



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01205-00
11001-03-15-000-2020-01697-00 (Acumulado)
11001-03-15-000-2020-02196-00 (Acumulado)

Temas: Acumulación de procesos

AUTO INTERLOCUTORIO

El proceso 11001-03-15-000-2020-02196-00 ingresó al despacho con el propósito de que se estudiara la viabilidad de disponer su acumulación con el radicado 11001-03-15-000-2020-01205-00, que, a su vez, se acumuló con el 11001-03-15-000-2020-01697-00. Con el objetivo de adoptar la decisión que en derecho corresponda, se analizarán los siguientes aspectos:

1. Antecedentes

1.1. Objeto de los procesos materia de acumulación

1.1.1. Proceso 11001-03-15-000-2020-01205-00 (11001-03-15-000-2020-01697-00 Acumulado)

Se ejerce el control inmediato de legalidad respecto del auto del 30 de marzo de 2020, emitido por el secretario general del Ministerio de Comercio, Industria y



Radicación: 11001-03-15-000-2020-01205-00
11001-03-15-000-2020-01697-00 (Acumulado)
11001-03-15-000-2020-02196-00 (Acumulado)

Turismo, mediante el cual prorrogó la suspensión de términos procesales de las actuaciones disciplinarias que se adelantan en el Grupo de Control Interno Disciplinario de ese ministerio. De igual manera, se ejerce control respecto del auto del 6 de abril de 2020, emitido por el secretario general del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante el cual se prorrogó la aludida suspensión de términos procesales.

1.1.2. Proceso 11001-03-15-000-2020-02196-00

Se pretende que se ejerza control inmediato de legalidad respecto del auto del 12 de mayo de 2020, emitido por el secretario general del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante el cual se acogió a lo dispuesto en la Resolución 204 del 8 de mayo de 2020, proferida por el procurador general de la Nación y las medidas adoptadas por el Gobierno nacional a través del Decreto 636 del 8 de mayo de 2020, por las cuales se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la Covid-19 y el mantenimiento del orden público; y se prorrogó la suspensión de términos procesales de las actuaciones disciplinarias que se adelantan en el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Secretaría General de ese ministerio.

1.2. Estado de los procesos objeto de acumulación

1.2.1. Expediente 2020-1205 (2020-1697 acumulado)

El 21 de abril de 2020, el despacho conductor del proceso avocó conocimiento del auto del 30 de marzo de 2020, para ejercer sobre él, el control inmediato de legalidad.

El 7 de mayo de 2020, se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la procuradora segunda delegada ante el Consejo de Estado, contra la providencia anterior y no se repuso la decisión.



Radicación: 11001-03-15-000-2020-01205-00
11001-03-15-000-2020-01697-00 (Acumulado)
11001-03-15-000-2020-02196-00 (Acumulado)

El 18 de mayo de 2020, se decidió la acumulación del proceso 2020-1697 al 2020-1295.

El 23 de junio de 2020, ingresó el expediente para considerar la viabilidad de dictar el fallo correspondiente.

1.2.2. Expediente 2020-2196

El 29 de mayo de 2020, el despacho del magistrado Julio Roberto Piza Rodríguez, a quien le correspondió por reparto el proceso, decidió remitir ese trámite para que se decidiera su acumulación con el radicado 2020-1205 (acumulado 2020-1697) en el entendido de que la suspensión de términos de que trata el auto del 12 de mayo de 2020, cuyo control se deprecia, constituye una prórroga de igual medida adoptada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el auto del 30 de marzo de 2020 y prorrogada mediante auto del 6 de abril del mismo año que se controlan en el precitado radicado. Es decir, que aún se encuentra pendiente para decidir si se avoca conocimiento o no.

El 19 de junio de 2020, ingresó al despacho del Dr. Rafael Suárez Vargas para resolver sobre la acumulación.

2. Consideraciones

Para efectos de resolver sobre la acumulación de los procesos antes identificados, se analizarán la naturaleza y contenido de esta figura.

2.1. Generalidades de la acumulación de procesos

El artículo 148 del Código General del Proceso, aplicable al *sub lite* por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, regula la acumulación de procesos en los siguientes términos:



Radicación: 11001-03-15-000-2020-01205-00
11001-03-15-000-2020-01697-00 (Acumulado)
11001-03-15-000-2020-02196-00 (Acumulado)

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.

[...]

3. Disposiciones comunes. Las acumulaciones en los procesos declarativos procederán hasta antes de señalarse fecha y hora para la audiencia inicial.

[...].

