



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

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

Florencia, trece (13) de abril de dos mil veinte (2.020)

Expediente No.	18-01-23-33-000-2020-00068-00 (Acumulados 2020-00072-00 y 2020-00073-00)
Medio de control:	Control Inmediato de Legalidad de los Decretos Municipales N° 041 del 23 de marzo de 2020, N° 045 del 24 de marzo de 2020 y, N° 048 del 28 de marzo de 2020, proferidos por el alcalde del municipio de El Paujil.
Asunto:	Auto avoca conocimiento.

I. OBJETO DE DECISIÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede, y los autos del primero (1) de abril de 2020 proferidos dentro de los medios de control inmediatos de legalidad identificados con los radicados 2020-00072-00 y 2020-00073-00, por medio de los cuales se remiten los expedientes a este Despacho, se procede a resolver si se aprende o no el conocimiento de los mismos; en atención a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1.994 *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"* en concordancia con los artículos 136 y 151, numeral 14, del CPACA.

II. ANTECEDENTES.

El Decreto 041 del 23 de marzo de 2.020 *"Por el cual se establecen medidas en razón a la urgencia manifiesta Secretario del municipio de El paujil Caquetá y se dictan otras disposiciones"*, fue remitido por el Alcalde del Municipio de El Paujil, Caquetá, al correo electrónico habilitado para el efecto - ofapoyofl@cendoj.ramajudicial.gov.co¹- a fin de imprimirle el trámite de rigor, al

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.

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 y 11526 de marzo de 2.020 y PCSJA20-11532 del 11 de abril de 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.

Así mismo, se tiene que el 30 de marzo de 2.020 les correspondió en reparto a los despachos tercero y cuarto de esta Corporación, respectivamente, el conocimiento del control inmediato de legalidad de los Decretos Nos. 045 del 24 de marzo de 2020 *"Por el cual se modifica el decreto 041 de 2020 que estableció medidas en razón a la urgencia manifiesta decretada por el municipio el Paujil Caquetá y se dictan otras disposiciones"* y 048 del 28 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se declara el toque de queda en el municipio de El Paujil Caquetá como medida para la protección de la población del municipio y se fija nuevo pico y cédula"*, ambos expedidos por el Alcalde Municipal de El Paujil.

Mediante autos de fecha 1 de abril, dentro de los radicados 2020-00072-00 y 2020-00073-00, los Despachos Tercero y Cuarto, respectivamente, remitieron los expedientes a este despacho, al considerar que, al ser los decretos 045 y 048 modificatorios del 041, por unidad normativa, la legalidad de ambos actos administrativos -entiéndase como uno sólo- debía ser analizada por el mismo despacho judicial.

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, cuando se ha declarado un estado de excepción por parte del Gobierno Nacional, se tiene lo siguiente:

El artículo 136 del CPACA, reza:

"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 indica:

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).

Así mismo, el art. 20 de la Ley 137 de 1994 preceptúa:

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 (...).

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 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 estaría 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 por el alcalde municipal de El Paujil 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 de los procesos remitidos por los despachos tercero y 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 concurran 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 2018² 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 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;

² 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)

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

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 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.

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

3.4. Caso concreto.

En el *sub examine* se observa que los **Decretos 045 del 24 de marzo y 048 del 28 de marzo de 2020**, expedidos por el alcalde del municipio de El Paujil, modifican algunas disposiciones contenidas en el **Decreto 041 del 23 de marzo de 2020**, actos que fueron remitidos al Tribunal para que se realice sobre los mismos el respectivo control inmediato de legalidad.

Mediante el Decreto No. 045 del 24 de marzo de 2020 se procede a modificar el Decreto 041 de 2020 y por medio del Decreto 048 del 28 de marzo de 2020 se procede, además de declarar el toque de queda en el municipio de El Paujil y disponer otras medidas, a fijar un nuevo pico y cédula, modificando así el dispuesto en el Decreto 041.

En ese entendido, al tratarse del control inmediato de legalidad de dos decretos que modifican uno inicial, se tiene que la acumulación encuadra en la causal contemplada en el literal a) del artículo 148 del C.G.P y, por tanto, deben atenderse las condiciones que al respecto fija el artículo 165 del CPACA.

Así las cosas, se ordenará acumular los procesos con radicación Nos. 2020-00072-00 y 2020-00073-00, que se encuentran en la misma etapa procesal, al proceso con radicación No. 2020-00068-00.

Claro lo anterior, se procederán a analizar los presupuestos para definir si se avoca conocimiento de los referidos decretos.

Revisado el contenido de los **Decretos 045 del 24 de marzo de 2020, 048 del 28 de marzo de 2020 y 041 del 23 de marzo de 2020**, expedidos por el alcalde del municipio de El Paujil, se observa que dentro de sus consideraciones se cita como sustento, además de lo dispuesto en la Ley 1523 de 2.012, 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, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19; por lo que se puede inferir que la administración municipal en la expedición de los mismos actuó en ejercicio de la función administrativa con ocasión de la grave e inminente situación de emergencia sanitaria que atraviesa el país.

Así las cosas, al cumplirse con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del artículo 136 del CPACA, se avocará su conocimiento y, en consecuencia, se dispondrá realizar las

notificaciones y publicaciones de rigor, tanto por aviso -en aplicación del artículo 185, num.2 del CPACA- como a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la secretaría del Tribunal, conforme lo autoriza el artículo 186 *ibídem*.

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado,

RESUELVE:

PRIMERO: ORDENAR la acumulación de los procesos con radicación Nos. 18-001-23-33-000-2020-00072-00 y 18-001-23-33-000-2020-00073-00, al proceso con radicación No. 18-001-23-33-000-2020-00068-00.

SEGUNDO: AVOCAR conocimiento, en única instancia, conforme a las razones expuestas en la parte motiva, del medio de control inmediato de legalidad sobre los siguientes actos:

- Decreto No. 041 del 23 de marzo de 2020, proferido por el alcalde de municipio de El Paujil, "*Por el cual se establecen medidas en razón a la urgencia manifiesta Secretario del municipio de El paujil Caquetá y se dictan otras disposiciones*";
- Decreto No. 045 del 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de El Paujil, "*Por el cual se modifica el decreto 041 de 2020 que estableció medidas en razón a la urgencia manifiesta decretada por el municipio el Paujil Caquetá y se dictan otras disposiciones*";
- Decreto No. 048 del 28 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de El Paujil, "*Por medio del cual se declara el toque de queda en el municipio de El Paujil Caquetá como medida para la protección de la población del municipio y se fija nuevo pico y cédula*".

SEGUNDO: 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 El Paujil, en calidad de representante legal del ente territorial que expidió los actos objeto de conocimiento, o a quien haga sus veces, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión, a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos se encuentren a disposición de la Secretaría del

Tribunal, al Ministerio Público, conforme lo disponen los artículos 171 y 185 del CPACA.

CUARTO: COMÚNIQUESE la presente decisión, por intermedio de la secretaría de la Corporación, a la comunidad en general, 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.

QUINTO: Cumplido lo anterior, **CONCÉDASE** el término de diez (10) días al Ministerio Público para que emita concepto, conforme lo ordena el artículo 185-5 del CPACA.

SEXTO: DISPONER del correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación, al cual deben remitirse las intervenciones, conceptos y demás escritos dirigidos al proceso.

SÉPTIMO: 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 BOLAÑOS ANDRADE
Magistrado