adicionales y complementarias, al Decreto 062 del 27 de abril de 2020 municipio de Solita – Departamento del Caquetá”

3. CONSIDERACIONES.

3.1. FRENTE A LA UNIDAD NORMATIVA Y ACUMULACIÓN DE PROCESOS.

En relación con el principio de unidad normativa frente a la facultad conferida al Consejo de Estado para realizar control abstracto de constitucionalidad de forma integral de decretos generales dictados por el gobierno nacional, la Corte Constitucional dispuso en la sentencia C-415 de 2012 que:

*“(...) Para determinar la procedencia de la unidad normativa esta Sala pasará a recordar la doctrina de esta Corporación respecto de **la integración de unidad normativa, la cual sólo procede en tres hipótesis y de manera excepcional**: (i) en primer lugar, en el caso cuando se demanda una disposición que no tiene un contenido normativo claro y unívoco, razón por la cual resulta necesario integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada, a fin de completar el enunciado normativo demandado y evitar así una decisión inhibitoria; (ii) en segundo lugar, cuando el enunciado normativo demandado se encuentra reproducido en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, a fin de evitar que el fallo de constitucionalidad resulte inane; y (iii) **cuando la disposición demandada se encuentra íntima o intrínsecamente vinculada o relacionada con otra disposición, respecto de la cual se yerguen serias sospechas de constitucionalidad**. Así y respecto de este último requisito esta Corte ha establecido que éste requiere a su vez la verificación de dos requisitos: (i) en primer lugar, la existencia de una estrecha e íntima relación entre la norma demandada y algunas otras disposiciones no demandadas, con las cuales formaría una unidad normativa; y (ii) que respecto de las disposiciones no demandadas emerjan a primera vista serias dudas o cuestionamientos respecto de su constitucionalidad. (...)”.* (Sic, negrillas fuera de texto).

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, siempre que se cumpla con las exigencias mencionadas.

En el expediente No. **18001-23-40-000-2020-00206-00** remitido por el Despacho Tercero, se pretende realizar juicio de legalidad del **Decreto No. 065 del 05 de mayo de 2020**, por medio del cual, se modificaron y adicionaron algunas disposiciones del **Decreto 062 del 27 de abril de 2020**, por lo que, para este

Despacho, es evidente la unidad normativa que existe entre las referidas disposiciones, siendo procedente que el examen de legalidad recaiga sobre ambos.

En el mismo sentido, el artículo 48¹ del Código General del Proceso prevé frente a la acumulación de procesos declarativos su procedencia de oficio o a petición de parte cuando:

(i) se encuentren en la misma instancia, constatándose para el caso concreto que tanto el proceso de la referencia como aquel identificado con el número de radicación 18-001-23-40-000-2020-00185-00, se encuentran cursando en esta misma Corporación, pese a que el conocimiento del primero se le asignó al Despacho Tercero de ésta Corporación, inicialmente.

(ii) aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda. Tal como se señaló en los antecedentes, con auto del 04 de mayo de 2020, se avocó conocimiento del proceso 2020-00185-00 y se ordenó su notificación y,

(iii) siempre que deba tramitarse por el mismo procedimiento; al tratarse de procesos de Control Inmediato de Legalidad, el procedimiento para su trámite resulta ser el mismo, esto es, el contemplado en Ley 137 de 1994 y 1437 de 2011.

Además de lo anterior, la misma disposición, agrega que para que sea procedente la acumulación en los procesos declarativos debe presentarse por lo menos uno de los siguientes eventos:

“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.

¹ **“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.

2. Acumulación de demandas. Aun antes de haber sido notificado el auto admisorio de la demanda, podrán formularse nuevas demandas declarativas en los mismos eventos en que hubiese sido procedente la acumulación de pretensiones.

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 registrará por lo dispuesto en los artículos 463 y 464 de este código.”

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 y modificado 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.”*

Así las cosas, comoquiera que 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, los cuales no están sujetos a un término de caducidad, son de única cuya competencia es asignada a los Tribunales Administrativos, y se tramitan por el mismo procedimiento (Ley 137 de 1994).

