



**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ**  
**Despacho Tercero**  
**M.P. LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**

Florencia, diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020).

**MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**RADICACIÓN : 18-001-23-33-000-2020-00252-00**  
**ACTO REVISADO : DECRETO NRO. 050 DEL 2/04/2020**  
**PROFERIDO POR EL ALCALDE DEL**  
**MUNICIPIO DE EL DONCELLO – CAQUETÁ-.**

## **I. OBJETO DE DECISIÓN**

Visto el auto que antecede proferido por este mismo Despacho Judicial dentro del proceso de control inmediato de legalidad con radicación No. 18-001-23-40-000-2020-00291-00, por medio del cual se ordenó a la Secretaría de la Corporación allegar al expediente del asunto copia del Decreto 050 de 2020, se procede a resolver lo que en derecho corresponda.

## **II. ANTECEDENTES**

El día 22 de mayo de 2020, se recibió en la Oficina de Apoyo Judicial de esta Seccional, copia del Decreto Nro. 050 del 2 de abril de la misma anualidad, *“Por medio de la cual se modifica parcialmente el Decreto No. 044 del 22 de marzo por medio del cual se establecieron medidas en razón a la urgencia manifiesta decretada por el Municipio de el Doncello-Caquetá y se dictan otras disposiciones”*, correspondiéndole por reparto<sup>1</sup> al suscrito Magistrado. Mediante auto de 27 de mayo de 2020 se avocó su conocimiento y se adoptaron otras disposiciones, referidas a su notificación y publicación.

Hallándose en curso el plazo para que el Ministerio Público, rindiera su concepto, se dispuso por parte de este Despacho, mediante auto de 12 de junio de 2020, proferido dentro del expediente 18-001-23-40-000-2020-000-00291-00, lo que sigue: **“SEGUNDO. Por Secretaría, alléguese al expediente nro. 18001-23-33-000-2020-00252-00, copia del Decreto 058 del 15 de abril, para ser evaluado en lo pertinente.”**

---

<sup>1</sup> Conforme al Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, emanado del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517 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.

### III. CONSIDERACIONES.

Frente a la noción de integración de la “*unidad normativa*”, ha sostenido la Corte Constitucional que tiene un contenido propio y uno lato o amplio. El primero hace referencia a la hipótesis según la cual la norma acusada se encuentra reproducida en iguales términos en otros textos legales que no fueron demandados, y por tanto la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas que se estudian podría resultar inocua si no se analizan las normas con el mismo contenido regulador. El segundo, el sentido amplio, sucede cuando **“no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada”**.<sup>2</sup> (Negrillas nuestras)

Por su parte, nuestro órgano de cierre<sup>3</sup> puntualizó que<sup>4</sup> en vigencia del Decreto 01 de 1984, esa misma Corporación fue enfática en señalar frente al contencioso de nulidad simple, que el fallador podía cuestionar el texto completo de una norma sin perjuicio que se haya demandado un segmento de la misma, siempre que exista un *quebrantamiento persistente e incesante de la legalidad objetiva que aflija a la colectividad, pues 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*.

En razón de lo anterior, se afirmó que en criterio de esa 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, por diferentes razones<sup>5</sup>, entre ellas, **i)** en

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-503 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> “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.»<sup>4</sup> Sentencia de 19 de marzo de 1998, proferida por la Sección Segunda, con ponencia del Consejero Silvio Escudero Castro, en el expediente 11955.

<sup>5</sup> 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), sostuvo: “(...)

**(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*

aplicación del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial, que busca que las formalidades no impidan el logro de los objetivos del derecho sustancial, siempre que éste se pueda cumplir a cabalidad y, el incumplimiento o inobservancia de alguna formalidad, no debe ser causal para su prevalencia, **ii)** en garantía de los principios jurídicos de economía procesal, eficiencia y eficacia, pues al efectuar dicha integración se evita el desgaste del sistema judicial de tramitar una causa adicional cuyo contenido es idéntico al enjuiciado, previniendo a su vez que se transgreda el principio de la cosa juzgada material, **iii)** teniendo en cuenta las similitudes de los juicios de legalidad y de constitucionalidad que tienen como finalidad 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 a nuestro Estado Social de Derecho, y **iv)**

---

*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 1991<sup>5</sup> 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 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”.*

*Auto acepta acumulación y avoca conocimiento*

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00291-00 se acumula 18-001-23-40-000-2020-00252-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 058 DEL 15/04/2020 Y 050 DEL 2/04/2020 DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO*

por aplicación analógica de los artículos 6 Decreto 2067 de 1991<sup>6</sup> y 135 de la Ley 1437 de 2011, los cuales autorizan a la Corte Constitucional, en el marco de la Acción Pública 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.

