



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION TERCERA
SUBSECCION A

Bogotá, D.C., Diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021)

MAGISTRADO PONENTE	ALFONSO SARMIENTO CASTRO
MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
RADICACIÓN	25000-23-15-000-2021-000327-00
ASUNTO	RESOLUCIÓN 778 DE 2021
AUTORIDAD	CONTRALORIA DE BOGOTA

SENTENCIA

-Control Inmediato de Legalidad-

Surtido el trámite procesal establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala de la Subsección A Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad a la adición efectuada por el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021, en armonía con lo establecido por La Sala Plena de esta Corporación, en sesión del 1 de febrero de 2020, a dictar sentencia dentro del control inmediato de legalidad de la Resolución 778 del 8 de abril de 2021, expedido por la Contraloría de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1.1. El acto enjuiciado.

-. El 8 de abril de 2021, el Contralor de Bogotá expidió la Resolución No. 778 “*Por la cual se suspenden términos en los procesos de responsabilidad fiscal, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales, para la preservación de la salud y la*

mitigación del riesgo causado por el COVID-19 y se dictan otras medidas.”, cuya parte resolutive es del siguiente tenor:

“ ARTICULO PRIMERO. SUSPENDER términos en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales que actualmente se adelantan en la Contraloría de Bogotá, D.C., el doce (12) de abril de 2021, conforme con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

PARÁGRAFO. Los Directores y Jefes de Oficina, adelantarán las acciones necesarias, con el fin de que se realice el trabajo en casa por parte de los servidores públicos adscritos a cada dependencia, controlando el efectivo cumplimiento de sus funciones durante dicha suspensión.

ARTÍCULO SEGUNDO. Si es sujeto de control o usuario externo, puede radicar los documentos en el correo electrónico: correspondenciaexternacontraloriabogota.gov.co.

ARTÍCULO TERCERO. INCLUIR copia de la presente resolución en todos los expedientes activos de conformidad con lo dispuesto en la parte considerativa de este acto.

ARTICULO CUARTO. COMUNICAR la presente resolución a las diferentes dependencias de la Contraloría de Bogotá, D.C., para los fines pertinentes y al público en general, mediante publicación en la página web e intranet de la Entidad..(..)” (Texto transcrito literalmente)

1.2. Trámite procesal.

- Por acta individual de reparto del 13 de abril de la anualidad en curso, se asignó al Despacho del ponente el asunto de la referencia, para los fines del artículo 136 del CPACA.

- Mediante auto del 5 de mayo de 2021 el Despacho del Magistrado ponente asumió conocimiento, en nombre de la Corporación, del control inmediato de legalidad de la Resolución 778 de 8 de abril de 2021, expedido por el Contralor de Bogotá D.C..

En consecuencia, dispuso la fijación de aviso, por el término de 10 días; invitó a la ciudadanía, a la alcaldía distrital de Bogotá, a los órganos de control distrital, organizaciones no gubernamentales o asociaciones de ciudadanos del Distrito de Bogotá, a universidades públicas y privadas, entidades especializadas de carácter técnico o científico, con sede, sucursal o dependencia en el distrito de Bogotá; a los promotores y defensores de derechos humanos; a la Federación Colombiana de

Usuarios y Consumidores; y expertos en asuntos o materias relacionadas con el contenido la Resolución, a presentar por escrito, su concepto sobre la legalidad de la Resolución No. 778 de 8 de abril de 2021.

Asimismo, requirió a la personera distrital los antecedentes administrativos que motivaron la expedición de la Resolución No. 778 de 8 de abril de 2021.

Finalmente, dispuso que, vencido el plazo de fijación del aviso en la página electrónica de la Rama Judicial, toda la actuación quedara a disposición del Ministerio Público para que rindiera su concepto dentro de los diez (10) días siguientes.

1.3. De las intervenciones.

1.3.1. La Contraloría de Bogotá

-. El 14 de mayo de 2021, la Secretaria Común de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría de Bogotá dio cumplimiento a lo previsto mediante el Auto de fecha 6 de mayo de 2021 y allegó los antecedentes administrativos relacionados con la expedición de la Resolución 0778 del 8 de abril de 2021, aportando:

los cuales se relacionan a continuación:

1. Circular Conjunta Externa OF12021-8744-DMI-1000 del 3 de abril de 2021, expedida por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud y Protección Social, *"medidas para disminuir el riesgo de nuevos contagios por Covid-19"*
2. Decreto Distrital N° 135 del 05 de abril de 2021, expedido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., *"Por medio del cual se adoptan medidas adicionales en el marco del aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable para los habitantes de la ciudad de Bogotá O. C."*.
3. Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, *"por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional"*.

