



Bucaramanga, CINCO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE

MEDIO DE CONTROL: INMEDIATO DE LEGALIDAD (Única Instancia)  
RADICADO: 680012333000-2020-00468-00  
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES  
DEMANDADO: DECRETO N° 0104 DE 2020  
MAG. PONENTE: DR. RAFAEL GUTIERREZ SOLANO

Ingresa al Despacho el expediente de la referencia para decidir sobre su admisión, atendiendo a la remisión ordenada por el H. Magistrado MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO, mediante auto del 02 de junio de 2020, previos los siguientes:

#### ANTECEDENTES

Mediante auto del 20 de mayo de 2020, este Despacho decidió admitir en única instancia la solicitud de Control Inmediato de Legalidad del DECRETO N° 100 DE 2020 "POR EL CUAL SE REGULA LA CIRCULACIÓN EXCEPCIONAL DE PERSONAS EN EL MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES" expedido por el Alcalde de Sabana de Torres, proceso radicado bajo la partida No. 680012333000-2020-00474-00, ordenando las notificaciones y traslados de rigor.

Posteriormente, mediante auto del 02 de junio de 2020 con ponencia del H. Magistrado MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO, se dispuso no avocar conocimiento del Control Inmediato de Legalidad del DECRETO N° 00104 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 100 DE 2020 POR EL CUAL SE REGULA LA CIRCULACIÓN EXCEPCIONAL DE PERSONAS EN EL MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES, SANTANDER Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES", radicado bajo la partida No. 680012333000-2020-00468-00, y ordena remitir el expediente a este Despacho, por considerar que al haber sido asignado por reparto el estudio del acto administrativo originario (DECRETO N° 100 DE 2020), se debía enviar a este expediente para que efectuó la acumulación de los procesos, disponiendo lo de su cargo.

#### CONSIDERACIONES

En relación con el concepto de unidad normativa, el H. Consejo de Estado 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 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.». “(...). “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 1993 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.

Así las cosas, en 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.

Respecto de la acumulación de pretensiones, el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011 consagra los presupuestos para su procedencia, en los procesos cuya competencia corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Así, determinó que deben concurrir los siguientes requisitos: (i) Que el juez sea competente para conocer todas las pretensiones; (ii) Que las mismas no se excluyan entre sí, salvo que se proponga principales y subsidiarias; (iii) Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas, y (iv) Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

Descendiendo al particular, se advierte que en el expediente de la referencia, radicado bajo el No. 2020-00468-00 se pretende realizar un juicio de legalidad del **Decreto No. 104 del 13 de abril de 2020**, acto administrativo que modificó el Decreto No. 100 de 2020, cuyo conocimiento correspondió a este Despacho; por lo que se hace evidente la unidad normativa que existe entre las citadas disposiciones y, por ende, procedente que el examen de legalidad recaiga simultáneamente sobre ambos asuntos.

Adicionalmente, se observa que se trata del control de legalidad de actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción declarado por el Presidente de la República, razón por la cual no se encuentra sujeto a término de caducidad, su conocimiento en única instancia corresponde al Tribunal y, se tramitan por el mismo proceso.

#### **De la Admisión.**

Por reunir los requisitos de ley, **SE ADMITE** en **ÚNICA INSTANCIA** la solicitud de Control Inmediato de Legalidad del DECRETO N° 00104 DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 100 DE 2020 POR EL CUAL SE REGULA LA CIRCULACIÓN EXCEPCIONAL DE PERSONAS EN EL MUNICIPIO DE SABANA DE TORRES, SANTANDER Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES" expedido por el Alcalde de Sabana de Torres, de conformidad con lo previsto en los artículos 136, 151 numeral 14 y 185 de la Ley 1437 de 2011 y en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

En consecuencia, se **DISPONE**:

**PRIMERO: ORDENAR** la acumulación del medio de control inmediato de legalidad radicado bajo el No. 680012333000-2020-00468-00 al radicado bajo No. 680012333000-2020-00474-00, conforme a la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Por secretaría de la Corporación, **FIJAR** a través de los medios electrónicos pertinentes, un **AVISO** sobre la existencia del proceso de la referencia, 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 citado, al correo electrónico [sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co). Adicionalmente, **PUBLÍQUESE** el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o en el que disponga el Consejo Superior de la Judicatura, conforme a los artículos 185 y 186 del CPACA.

**TERCERO:** Por secretaría de la Corporación, **OFICIAR** a la **ALCALDIA MUNICIPAL DE SABANA DE TORRES**, para que dentro del término de dos (2) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, envíe los antecedentes administrativos y demás fundamentos que estime pertinente sobre el **DECRETO N° 0104 DEL 13 DE ABRIL DE 2020**, al correo electrónico [sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**CUARTO:** Una vez cumplidos los anteriores términos, **CÓRRASELE TRASLADO** a la señora Procuradora Judicial 159 II Delegada en Asuntos Administrativos, por el término de diez (10) días para que rinda concepto, el cual deberá ser remitido al correo electrónico [sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sectribadm@cendoj.ramajudicial.gov.co). Para tal efecto, la secretaría del Tribunal deberá enviar al Agente del Ministerio Público todos los anexos del presente trámite.

**QUINTO: INFORMASE** que vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia, y la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

**SEXTO: OBSERVASE** el cumplimiento del Acuerdo PCSJA20-11529 del 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" expedido por el Consejo Superior de la Judicatura y los demás que le modifiquen y complementen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)

**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**

Magistrado