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. 2020-00291-00 – que cursa en este mismo Despacho judicial- se pretende realizar juicio de legalidad del Decreto No. 058 del 15 de abril de 2020, por medio del cual, se prorrogaron entre otras, las medidas adoptadas por el Decreto 050 del 2020, que está siendo objeto de análisis dentro del proceso del asunto- 2020-00252-00- por lo que, es evidente la unidad normativa que existe entre las referidas disposiciones, siendo por tanto procedente que el examen de legalidad recaiga simultáneamente sobre ambos.

De otra parte, el Código General del Proceso prevé frente a la acumulación de procesos declarativos<sup>7</sup> su procedencia de oficio o a petición de parte

---

<sup>6</sup> Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

<sup>7</sup> **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.

*Auto acepta acumulación y avoca conocimiento*

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00291-00 se acumula 18-001-23-40-000-2020-00252-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 058 DEL 15/04/2020 Y 050 DEL 2/04/2020 DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO*

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 18-001-23-40-000-2020-000-00291-00, se encuentran cursando en esta misma Corporación.

Continúa la norma señalando como requisito; (ii) aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda. Tal como se señaló en los antecedentes, con auto del 27 de mayo de 2020, se avocó conocimiento del proceso 2020-00252-00 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.

Habiéndose cumplido estos requisitos de tipo formal, el artículo 148 del C.G del P., añade 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.*
- 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 prorrogando otro, la acumulación se adecúa 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:*

---

*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.”*

*Auto acepta acumulación y avoca conocimiento*

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00291-00 se acumula 18-001-23-40-000-2020-00252-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 058 DEL 15/04/2020 Y 050 DEL 2/04/2020 DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO*

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 2020-00291-00 se pretende realizar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 058 del 15 de abril de 2020, que prorrogó el Decreto 050 del 2 de abril de 2020, cuyo control inmediato de legalidad se adelantará en el proceso 2020-00252-00.

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 2020-00291-00, únicamente en lo relativo al juicio de legalidad que debe surtirse respecto de la prórroga del Decreto 050 de 2020, efectuada mediante el Decreto 058 del 15 de abril de 2020, que se encuentran pendiente de avocar conocimiento. En consecuencia, se procederá a analizar los presupuestos para darle el trámite correspondiente.

### **3.1. COMPETENCIA PARA CONOCER DEL ASUNTO.**

Dispone el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que:

*“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.”*  
(Negritas fuera de texto).

*Auto acepta acumulación y avoca conocimiento*

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00291-00 se acumula 18-001-23-40-000-2020-00252-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 058 DEL 15/04/2020 Y 050 DEL 2/04/2020 DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO*

A su vez, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) preceptúa que:

*“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.”* (Negrillas fuera de texto).

En consonancia con lo anterior, el numeral 8° del artículo 111 de la norma en cita señala que, la **Sala Plena** de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado tendrá –entre otras- la función de: “(...) 8. *Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción (...)*”.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 *ibídem*, establece que los Tribunales Administrativos en Única Instancia deberán conocer –entre otros asuntos-:

*“(...) 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.”* (Negrillas fuera de texto).

De una lectura armónica de las normas transcritas, se concluye que –respecto de **los actos administrativos proferidos en desarrollo de la declaratoria de un Estado de Excepción-** el conocimiento del asunto corresponde a la Sala Plena de esta Corporación; empero, atañe al Suscrito estudiar si avoca o no conocimiento del asunto, para posteriormente someterlo a estudio del pleno de la Sala.

*Auto acepta acumulación y avoca conocimiento*

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00291-00 se acumula 18-001-23-40-000-2020-00252-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 058 DEL 15/04/2020 Y 050 DEL 2/04/2020 DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO*

Este Despacho avocará conocimiento del asunto, por encontrar que –en principio- el Decreto Nro. 0058 del 15 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Doncello, por medio del cual, entre otros, prorrogó el Decreto No. 050 del 02 de abril de 2020, fue expedido en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ese estado de anormalidad institucional, como pasa a explicarse.

En efecto, el artículo 215<sup>8</sup> de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212<sup>9</sup> y 213<sup>10</sup> de la

---

<sup>8</sup> **ARTICULO 215.** *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, 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.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*

**PARAGRAFO.** *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.*

<sup>9</sup> **ARTICULO 212.** *El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.*

*La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.*

*Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.*



*Auto acepta acumulación y avoca conocimiento*

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00291-00 se acumula 18-001-23-40-000-2020-00252-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 058 DEL 15/04/2020 Y 050 DEL 2/04/2020 DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO*

Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Por su parte, la Ley 137 de 1994 “Ley estatutaria de los Estados de Excepción”, prevé en su artículo 46 que:

**“(…) ARTÍCULO 46. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

*En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.*

*De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario (…)*”.