4. Decreto Legislativo W 491 del 28 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional *"por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.
5. Resolución N° 222 del 25 de febrero de 2021, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de mayo de 2021.

1.3.2. Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá

- El 20 de mayo del año en curso **Luz Elena Rodríguez Quimbayo en su condición de directora de Gestión Judicial de la secretaria Distrital** presentó concepto sobre la procedencia del control inmediato de legalidad de la referencia.

- Para la Entidad la Resolución 0778 de 2021 objeto del control, cumple con los requisitos formales y de procedimiento en su expedición; así como los establecidos para ser sometida a dicho control de legalidad.
- Señaló que el Contralor de Bogotá, D.C., tiene entre sus funciones constitucionales y legales, la vigilancia de la gestión fiscal del Distrito Capital y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo y, por tanto, lidera en este marco los procesos respectivos para establecer responsabilidades. (Es decir, el Contralor es competente para expedir dicha Resolución).
- Preciso que el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 habilitó a los jefes de las entidades para que, mediante acto administrativo, suspendieran los términos de las actuaciones a cargo, adoptaran medidas de urgencia,

garantizaran la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y prevenir la propagación de la pandemia, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales, para evitar el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos sin que se viera afectada la continuidad del servicio.

- Por medio de dicha Resolución se anunció como necesario suspender términos en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales que se encontraba adelantando, únicamente durante el día doce (12) de abril de 2021.
- Adicionó que la suspensión de términos no implicaba la paralización de las labores al interior de las dependencias de la Contraloría, por lo cual la atención a los usuarios y el cumplimiento de las funciones de los servidores de la entidad se continuarían cumpliendo efectivamente, en apoyo a los medios digitales, trabajo en casa y la disposición de un correo electrónico para efectos de la radicación de documentos para que los sujetos de control interno y usuarios externos se les garantizara correctamente la prestación del servicio.
- Entonces, estimó esta dependencia a través de su secretaria que la citada decisión se encuentra acorde y consecuente con las disposiciones normativas citadas (Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 Art. 6; Decreto Distrital No. 135 del 5 de abril 2021; Circular Conjunta Externa del 3 de abril de 2021 y otros) y alude a la necesidad de proteger los derechos a la salud, a la vida y al debido proceso, tanto de los funcionarios de la entidad, las partes en el proceso y todas las demás personas usuarias del servicio, en las actuaciones a que se hizo referencia; así como se atiende el principio de colaboración armónica dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política.
- Destacó que corresponde dicha Resolución a una medida extraordinaria y temporal, que propicia el trabajo en casa y el trabajo mediante herramientas tecnológicas, Además, la suspensión por el día indicado garantizaba que las actuaciones se siguieran en condiciones de igualdad, no violando con ello, ninguno de los derechos y garantías procesales de los sujetos procesales.

- Finalmente, señaló que La Resolución se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, al seguir los parámetros y límites que debían ser observados al momento de su expedición, y por estar subordinada a los Decretos Legislativos que desarrolla.

1.3.3. Ciudadana

-. El 26 de mayo de 2021, CARLOS GNECCO QUINTERO realizó intervención y presentó concepto sobre la procedencia del control inmediato de legalidad de la referencia:

- Señaló que la Resolución 778 de 2021 es violatoria del debido proceso, pues además de suspender los términos procesales, está suspendiendo los términos de prescripción y caducidad, los cuales son garantías jurídico procesales que hacen parte del debido proceso, cercenando con ello los principios constitucionales de favorabilidad y el in dubio pro disciplinado o pro fiscal, que benefician a los investigados o procesados en materia disciplinaria o fiscal.
- Preciso que, el Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020, da la posibilidad de que se suspendan términos legales de la siguiente manera: **se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales** Sin embargo, no hace mención a las garantías jurídicos procesales que hacen parte del derecho fundamental al debido proceso como son; la caducidad y la prescripción; por lo anterior, se entiende que la suspensión de términos legales procede en: la contestación o descargo, la práctica de una prueba, una notificación etc.
- No se considero el sentido del fallo de La Corte Constitucional en Sentencia C-242 de 2020 con respecto a la suspensión de los términos, en el cual se encuentra: (...) **Con todo, se aclara que la autorización de suspensión no aplica para los procedimientos relativos a la efectividad de derechos fundamentales(...)**