3.2. COMPETENCIA.

El artículo 20² de la Ley 137 de 1994 señala la autoridad de lo contencioso administrativo ejercerá un control inmediato de legalidad, sobre los actos expedidos por autoridades territoriales, que adopten medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

Según lo dispuesto el artículo 136³ del CPACA, le corresponderá a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, realizar el control inmediato de legalidad de las

² **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.

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.

³ **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

medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

Concordante con la norma anterior, el artículo 151-14⁴ ibídem consagra, que será competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia, 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”.

Con fundamento en lo anterior le corresponde a este Tribunal conocer del presente medio de control.

3.3. OPORTUNIDAD.

El inciso 2 del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, señala que las autoridades competentes que expidan las medidas de carácter general, enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contenciosa administrativa, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

Se observa que el acto administrativo susceptible de control (Decreto 065) fue expedido el 05 de mayo de 2020; no obstante, se debe de precisar que mediante los Acuerdos PCSJA20-11517 y PCSJA20- 11521 y PCSJA20-11526 expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura se suspendió los términos de las actuaciones judiciales y estableció algunas excepciones, dentro de las cuales no contempló este medio de control.

Posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA20-11529 25 de marzo de 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos” se resolvió lo siguiente:

ARTÍCULO 1. Exceptuar de la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴ **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

De esta forma, habiéndose reactivado los términos para conocer del control inmediato de legalidad de actos administrativos el 25 de marzo de 2020 y habiéndose remitido este asunto mediante correo electrónico por parte del municipio de Solita el 08 de mayo de 2020, se puede colegir que este fue radicado oportunamente.

3.4. FORMALIDAD.

De conformidad con el artículo 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 de que trata el artículo 136 ibídem, el cual fue allegado en el escrito respectivo.

Por lo que se concluye que la solicitud debe avocarse.

3.5. TRÁMITE A IMPARTIR.

Según lo dispuesto en el artículo 185-1 del CPACA *“La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena”*

Con el fin de adelantar el examen de control inmediato de legalidad, se atenderá el trámite previsto en el artículo 185⁵ del CPACA.

Igualmente, de conformidad con el artículo 185-4 del CPACA la Magistrada Sustanciadora encuentra necesario decretar la práctica de unas pruebas que estima pertinentes.

Asimismo, comoquiera que el Consejo Superior de la Judicatura mediante ACUERDO PCSJA20-11518 16 de marzo de 2020 *“Por el cual se complementan*

⁵ ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

las medidas transitorias de salubridad pública adoptadas mediante el Acuerdo 11517 de 2020” dispuso, entre otros, que los funcionarios y empleados judiciales trabajen desde sus casas, por lo que se hace necesario adelantar todas las actuaciones que se deriven de esta providencia a través de los medios electrónicos, como lo contempla el artículo 186⁶ del CPACA.

Para lo cual, es necesario disponer las formas cómo se garantizará la publicidad en el presente trámite y en virtud de ello, se ordena a las partes interesadas, Ministerio Público y terceros que toda comunicación sea dirigida a través de los medios electrónicos destinados para este Tribunal a través de los siguientes correos electrónicos:

- Correo del Despacho 04 del Tribunal Administrativo de Caquetá: des04tafla@cendoj.ramajudicial.gov.co
- Correo de la Secretaria Tribunal Administrativo de Caquetá: stradfl@cendoj.ramajudicial.gov.co

3.6. SUSPENSION DEL PROCESO.

Comoquiera que el control inmediato de legalidad con radicado 18001-23-40-000-2020-00185-00 se encuentra más adelantado, es pertinente dar aplicación al artículo 150 del C.G.P⁷, con el fin de igualar las actuaciones, por lo que se deberá suspender su trámite **a partir de la finalización del plazo de publicación de su aviso a la comunidad y se reanuda una vez venza el término de publicación del aviso** que se ordena en el presente auto.