En atención a las normas transcritas, el pasado 17 de marzo de 2020, el Presidente Iván Duque Márquez y sus Ministros, declararon –mediante el

---

*Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.”*

<sup>10</sup> **“ARTÍCULO 213.** En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

*Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.*

*Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.*

*Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.*

*En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.”*

*Auto acepta acumulación y avoca conocimiento*

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00291-00 se acumula 18-001-23-40-000-2020-00252-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 058 DEL 15/04/2020 Y 050 DEL 2/04/2020 DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO*

**Decreto 417** - el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la Pandemia originada en el brote de la enfermedad denominada COVID-19, la cual ha sido denominada como altamente contagiosa y de rápida propagación<sup>11</sup>.

Ahora, tal y como lo dispone el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, corresponde a los Tribunales Administrativos, “[ejercer] el 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 (...)**” (sic, negrillas fuera de texto).

A ese respecto, según la posición de la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado contenida en el Auto del 15 de abril de 2020<sup>12</sup>, C.P., William Hernández Gómez, con el fin de cumplir con la tutela judicial efectiva, “*ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas*”.

De lo anterior se concluye que, para la procedencia del Control Inmediato de Legalidad, es necesario que los actos administrativos a revisar, hayan sido proferidos durante o con ocasión del estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y con fundamento en los que se profirieron como desarrollo del mismo.

En ese orden de ideas, revisado el Decreto Municipal Nro. 058 del 15 de

---

<sup>11</sup> Tomado del Decreto 417 de 2020.

<sup>12</sup> Radicado: 11001-03-15-000-2020-01006-00. Asunto: Control inmediato de legalidad.

*Auto acepta acumulación y avoca conocimiento*

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00291-00 se acumula 18-001-23-40-000-2020-00252-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 058 DEL 15/04/2020 Y 050 DEL 2/04/2020 DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO*

abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de El Doncello – Caquetá-, en lo referido a la prórroga del Decreto 050 de 2020, se encuentra que el mismo se fundamentó –entre otras-, en el citado Decreto Municipal 050 de 2020, que a su vez desarrolló el Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020.

En consecuencia, en aplicación del artículo 136 del CPACA<sup>13</sup>, en la parte resolutive de esta providencia se ordenará avocar el conocimiento del Decreto Municipal Nro. 058 del 15 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de El Doncello –Caquetá-, se itera, únicamente en lo referido a la prórroga del Decreto 050 de 2020, esto, con miras a efectuar el correspondiente control inmediato de legalidad, para lo cual, se ordenarán las notificaciones y publicaciones de rigor de esta providencia, tanto por aviso fijado en Secretaría -en aplicación del artículo 185<sup>14</sup> del CPACA-, como a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Caquetá, según lo autoriza el artículo 186<sup>15</sup> ibídem.

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

---

<sup>13</sup> **“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.”

<sup>14</sup> **“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. (...)

<sup>15</sup> **“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.”

*Auto acepta acumulación y avoca conocimiento*

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00291-00 se acumula 18-001-23-40-000-2020-00252-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 058 DEL 15/04/2020 Y 050 DEL 2/04/2020 DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO*

*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 gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción”;* y en la Circular Externa del 19 de marzo de 2020, emitida por la Ministra del Interior, se impartieron directrices<sup>16</sup> a los Gobernadores, Alcaldes y miembros del Gabinete respectivo, para la expedición de normas en materia de orden público de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Decreto 418 de 2020, el Despacho ordenará que por Secretaría se oficie por medio electrónico al municipio de El Doncello, para que en el término de 3 días, acredite el cumplimiento de esas disposiciones respecto del Decreto No. 058 del 15 de abril de 2020, proferido por el Alcalde de ese municipio ya en vigencia de aquellas disposiciones. Lo anterior so pena de las sanciones correspondientes.

En ese mismo sentido, se dispondrá la acumulación de los procesos. Para efectos de lo normado en el artículo 150 del C.G.P<sup>17</sup>, de manera que se igualen las actuaciones, se suspenderá la actuación del radicado 18-001-23-

---

<sup>16</sup> “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](mailto: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.  
(...)”