- Y en otro de sus apartes la misma de la sentencia se encuentra: que la suspensión de términos se trata de una medida que no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos ius fundamentales, por lo cual solo se puede acudir a dicha figura frente asuntos de índole legal o reglamentario (...)
- El Decreto Legislativo 564 de 2020, no permitió la suspensión de los términos de caducidad en materia penal, tampoco la Contraloría de Bogotá puede aplicar la suspensión de términos de prescripción a los procesos disciplinarios, pues conforme lo establecido en la sentencia C-692 de 2008, el derecho disciplinario constituye una forma del ejercicio del poder sancionatorio del Estado, y por ende, la persona investigada o juzgada disciplinariamente tiene derecho a gozar de las mismas garantías que estructuran el derecho penal.
- Finalmente señaló que la Resolución No. 778 de 8 de abril de 2021 esta incurso en falsa motivación, evidenciada en la violación de derechos fundamentales y precedentes jurisprudenciales, en este sentido, el ciudadano pide al despacho declarar ilegal e inconstitucional la resolución en mención.

1.3.4. Ministerio Público.

-. El 9 de junio del año en curso, el representante del Ministerio Público, Procurador ciento treinta y dos (132) Judicial II para asuntos Administrativos, rindió concepto en el asunto de la referencia.

El Agente del Ministerio Público, en primer lugar realizó un análisis de los antecedentes que rodearon la expedición del estado de emergencia sanitaria a través de las resolución 385 de 12 de marzo de 2020 y las subsiguientes que la prorrogaron. Así mismo, destacó el contenido y motivación de los decretos legislativos que fueron fundamento de la resolución objeto control de legalidad, en especial el Decreto 417 de 2020 y los fundamentos que motivaron su expedición. Del mismo modo, destacó el fundamento del decreto 491 de 2020, 'Por el cual se

adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas.

Luego de efectuar algunas reflexiones generales sobre el control inmediato de legalidad, el Agente del Ministerio Público, señaló que la expedición de la Resolución 0778 de 2021 invocó, expresamente, el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, y, en consecuencia, formalmente puede afirmarse que busca su desarrollo, de cuya parte considerativa, destacó los siguientes aspectos:

- Se pusieron de presente los antecedentes fácticos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social y a la declaratoria de estado de excepción.
- Relacionó las medidas de policía adoptadas por el Gobierno Nacional, con las que se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional.
- Indicó que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los interés generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución Política y demás preceptos del ordenamiento jurídico y que, por lo tanto, debían adoptarse medidas en materia de la prestación de servicios a su cargo para prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizar la prestación del servicio de forma presencial y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, “...de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio”.
- Aseguró, también, que era necesario adoptar medidas para ampliar o suspender los términos “...cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual...”, sin afectar los derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

- Señaló, que se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales “...*mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicaciones sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria...*”.

Así mismo, destacó que el acto objeto de control reúne las condiciones de orden material y formal; por cuanto 1) esta debidamente publicado, fue expedido por funcionario competente, identificado plenamente, debidamente motivado y con una parte resolutive. 2) se observa que el acto administrativo conserva una temática única principal, referida a la suspensión de términos en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales.

Concluyó que al confrontar la Resolución 0778 de 2021, en particular, su parte considerativa y su artículo 1° con las normas que busca desarrollar: el Decreto Legislativo 491 de 2020, se observa que se ajusta a la carga argumentativa exigible, de acuerdo con lo señalado en el aparte de consideraciones, porque el Contralor de Bogotá refiere a las medidas adoptadas por el gobierno distrital para atender la “tercera ola” de contagios de COVID19 y que obligaron a la restricción de personas y vehículos por vías y lugares públicos en la ciudad de Bogotá D.C. desde las 00:00 horas del sábado 10 de abril de 2021 hasta las 04:00 horas del día martes 13 de abril de 2021, como se dispuso en el Decreto Distrital 135 del 05 de abril de 2021.