Ahora bien, esta corporación ha sostenido que la posibilidad de acumular procesos se funda en los principios de celeridad y economía procesal y tiene como finalidad garantizar la eficiencia en la administración de justicia, dotar de seguridad jurídica las providencias judiciales, evitar decisiones contradictorias frente a asuntos iguales, reducir gastos procesales y, en general, lograr una justicia pronta, cumplida y eficaz.¹

Así las cosas, conforme a la disposición normativa antes citada, se concluye que la acumulación de procesos opera, de oficio o a solicitud de parte, bajo las siguientes condiciones:

¹ En relación con la finalidad de la acumulación de procesos, pueden consultarse las siguientes providencias proferidas por el Consejo de Estado:

- Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, auto de 5 de julio de 2016, radicado: 11001-03-25-000-2014-01250-00 (4045-2014).

- Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández, auto de 14 de agosto de 2017, radicado: 11001-03-25-000-2016-00294-00 (1694-16).

- Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dr. César Palomino Cortés, auto de 19 de junio de 2018, radicado: 11001-03-25-000-2015-01080-00 (4748-15).



Radicación: 11001-03-15-000-2020-01205-00
11001-03-15-000-2020-01697-00 (Acumulado)
11001-03-15-000-2020-02196-00 (Acumulado)

- i) Los procesos que se pretende acumular deben encontrarse en la misma instancia y tramitarse por idéntico procedimiento.
- ii) Que se cumpla al menos uno de los siguientes requisitos:
 - a. Las pretensiones de los procesos pudieron haberse formulado en una sola demanda.
 - b. Las pretensiones sean 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.
- iii) La acumulación de procesos puede efectuarse hasta antes de que se fije hora y fecha de audiencia inicial.

Por su parte, el artículo 149 del Código General del Proceso prevé que los procesos se acumularán al más antiguo, esto es, aquel en que primero se haya notificado el auto admisorio de la demanda o se hayan practicado medidas cautelares.²

2.2. Caso concreto. Análisis del Despacho

2.2.1. Sobre la procedencia de la acumulación

En el presente asunto se cumplen los presupuestos legalmente establecidos para que este despacho realice la acumulación del expediente 2020-2196 al radicado 2020-1205 (Acumulado 2020-1697), por las siguientes razones:

² Artículo 149. Competencia. Cuando alguno de los procesos o demandas objeto de acumulación corresponda a un juez de superior categoría, se le remitirá el expediente para que resuelva y continúe conociendo del proceso. En los demás casos asumirá la competencia el juez que adelante el proceso más antiguo, lo cual se determinará por la fecha de la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo al demandado, o de la práctica de medidas cautelares.



Radicación: 11001-03-15-000-2020-01205-00
11001-03-15-000-2020-01697-00 (Acumulado)
11001-03-15-000-2020-02196-00 (Acumulado)

- a.** Si bien el acto cuyo control se deprecia en el proceso cuya acumulación se dispone no es idéntico a los que son materia de control en el proceso respecto del cual se va a producir la acumulación, es evidente que deriva de estos, pues prorroga la suspensión de términos de que tratan los anteriores y, bajo ese entendido, se trata de cuestiones que se pueden estudiar en un solo proceso, máxime cuando, en este caso, los actos susceptibles de control guardan conexidad, pues, uno amplía o extiende las medidas adoptadas en el otro.
- b.** Ambos procesos están en la misma instancia, esto es, única instancia.
- c.** Los dos procesos se tramitan bajo idéntico procedimiento, es decir, el previsto por el legislador para el control inmediato de legalidad.
- d.** La autoridad que expidió el acto, en ambos procesos, es la Nación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo³.
- e.** El requisito de la audiencia inicial no se predica respecto del control inmediato de legalidad que se analiza; sin embargo, se precisa que aunque el proceso 2020-1205 (Acumulado 2020-1697) ingresó al despacho del magistrado conductor con el objeto de estudiar la viabilidad de dictar sentencia, el expediente cuya acumulación se pretende ingresó dos días antes, es decir, la acumulación ingresó con antelación y, por ende, debe resolverse previamente; además, en el proceso que está en estado para dictar sentencia aún no se ha registrado proyecto con tal finalidad.
- f.** Este despacho adelanta el expediente más antiguo, radicado 2020-1205 (Acumulado 2020-1697), toda vez que en este se avocó conocimiento, se resolvió el recurso interpuesto en contra de tal decisión y se dictó auto previo de

³ En este punto se aclara que aunque el requisito que se exige para la acumulación es que las partes sean las mismas, en este, caso, debido a la especialidad del trámite que se analiza, esa identidad se predica respecto de la autoridad que expidió el acto.



Radicación: 11001-03-15-000-2020-01205-00
11001-03-15-000-2020-01697-00 (Acumulado)
11001-03-15-000-2020-02196-00 (Acumulado)

acumulación, mientras que el proceso 2020-2196 se encuentra pendiente de resolver sobre su admisión.