<sup>17</sup> **“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.”*

*Auto acepta acumulación y avoca conocimiento*

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00291-00 se acumula 18-001-23-40-000-2020-00252-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 058 DEL 15/04/2020 Y 050 DEL 2/04/2020 DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO*

33-000-2020-000252-00, hasta tanto el proceso 18-001-23-33-000-2020-000291-00, en lo relativo a la prórroga del Decreto 050 de 2020, que se efectuó por vía del Decreto 058 de 2020, se encuentre en la misma etapa procesal de aquel.

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

### **RESUELVE:**

**PRIMERO. ORDENAR** la acumulación del proceso con radicación No. 18-001-23-40-000-2020-00291-00, por medio del cual se estudia la legalidad del Decreto Municipal Nro. 058 del 15 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de El Doncello –Caquetá-, pero, únicamente en lo referido a la prórroga del Decreto 050 de 2020, al proceso con radicación No. 18-001-23-33-000-2020-00252-00.

**SEGUNDO. AVOCAR CONOCIMIENTO**, en única instancia del Decreto Municipal Nro. 0058 del 15 de abril de 2020, - proferido por el Alcalde del Municipio de El Doncello–Caquetá- *“Por medio del cual se prorrogan los términos establecidos en el Decreto Municipal No. 044 del 22 de marzo de 2020 y el Decreto No. 050 del 02 de abril de 2020”* únicamente respecto de la prórroga del Decreto 050 de 2020 para efectuar 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 del Tribunal Administrativo del Caquetá, al representante legal, o a quien haga sus veces, del Municipio de El Doncello –Caquetá-, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

**CUARTO. NOTIFICAR** este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Caquetá, al Ministerio Público, como lo disponen los artículos 171, 185 y 303 del CPACA.

**QUINTO. CORRER** traslado por diez (10) días al Municipio de El Doncello –Caquetá-, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 del CPACA, y dentro del cual, la entidad territorial podrá pronunciarse sobre la

*Auto acepta acumulación y avoca conocimiento*

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00291-00 se acumula 18-001-23-40-000-2020-00252-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 058 DEL 15/04/2020 Y 050 DEL 2/04/2020 DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO*

legalidad del Decreto 058 del 15 de abril de 2020, pero, únicamente en lo referido a la prórroga del Decreto 050 de 2020.

**SEXTO. SEÑALAR** al Municipio de El Doncello –Caquetá-, que de conformidad con el artículo 175 del CPACA, al pronunciarse sobre la legalidad del Decreto 058 del 15 de abril de 2020, pero, únicamente en lo referido a la prórroga del Decreto 050 de 2020, debe aportar todas las pruebas que tengan en su poder y pretenda hacer valer en el proceso. **Igualmente, está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos del referido Decreto, so pena de las sanciones establecidas en la mencionada norma.**

**SÉPTIMO. INFORMAR** a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso y el contenido del acto administrativo cuyo control se avoca, por medio de aviso publicado en la Página Web del Tribunal Administrativo del Caquetá por diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, conforme con lo establecido en los artículos 185 y 186 del CPACA; término durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

**OCTAVO. SUSPENDER** la actuación del radicado 18-001-23-33-000-2020-00252-00 y reanudarla hasta tanto el proceso 18-001-23-40-000-2020-00291-00 se encuentra en el mismo estado.

**NOVENO.** De conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia, **ORDENAR** al Alcalde o representante legal, o a quien haga sus veces, del Municipio de El Doncello o a quien el delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de esa agencia territorial, se publique este proveído a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de la iniciación de la presente causa judicial. La Secretaría del Tribunal Administrativo del Caquetá requerirá a la referida agencia estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

**DÉCIMO.** Expirado el término de fijación del aviso, pasará el asunto al **MINISTERIO PÚBLICO** para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda el concepto de rigor.

**DÉCIMO PRIMERO.** Para que obre como prueba dentro del presente proceso, por Secretaría **OFÍCIESE** por medio electrónico al municipio de El

*Auto acepta acumulación y avoca conocimiento*

*Rad. 18-001-23-33-000-2020-00291-00 se acumula 18-001-23-40-000-2020-00252-00*

*CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO MUNICIPAL 058 DEL 15/04/2020 Y 050 DEL 2/04/2020 DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO*

Doncello –Caquetá-, para que en el término de tres (3) días, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Decreto 418 de 2020, proferido por el Gobierno Nacional, respecto del Decreto No. 058 del 15 de abril de 2020, proferido por el Alcalde de ese municipio. Adviértase que el desacato a lo ordenado en la presente providencia acarreará las sanciones de ley.

**DÉCIMO SEGUNDO.** Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en la siguiente cuenta de correo electrónico de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Caquetá: «stradfl@cendoj.ramajudicial.gov.co».

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**

Magistrado

*Elaboró: M.A.S.P*