Igualmente, estimo el agente del ministerio público que el acto expedido objeto de estudio para suspender los términos durante el 12 de abril de 2021, y esto no afecta de manera desproporcionada la celeridad de los trámites correspondientes, ni la continuidad en la presentación del servicio y, por el contrario, pretende garantizar los derechos de los interesados en los procesos a su cargo, por lo que resulta razonable la adopción de la medida, y está conforme con las consideraciones que al respecto realizó la sentencia C242 de 2020 que analizó la legalidad del Decreto 491 de 2020, en especial la parte considerativa del artículo 6°.

Por último, precisó que dado que el decreto distrital que ordenó la restricción de movilidad supuso intensificar las medidas de aislamiento que habían sido objeto de alguna suerte de relajación por normas nacionales y distritales precedentes, ello podría afectar el normal curso de los procesos a cargo de la Contraloría, por lo que, reiteró, la medida era razonable y justificada

En consecuencia, el representante de Ministerio Público solicitó declarar ajustado al ordenamiento legal la Resolución 0778 de 2021 de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia y procedencia del medio de control.

A través de la Ley Estatutaria 137 de 1994, el legislador reglamentó los Estados de Excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el objeto de regular las facultades atribuidas al Gobierno durante su vigencia y garantizar los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.

Bajo este contexto, el artículo 20 de la normativa en cita establece el control jurisdiccional inmediato de legalidad de 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; el cual será 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. Además, impone a las autoridades competentes el deber de remitir los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reproduce el contenido de la mentada disposición y agrega que, si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá

de oficio su conocimiento, de lo que se sigue el carácter especial, autónomo y oficioso del control inmediato de legalidad de **los actos administrativos expedidos por las autoridades territoriales** como desarrollo de los estados de excepción.

A la par, el artículo 151 del CPACA, numeral 14 hoy modificado por la Ley 2080 de 2021, que se encuentra fijado si en el mismo artículo pero numeral 7°, fijó en los Tribunales Administrativos el conocimiento, en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar de su expedición.

De las anteriores disposiciones extrae la Sala que el control inmediato de legalidad atribuido a los Tribunales Administrativos procede respecto de actos administrativos emitidos por las autoridades territoriales de su circunscripción: (i) en ejercicio de la función administrativa, (ii) durante los Estados de Excepción, y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos, bien sea el que declara la situación excepcional o alguno de los decretos con fuerza de ley dictados con el propósito de conjurar las causas de la perturbación o evitar la extensión de sus efectos¹.

En otros términos, esta Sala estima que están excluidos del control inmediato de legalidad los decretos que:

- i) Fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto Legislativo No. 417 de 2020 que

¹ En este sentido se ha pronunciado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Consejero ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora. Sentencia del 2 de noviembre de 1999. Radicación número: CA- 037 Actor: Gobierno Nacional. Demandado: decretos 677 y 678 de 1999. Referencia: Control Inmediato de Legalidad-. Asimismo, en sentencia del 11 de mayo de 2020, dentro de la radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00 la Sala Especial de Decisión No. 10 del Consejo de Estado sostuvo que *“De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción”*. Pág. 21.

declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

ii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa, su contenido no desarrolla los estados de excepción, declarado conforme al artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.

iii) Se dictaron en virtud del poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores y alcaldes, como autoridades territoriales establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)², o en ejercicio de sus facultades generales ordinarias constitucionales o legales.

Ahora bien, recuerda la Sala que el 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional (Presidente de la República y todos sus Ministros) declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia, ante el surgimiento de la pandemia COVID-19².

En desarrollo del estado de excepción decretado el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, a través del cual adoptó las medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral, en el marco de la emergencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.³

Entre las medidas adoptadas se encuentra la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y*

²<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>.

³ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-491-28-marzo-2020.pdf>

Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta”.

El contralor de Bogotá D.C. expidió la Resolución 778 de 8 de abril de 2021, invocando *“atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las conferidas por los artículos 267 y 272 de la Constitución Política de Colombia, modificados por el artículo 1° del Acto Legislativo 4 de 2019, el artículo 109 del Decreto 1421 de 1993 y el artículo 27 del Acuerdo 658 de 2016, modificado por el artículo 6 del Acuerdo 664 de 2017, proferidos por el Concejo de Bogotá D.C., e inciso final del artículo 118 de la Ley 1564 de 2012”.*

Entre las consideraciones del acto administrativo, las cuales se desarrollarán con más detalles en el acápite siguiente, indicó el Contralor de Bogotá que las medidas por adoptar obedecían, entre otras, a la regulación nacional de excepción fijada en el artículo 6° del Decreto Legislativo 491 el 28 de marzo de 2020.