Una vez resuelto el asunto anterior, en el sentido de que sí es procedente acumular los dos procesos, y con miras a determinar si es viable avocar conocimiento del acto que es materia de control en el radicado 2020-2196, se realizará el análisis de que trata el acápite siguiente.

En todo caso, y en razón a la decisión antes referida, por virtud de la cual este despacho conocerá también del proceso acumulado, la Secretaría General deberá adelantar las diligencias respectivas para la necesaria compensación con el despacho del Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez, que remitió el expediente 2020-2196, por lo que, más adelante, se darán las órdenes pertinentes para ese efecto.

2.2.2. Sobre el auto objeto de control de legalidad en el proceso 2020- 2196

El 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud, OMS, identificó el nuevo coronavirus⁴ como Covid-19. Posteriormente, el 11 de marzo del año en curso, dicho ente declaró el brote como una pandemia,⁵ en consideración a la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

En atención a lo anterior, mediante Resolución N.º 385 de 12 de marzo de 2020, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se adoptaron medidas preventivas de aislamiento y cuarentena para un grupo de personas, a partir de dicha fecha y hasta el 30 de mayo del presente año. En esta norma se acogieron diferentes medidas sanitarias, entre ellas, ordenar a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del Covid-19.

⁴ De conformidad con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, los coronavirus son «una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves (...)».

⁵ Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, pandemia es una «Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región».



Radicación: 11001-03-15-000-2020-01205-00
11001-03-15-000-2020-01697-00 (Acumulado)
11001-03-15-000-2020-02196-00 (Acumulado)

A su turno, a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020,⁶ el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto, con el fin de, primero, conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, evitando así la propagación del Covid-19 y, segundo, mitigar y prevenir el impacto negativo en la economía del país.

En razón a lo anterior, el Gobierno nacional, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, entre las cero horas (0:00) del veinticinco (25) de marzo de dos mil veinte (2020) y las cero horas (0:00) del trece (13) de abril de dos mil veinte (2020).

Como consecuencia de ello,⁷ la Procuraduría General de la Nación expidió la Resolución 0128 del 16 de marzo de 2020, a través de la cual ordenó la suspensión de los términos disciplinarios y, en atención a lo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo dispuso lo propio, en relación con los trámites de esa naturaleza a su cargo, mediante auto del 17 de marzo de 2020.⁸

La Procuraduría General de la Nación decidió prorrogar la suspensión de términos ordenada en la resolución citada con antelación, hasta el 3 de abril de 2020, y, para ese efecto, expidió la Resolución 136 del 24 de marzo de 2020.⁹

En consonancia con lo anterior, el secretario general del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió el auto de 30 de marzo de 2020, mediante el cual

⁶ Se precisa que dentro de las consideraciones del auto cuyo control se pretende, se hizo mención al referido decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica.

⁷ Según se informó en el auto objeto de control.

⁸ Según se indicó en las consideraciones del auto objeto de control y cuya legalidad, según consulta realizada, en la Secretaría General del Consejo de Estado, aun no se ha sometido a control inmediato de legalidad.

⁹ Según se indicó en las consideraciones del acto objeto de control.



Radicación: 11001-03-15-000-2020-01205-00
11001-03-15-000-2020-01697-00 (Acumulado)
11001-03-15-000-2020-02196-00 (Acumulado)

prorrogó la suspensión de términos disciplinarios en ese ministerio hasta el 3 de abril de 2020.

A través del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todos los habitantes de la República de Colombia hasta las cero horas (0:00) del veinticinco (25) de mayo de dos mil veinte (2020).

Adicionalmente, por virtud del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno nacional amplió el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria, el cual se amplió por medio del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, hasta el 11 de mayo del año en curso.

En atención a todo lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, mediante resolución de 16 de abril de 2020, ordenó suspender los términos de las actuaciones disciplinarias hasta el 24 de abril de 2020, inclusive, y, por virtud de las Resoluciones 0184 del 24 de abril y 204 del 8 de mayo de 2020 prorrogó esa suspensión de términos hasta el 11 y 25 de mayo de 2020, respectivamente.

La anterior medida, según se indicó en las consideraciones del acto sujeto a control, impide que las personas que intervienen en las actuaciones disciplinarias, acudan a las instalaciones del Grupo de Control Interno Disciplinario, Secretaría General del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, sin que ello implique inactividad laboral, ya que los funcionarios de ese Ministerio continuarán ejerciendo sus funciones a través del trabajo en casa.

Ahora bien, en atención a lo dispuesto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,¹⁰ el Consejo de

¹⁰ «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 (...).».



Radicación: 11001-03-15-000-2020-01205-00
11001-03-15-000-2020-01697-00 (Acumulado)
11001-03-15-000-2020-02196-00 (Acumulado)

Estado es competente para revisar y controlar los actos administrativos emitidos por las autoridades nacionales en desarrollo de decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República para conjurar los estados de excepción, en este caso, el estado de emergencia.

