



REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Bucaramanga, veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020)

AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

MEDIO DE CONTROL:	INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	CONTRALORÍA GENERAL DE SANTANDER ACTO ADMINISTRATIVO.
OBJETO DE CONTROL:	Resolución N° 00204 del 13 de abril de 2020
RADICADO:	680012333000-2020-00287-00
TEMA:	<i>"Por medio de la cual se prorroga la medida de interrupción de términos adoptada mediante Resolución Número 000182 del 16 de marzo y Resolución número 185 del 20 de marzo de 2020, 191 del 24 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública dentro de la Contraloría General de Santander"</i>

Procede la suscrita Magistrada Ponente a decidir si ordena iniciar proceso de única instancia de control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES:

1. Antecedentes.

Mediante oficio de fecha 17 de abril del año que avanza (vía correo electrónico), el Contralor General de Santander remitió al Tribunal Administrativo de Santander la **Resolución N° 00204 del 13 de abril de 2020**, por medio de la cual ***"se prorroga la medida de interrupción de términos adoptada mediante Resolución Número 000182 del 16 de marzo y Resolución número 185 del 20 de marzo de 2020, 191 del 24 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública dentro de la Contraloría General de Santander"***, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

2. El acto objeto de control.



Se trata de la Resolución N° 00204 del 13 de abril de 2020, “*por medio de la cual se prorroga la medida de interrupción de términos adoptada mediante Resolución Número 000182 del 16 de marzo y Resolución número 185 del 20 de marzo de 2020, 191 del 24 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública dentro de la Contraloría General de Santander*”, expedida por el Contralor General de Santander, en uso de sus atribuciones Constitucionales, Legales, especialmente las conferidas en los artículos 267, 268, 272 de la Constitución Nacional y en las Leyes 42 de 1992 y 330 de 1996.

3. Competencia.

De conformidad con los artículos 125 y 136, en concordancia con el numeral 1 del artículo 185 del CPACA, corresponde a la suscrita Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo de Santander la sustanciación del presente asunto, en cuanto a avocar o no su conocimiento.

4. Problema jurídico

Corresponde a la Magistrada Ponente determinar, *¿ Si la Resolución N° 00204 del 13 de abril de 2020 proferida por el Contralor General de Santander, se encuentra sometida al control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA, al emanar de un organo de control? En caso afirmativo, ¿ Si se dictó en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de Decreto Legislativo proferido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica” que éste declaró en todo el territorio Nacional, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020?*

5. Tesis.

No, el acto pese a ser en principio objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Jurisdicción, conforme el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto corresponde a una medida de carácter general dictada por una autoridad que hace parte de una entidad territorial –Departamento de Santander-, no lo es menos que dicho acto no fue expedido como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

6. Marco Jurídico y jurisprudencial.

En nuestro Estado Social de Derecho, se distingue la separación y control de las ramas del poder público con mecanismos reglados por medio de los cuales, en situaciones excepcionales, se autoriza a una de las ramas, que de por sí no es la competente, a realizar funciones que, por regla general, le corresponde ejercer a otra y, por tratarse de asuntos inusuales, las normas establecen rigurosos mecanismos de control político-judicial (Congreso – Jueces).



Respecto del control judicial, el mismo es inmediato e integral y recae sobre:

- i) Los decretos que declaran el estado de excepción
- ii) Los decretos legislativos dictados durante los mismos y
- iii) Las medidas de carácter general administrativo dictadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Frente a los dos primeros, le corresponde a la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 241.7 de la Constitución, decidir *definitivamente* sobre su constitucionalidad¹. Para tal efecto, el gobierno debe enviarlos a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, con el fin de que ésta decida si se ajustan a la Constitución Nacional.

Si el Gobierno faltare a dicho deber, la misma Corte avocará de oficio y en forma inmediata su conocimiento, razón por la cual el control se ha denominado también *control automático* (artículo 214.6 de la Constitución). Se trata, por ello, de una revisión *automática*, sustanciada en un proceso sumarísimo, por cuanto los términos ordinarios se reducen a una tercera parte², e *integral*, en la medida en que el control ejercido lo es tanto por vicios de forma como por vicios materiales o de contenido, que utiliza como parámetro al respecto la totalidad de los preceptos constitucionales y las disposiciones de la Ley.