Aunado a lo anterior, para esta Sala el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 778 de 8 de abril de 2021, resulta procedente, en tanto debe ejercerse sobre un acto de carácter general, pues regula aspectos comunes relacionados con el control de una emergencia sanitaria nacional y va dirigido a todas las partes y usuarios que acuden a la contraloría de Bogotá respecto de los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos

sancionatorios fiscales adelantados en dicha entidad distrital de Bogotá. Se expidió por la autoridad distrital competente, el Contralor de Bogotá, en ejercicio de la función administrativa y con posterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción declarado en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Generalidades del control inmediato de legalidad.

El Capítulo 6 de la Constitución Política, a través de los artículos 212, 213 y 215 estableció los Estados de Excepción como facultades extraordinarias del Presidente de la Republica para afrontar circunstancias específicas, en caso de conflictos internacionales, grave perturbación del orden público, o amenaza del orden económico, social y ecológico del país; estados independientes pero compatibles entre sí, es decir, que su declaratoria y las medidas que los desarrollen deben adoptarse de manera separada, sin que esto impida la declaratoria simultánea de varios estados de excepción.

Por su parte, la Ley Estatutaria 137 de 1994, definió el Estado de Excepción como un régimen de legalidad, en el cual no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración y en el que se debe garantizar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Ahora bien, el artículo 215 Superior, dispuso que el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa. En virtud de esta situación de excepcionalidad, el Gobierno queda autorizado para adoptar las medidas estrictamente necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, la cuales deben responder a criterios de proporcionalidad, necesidad y conexidad, además de ajustarse a un límite temporal preciso.

En términos de la Corte Constitucional *“La revisión oficiosa o control automático de los citados decretos legislativos implica el examen no sólo de los requisitos formales sino también de los de fondo, tales como la firma del Presidente y los Ministros, la conexidad de las medidas que se dictan con las causas que dieron origen a su implantación, la transitoriedad de las mismas, su finalidad, que no es otra que el restablecimiento del orden perturbado, la proporcionalidad de las medidas, la competencia para expedirlas, etc.”*⁴

A su vez, el artículo 215 de la Constitución Política revistió con fuerza de ley a los decretos dictados con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, razón por la cual los denominó Decretos Legislativos y estableció para ellos dos clases de control automático, a saber: uno de carácter político atribuido al Congreso, y otro de carácter constitucional o jurídico a cargo de la Corte Constitucional.

Por su parte, la Ley 137 de 1994, encargó a la jurisdicción contencioso administrativa, el control jurisdiccional de legalidad de las decisiones de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, norma replicada en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, cuyo contenido permite entenderlo como un medio de control autónomo, oficioso, atado a un procedimiento reglado.

La Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria reglamentaria de los Estados de Excepción, se ocupó de las disposiciones que prevén el control automático de legalidad de los actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, frente a las cuales concluyó que no desconocen o transgreden *“...la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el*

⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. C-179/94. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia". Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, D.C., 13 abril de 1994.

conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley". Agregó que "Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales".

Pues bien, de lo expuesto, se colige que el control inmediato de legalidad es un proceso jurisdiccional de naturaleza reglada, a través del cual, esta jurisdicción debe verificar que el acto administrativo de carácter general expedido como desarrollo de los Estados de Excepción, se ajuste al ordenamiento jurídico; específicamente, que las medidas que disponga estén dirigidas a conjurar o evitar la propagación de la situación que dio lugar a la emergencia, que sean necesarias, proporcionales y conexas con las causas de la perturbación. Dicho de otro modo, implica contrastar el acto administrativo con las disposiciones constitucionales que facultan la declaratoria de excepción, la norma reglamentaria (Ley 137 de 1994) y los Decretos legislativos que se expidan por el Gobierno Nacional.