En ese orden de ideas, se avocará el conocimiento del auto mencionado,¹¹ emitido por el secretario general del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, teniendo en cuenta el trámite pertinente establecido en el CPACA,¹² con el fin de ejercer el control inmediato de su legalidad; se solicitarán las pruebas que se estimen conducentes y se invitará a las organizaciones públicas y privadas y a expertos en la materia relacionada con este asunto, para que presenten su concepto sobre la legalidad de dicho acto.

En mérito de lo expuesto, el despacho

Resuelve:

Primero. Acumular al proceso 11001-03-15-000-2020-01205-00 (acumulado 11001-03-15-000-2020-01697-00) que cursa en este despacho, el expediente 11001-03-15-000-2020-02196-00.

Segundo. Suspender el trámite del proceso 11001-03-15-000-2020-01205-00 (acumulado 11001-03-15-000-2020-01697-00), hasta tanto el nuevo acumulado alcance el mismo estado.

Tercero. Avocar conocimiento, en única instancia, del auto del 12 de mayo de 2020, emitido por el secretario general del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante el cual prorrogó la suspensión de términos procesales de las actuaciones

¹¹ Se precisa que, en providencias anteriores, el Consejo de Estado ha decidido avocar conocimiento del control inmediato de legalidad respecto de actos con similar contenido temático, así: Consejo de Estado, autos del 1 de abril de 2020, radicación 11001-03-15-000-2020-00952-00, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E); y del 20 de abril de 2020, radicación 11001 03 15 000 01140 00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

¹² Notificaciones y publicaciones pertinentes a través de la Secretaría General de esta Corporación.



Radicación: 11001-03-15-000-2020-01205-00
11001-03-15-000-2020-01697-00 (Acumulado)
11001-03-15-000-2020-02196-00 (Acumulado)

disciplinarias que se adelantan en el Grupo de Control Interno Disciplinario de la Secretaría General de ese ministerio, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del CPACA.

Cuarto. Notificar personalmente o a través de correo electrónico, al ministro de Comercio, Industria y Turismo o a quien haga sus veces, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

Quinto. Notificar personalmente o a través de correo electrónico, al Ministerio Público, de conformidad con lo consagrado en los artículos 171 y 185 del CPACA.

Sexto.- Correr traslado al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, conforme lo indica el artículo 185 del CPACA, se pronuncie por escrito sobre la legalidad del auto del 12 de mayo de 2020.

Séptimo. Ordenar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, remita todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en este proceso; y aporte los antecedentes administrativos del auto del 12 de mayo de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 del CPACA, so pena de las sanciones establecidas en dicha norma.

Octavo. Cumplido lo anterior, correr traslado del asunto de la referencia, al agente del ministerio público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda concepto, según lo establecido en el artículo 185 numeral 5.º del CPACA.

Noveno. Fijar un aviso en la página Web del Consejo de Estado sobre la existencia del presente 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 en mención.

Décimo. Ordenar al ministro de Comercio, Industria y Turismo o a quien haga sus veces, publicar esta providencia en la página Web oficial de la entidad, para efectos



Radicación: 11001-03-15-000-2020-01205-00
11001-03-15-000-2020-01697-00 (Acumulado)
11001-03-15-000-2020-02196-00 (Acumulado)

de que los interesados tengan conocimiento de la iniciación del presente proceso. La Secretaría General de la Corporación requerirá a dicha entidad para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

Decimoprimer. Invitar a la Procuraduría General de la Nación y al Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario para que, si lo consideran pertinente, dentro del término de diez (10) días siguientes a la comunicación y envío de copia de esta providencia a su página web oficial, se pronuncien sobre la legalidad de auto del 12 de mayo de 2020, emitido por el secretario general del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De igual manera, se invita a las instituciones universitarias en general, para que, si lo consideran pertinente, dentro del término de diez (10) días siguientes a la publicación del aviso de que trata el numeral noveno de la parte resolutive de esta providencia, en la página web del Consejo de Estado, se pronuncien sobre esa materia.

Decimosegundo. Por Secretaría General, **remitir** copia de esta providencia al despacho del Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez.

Decimotercero. Por Secretaría General, **realizar** los registros correspondientes a esta decisión y **adelantar** los trámites a que haya lugar en relación con la compensación de expedientes con el despacho del Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez.

Catorceavo. Las comunicaciones, oficios, memoriales, conceptos, pruebas documentales y demás, se recibirán en los siguientes correos electrónicos:
notifrsuarez@consejoestado.ramajudicial.gov.co y
secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

Notifíquese y cúmplase


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Consejero de estado