⁶ ARTÍCULO 186. ACTUACIONES A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS. Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

PARÁGRAFO. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas necesarias para que en un plazo no mayor de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia del presente Código, sea implementado con todas las condiciones técnicas necesarias el expediente judicial electrónico, que consistirá en un conjunto de documentos electrónicos correspondientes a las actuaciones judiciales que puedan adelantarse en forma escrita dentro de un proceso.

⁷ “Artículo 150. Trámite. Quien solicite la acumulación de procesos o presente demanda acumulada, deberá expresar las razones en que se apoya.

Cuando los procesos por acumular cursen en el mismo despacho judicial, la solicitud de acumulación se decidirá de plano. Si los otros procesos cuya acumulación, se solicita cursan en distintos despachos judiciales, el peticionario indicará con precisión el estado en que se encuentren y aportará copia de las demandas con que fueron promovidos.

Si el juez ordena la acumulación de procesos, se oficiará al que conozca de los otros para que remita los expedientes respectivos.

Los procesos o demandas acumuladas se tramitarán conjuntamente, con suspensión de la actuación más adelantada, hasta que se encuentren en el mismo estado, y se decidirán en la misma sentencia.

Cuando los procesos por acumular cursen en el mismo despacho judicial, la acumulación oficiosa o requerida se decidirá de plano. Si cursan en diferentes despachos, el juez, cuando obre de oficio, solicitará la certificación y las copias respectivas por el medio más expedito.”

En mérito de lo expuesto, el Despacho 04 del Tribunal Administrativo de Caquetá,

RESUELVE:

PRIMERO: ACUMULAR el Control Inmediato de Legalidad con radicado No. 18001-23-33-000-2020-00206-00 al Control Inmediato de Legalidad con radicado No. 18001-23-40-000-2020-00185-00.

SEGUNDO: AVOCAR el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 065 del 05 de mayo de 2020 expedido por el municipio de Solita.

TERCERO: FIJAR por la página web del Tribunal Administrativo del Caquetá (www.ramajudicial.gov.co) un aviso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir defendiendo o impugnando la legalidad del acto objeto de control (artículo 185-2 del CPACA), adjuntando en el respectivo aviso copia del Decreto objeto de control. Los escritos de la ciudadanía se recibirán a través de los correos electrónicos indicados con anterioridad.

CUARTO: SUSPENDER la actuación del control inmediato de legalidad con radicado 18001-23-40-000-2020-00185-00 **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.

QUINTO: PRESCINDIR de la invitación a entidades públicas, organizaciones privadas y/o a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, de que trata el artículo 185-3 del CPACA.

SEXTO: DECRETAR la práctica de la siguiente **PRUEBA** por el término de cinco (5) días, para lo cual la secretaría del Tribunal librará por medio electrónico las comunicaciones respectivas, acompañando copia integral de este proveído, solicitando, copia de todos los actos administrativos que antecedieron al acto objeto de control, así como la información de la existencia de un acto posterior y modificatorio del mismo.

SÉPTIMO: Expirado el término de fijación en lista y el termino probatorio, pasará el asunto a la representante del Ministerio Público delegada para esta Corporación Dra. LAURA MARCELA OLIER MARTÍNEZ para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda el concepto de rigor (artículo 185-5 del CPACA).

OCTAVO: COMUNICAR inmediatamente a través del correo electrónico la iniciación del presente asunto al a la Alcaldesa del Municipio de Solita – Caquetá, al Gobernador del Departamento de Caquetá y al Ministerio del Interior para que si a bien lo tienen, se pronuncien al respecto, adjuntando copia del Decreto objeto de control.

NOVENO: NOTIFICAR personalmente a través del correo electrónico a la representante del Ministerio Público delegada para esta Corporación Dra. LAURA MARCELA OLIER MARTÍNEZ, adjuntando copia del Decreto objeto de control.

DÉCIMO: REITERAR que Las comunicaciones con ocasión de este trámite se reciben en las siguientes cuentas de correo electrónico: des04tafla@cendoj.ramajudicial.gov.co, stradfl@cendoj.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



YANNETH REYES VILLAMIZAR
Magistrada