Por consiguiente, la sentencia emitida en ejercicio del medio de control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, en los aspectos o cargos analizados por el fallador. Significa lo anterior, que el control automático no sustrae la decisión de la administración del examen judicial ordinario de los actos administrativos de ese mismo orden, previstos en el ordenamiento procesal. Al respecto, la Sala Plena del Consejo de Estado ha sostenido que el control inmediato de legalidad que se realiza de un acto administrativo, no le imprime una condición jurídica que impida su análisis por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través de los demás medios de control⁵.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Consejero Ponente: Rafael Ostau De Lafont Pianeta. Número único de radicación 11001 03 15 000 2010 00347 00.

2.2. Asunto de fondo.

Precisadas las generalidades del control inmediato de legalidad, corresponde a esta Corporación determinar si la Resolución 778 del 8 de abril de 2021, *“Por la cual se suspenden términos en los procesos de responsabilidad fiscal, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales, para la preservación de la salud y la mitigación del riesgo causado por el COVID-19 y se dictan otras medidas”*, expedido por el Contralor de Bogotá, se ajusta a derecho; por lo cual, la Sala procede a efectuar el análisis sustancial de su contenido.

2.2.1. Fundamentos de la Resolución 408 de 25 de abril de 2020

Dentro de los considerandos de la Resolución 778 de 2021 en estudio se hace referencia a las atribuciones constitucionales establecidas en el artículo 267 y 272 de la Constitución Política que establecen que la vigilancia y control fiscal a nivel nacional o departamental, distrital y municipal son una función pública de la Contraloría concurrente con la Contraloría General de la República.

Así mismo, también destacó el artículo 109 del Decreto 1421 de 1993 que dispone cuales son las atribuciones establecidas en la constitución para el Contralor y el artículo 27 del Acuerdo 658 de 2016 proferidos por el Consejo de Bogotá que señaló cuales son las funciones del contralor de Bogotá D.C.;

Del mismo modo, señaló el inciso final del artículo 118 de la Ley 1564 de 2012 que indica que los términos no se tomaran en cuenta en aquellos casos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado.

Atendiendo lo anotado, observa la Sala que **la Resolución No. 0778 del 8 de abril de 2021**, expedido por el Contralor de Bogotá consideró que, con la expedición de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución política, se fundó la declaratoria del Estado de emergencia económica,

social y ecológica en todo el territorio nacional adoptada mediante Decreto Legislativo 417 de 2020.

Así mismo, la mentada Resolución se refirió a la expedición del Decreto 491 de 2020, a través del cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas para prevenir la propagación de la pandemia. Especialmente la prevista, en el artículo 6° del mencionado Decreto en la que se facultó la suspensión de los términos en las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, advirtiendo que durante e termino de suspensión y hasta el momento de su reanudación no correrían los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley.

De otro lado, el acto objeto de estudio también señaló que mediante Circular Conjunta Externa del 3 de abril de 2021, proferida por la Alcaldía Mayor de Bogotá declaró alerta naranja en la capital D.C., con el fin de enfrentar el tercer pico en la ciudad generado por el coronavirus. Al respecto, que en el marco de las medidas adoptadas por el gobierno local se profirió el Decreto Distrital No. 135 de 2021, donde se restringió, entre otras, la circulación en las vías y lugares públicos de la ciudad desde las 00:00 horas del sábado 10 de abril de 2021 hasta las 04:00 horas del día martes 13 de abril de 2021.

De acuerdo a los parámetros descritos, advirtió el acto administrativo la necesidad *“(...) que con el fin de cumplir las directrices impartidas por el Gobierno Distrital y atendiendo el principio de colaboración armónica dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política y en aras de continuar garantizando la salud de los servidores públicos y los usuarios de este Organismo de Control, así como de salvaguardar los derechos fundamentales de los sujetos procesales en las actuaciones a que se hizo referencia, se considera necesario suspender los términos en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales que actualmente se adelantan en la Contraloría de Bogotá, D.C., el doce (12) de abril de 2021.”*

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Resolución en revisión adoptó las siguientes medidas:

- i) SUSPENDER los términos en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales que actualmente se adelantan en la Contraloría de Bogotá, D.C., el doce (12) de abril de 2021.