Para el control de las medidas señaladas en el numeral iii), lo ejerce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan los actos; si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades del orden Nacional, conforme lo señala el artículo 136 del CPACA, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³.

En el caso concreto, el marco normativo para el estudio del asunto estará delimitado por la Constitución Política, el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 27 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, los artículos 136 y 185 del CPACA y el **Decreto Declarativo** del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica No. **417 de 17 de marzo de 2020** y los **Decretos Legislativos** proferidos por el Presidente de la República hasta la fecha de expedición del acto que se busca someter a control.

7. El caso concreto.

En el caso bajo estudio, el Contralor General de Santander, mediante oficio de fecha 17 de abril del año que avanza, remitió vía electrónica, copia de la **Resolución N° 00204 del 13 de abril de 2020**, por fuera del término previsto en el artículo 136 del

¹ La Constitución Política de 1991 regula tres estados de excepción: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social o ecológica, regulados, respectivamente, en los artículos 0112, 213 y 215.

² Las especialidades en su tramitación están reguladas en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991, por el cual se estatuye el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban sustanciarse ante la Corte Constitucional. Pese a la existencia de una Corte Constitucional, el sistema colombiano de control de constitucionalidad es mixto, en la medida en que combina elementos del modelo difuso y del concentrado.

³ Por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia



CPACA, esto es, las 48 horas siguientes a su expedición, sin embargo, dicha situación se debió al cierre extraordinario de la sede judicial; razón por la que, el Despacho Ponente analizará este asunto a petición del Contralor General de Santander y no de oficio como lo dispone el artículo 136 del CPACA.

Ahora bien, a efectos de abordar el primer problema jurídico planteado, sea lo primero hacer mención a los artículos 136 del CPACA y artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994⁴, que regulan el control inmediato de legalidad.

Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011:

*“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”*

A su turno, el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia, dispone:

*“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”.*

Descendiendo al estudio del asunto y de la lectura de la **Resolución N° 00204 del 13 de abril de 2020** se observa que, se trata de un acto administrativo que ha de considerarse ostenta la naturaleza de una medida de carácter general dictada por una ENTIDAD TERRITORIAL en ejercicio de la función administrativa, si se tiene en cuenta que, tal y como lo ha precisado el H. Consejo de Estado⁵, si bien las Contralorías Territoriales gozan de autonomía presupuestal, administrativa y contractual, ello por sí sólo no les confiere la personalidad jurídica, porque quien realmente tiene tal calidad es el ente territorial del cual hace parte la Contraloría pertinente, es decir, la personería jurídica está en cabeza del ente territorial, de lo que se deriva que, la Contraloría General de Santander al hacer parte del ente

⁴ Por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia

⁵ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B. Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Radicación 08001-23-33-000-2012-90374-01 (5037-15).

Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda Subsección B. Consejera Ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez. Veinticinco (25) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación 76001-23-31-000-2001-05545-01(1797-06).

Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Consejero Ponente Tarsicio Cáceres Toro. Bogotá D. C., diez y nueve (19) de enero de dos mil seis (2006). Radicación 73001-23-31-000-2002-00548-01 (5464-03)



territorial Departamento de Santander, sus actos están sometidos al control inmediato de legalidad por esta Jurisdicción.

Pasa el Despacho a desarrollar el segundo problema jurídico, advirtiéndose que, de la lectura de la **Resolución N° 00204 del 13 de abril de 2020** proferida por el Contralor General de Santander, se trata de un acto de carácter general dictado en virtud de los **Decretos N° 457 del 22 de marzo del 2020** y **N° 531 del 08 de abril de 2020** por los cuales se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, pero no en desarrollo de un Decreto Legislativo dictado durante el estado de excepción declarado mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual, el Presidente de la República declaró el Estado de Excepción previsto en el artículo 215 Superior; *“Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.

A la anterior conclusión se llega de la simple lectura de los fundamentos y contenido del Decreto objeto de control inmediato de legalidad, los cuales pasan a referirse, en lo relevante:

i) El señor Presidente profirió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y el Alcalde Municipal de Bucaramanga prorrogó el decreto mediante el cual limitaba totalmente la circulación de vehículos y de personas en el territorio del municipio de Bucaramanga hasta el día martes 24 del mes de abril, **ii)** el Contralor General de Santander mediante Resolución número 000182 del 16 de marzo, Resolución número 000185 del 20 de marzo de 2020 y Resolución 000191 del 24 de marzo de 2020, estableció la suspensión de los términos procesales y administrativos de la Contraloría General de Santander en la semana del 16 al 20 de marzo de 2020, así como la adopción de otras medidas por motivos de salubridad pública y de fuerza mayor por haberse visto afectado el país con casos del Coronavirus (COVID-19) como brote de emergencia de salud pública de importancia internacional la cual fue catalogada por la OMS como una emergencia de salud pública de impacto mundial, **iii)** mediante la Resolución 196 del 30 de marzo de 2020 se aclaró, lo planteado en las Resoluciones 000182 del 16 de marzo, 000185 del 20 de marzo de 2020 Y Resolución 191 del 24 de marzo de 2020, **iv)** mediante Decreto 531 del 09 de abril de 2020, el Señor Presidente de la República decidió *“Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-1”*.

El contenido de la Resolución objeto de control inmediato de legalidad, hace referencia a:

i) Se PRORROGA hasta el día 27 de abril la suspensión de términos procesales en todos los procesos y procedimientos misionales de la Contraloría General de Santander adoptada mediante Resolución número 000191 del 24 de marzo de 2020 y aclarada por las Resoluciones 000196 del 30 de marzo 2020 y 000200 del 06 de abril de 2020; **ii)** se establecen medidas de carácter administrativo y su control de cumplimiento con previo aviso de la ARL, **iii)** se fijan los links en los que se prodrían



presentar las denuncias y peticiones de la ciudadanía mientras que dure la emergencia sanitaria las denuncias y peticiones de la ciudadanía y el correo para atender todo lo relacionado con las urgencias manifiestas y el envío de la información por parte de los sujetos de control sobre este particular, **iv)** se ordena la divulgación de la Resolución por los medios de comunicación para garantizar su conocimiento por los usuarios y se darán instrucciones para que se fije en todas las sedes administrativas de la entidad.

Por lo anterior, se advierte que, el acto que se pretende someter a control inmediato de legalidad por virtud del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, no corresponde a un acto expedido en ejercicio de función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo proferido durante el Estado de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, sino como consecuencia del estado de emergencia sanitaria y medidas de orden público, por lo que carece del referido control inmediato de legalidad, pero podrá ser objeto del medio de control de Nulidad previsto por el legislador en el artículo 137 del CPACA contra los actos generales.

Finalmente se precisa que, tanto el Decreto N° 457 del 22 de marzo del 2020 “*por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, como el Decreto N° 531 del 08 de abril de 2020 por el cual, igual sentido, “*se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”, no ostentan la naturaleza de un Decreto Legislativo dictado durante el estado de excepción declarado mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, pues no se fundamentó en el Estado de Excepción, sino en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

De conformidad con lo anterior, no se avocará conocimiento del estudio de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD de la **Resolución N° 00204 del 13 de abril de 2020**.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria del Tribunal Administrativo de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO de la solicitud de control inmediato de legalidad de la **Resolución N° 00204 del 13 de abril de 2020**, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar al Contralor General de Santander, y a la señora Procuradora Judicial 16 para asuntos Administrativos adscrita al Despacho de la Magistrada Ponente, por intermedio de la Secretaría General de la Corporación y de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.



TERCERO: Publíquese esta decisión en la página web de la rama judicial y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI, por intermedio de la Auxiliar Judicial del Despacho de la Magistrada Ponente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

APROBADO DIGITALMENTE

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Magistrada