Así mismo, dispuso como parágrafo del artículo primero, que los Directores y Jefes de Oficina adelantarían las acciones necesarias con el fin de realizar el trabajo en casa de los servidores públicos, controlando el efectivo cumplimiento de las funciones durante la suspensión

- ii) Dispuso que los sujetos o usuarios externos podía radicar documento en el correo electrónico: correspondenciaexternacontraloriabogota.gov.co
- iii) Incluir la copia de la resolución proferida a todos los expedientes activos.
- iv) Comunicar la resolución a las diferentes dependencias de la Contraloría de Bogotá D.C. y al público en general, con publicación en la pagina web de la entidad.
- v) Remitir copia a esta Corporación para el control inmediato de legalidad
- vi) Precisó que la vigencia del acto proferido regia a partir de la fecha de su publicación

Pues bien, del análisis material del acto administrativo estima la Sala que cumple con los requisitos meramente formales para su expedición, toda vez que fue emitido por funcionario competente, el Contralor de Bogotá, máxima autoridad de la entidad, invocando las facultades constitucionales y legales ejercidas, además de estar debidamente identificado y suscrito.

Así las cosas, pasa la Sala a contrastar el contenido normativo del acto con los fundamentos legales invocados para su emisión, como con el contenido de los Decretos Leyes a los cuales debía sujetarse para desarrollarlos.

2.3.1. De las atribuciones del Contralor de Bogotá para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales

Al respecto, encuentra la Sala que conforme al artículo Artículo 267 del Constitución Política —*El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. (...) Del mismo modo, conforme al artículo 272 de la misma norma constitucional señala que . La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.*

Ahora bien, el artículo 109 del Decreto 1421 de 1993 a través del cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá, establece como atribuciones del Contralor:

“ARTÍCULO 109. Atribuciones. Además de las establecidas en la Constitución, el Contralor tendrá las siguientes atribuciones:
(...)
5ª Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso y recaudar su monto, para lo cual podrá ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos.
(...)

Igualmente, el artículo 27 del Acuerdo 658 de 2016 modificado por el artículo 6 del Acuerdo 664 de 2017 proferido por el Concejo de Bogotá, establece sobre las funciones del Contralor de Bogotá, D.C:

“Artículo 27. Despacho del Contralor de Bogotá, D.C. Son funciones del Despacho del Contralor de Bogotá, D.C. las siguientes:

- 1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables del manejo de fondos y bienes del Distrito e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.*
- 2. Revisar y fenecer las cuentas que deben rendir los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que haya obrado.*
- 3. Llevar el registro de la deuda pública del Distrito y sus Entidades Descentralizadas.*
- 4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a la Administración y demás entidades distritales, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Distrito y los particulares que manejen fondos o bienes del Distrito Capital.*
- 5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso y recaudar su monto, para lo cual podrá ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos.*
- 6. Conceptuar sobre la calidad, eficiencia y eficacia del sistema de control interno de las entidades sometidas a su control y vigilancia y propiciar la implementación y el adecuado funcionamiento del sistema en la Contraloría de Bogotá, D.C.*
- 7. Presentar al Concejo Distrital los informes que legalmente corresponden con la periodicidad establecida y los que este órgano en cualquier momento solicite.*
- 8. Dirigir la realización de cualquier examen de auditoría que se considere necesario.*
- 9. Dirigir la publicación anual de la Estadística Fiscal del Distrito.*
- 10. Dirigir, coordinar y orientar las políticas sobre aplicación del régimen disciplinario que debe regir en la Contraloría de Bogotá, D.C.*
- 11. Auditar los estados financieros y la contabilidad del Distrito y conceptuar sobre su razonabilidad y confiabilidad.*
- 12. Ejercer la segunda instancia de los procesos disciplinarios, con el apoyo de la Oficina Asesora Jurídica para efectos de sustanciación y proyección los actos propios esta instancia.*
- 13. Adelantar en segunda instancia los procesos sancionatorios adelantados contra los sujetos sometidos a control de la Contraloría de Bogotá, D.C, cuando incumplan las instrucciones o términos establecidos en la ley o reglamento y a quienes impidan u obstaculicen en cualquier forma el ejercicio de la vigilancia y control fiscal.*
- 14. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Distrito.*
- 15. Presentar proyectos de Acuerdo relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría Distrital de Bogotá, D.C.*
- 16. Certificar la situación de las finanzas del Distrito de acuerdo con la ley y los acuerdos.*
- 17. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal en todas las Entidades Distritales.*
- 18. Efectuar el control de la ejecución de los contratos de fiducia y encargo fiduciario que suscriba o celebre la Administración Distrital.*
- 19. Celebrar los contratos tanto para el ejercicio del control fiscal como para el funcionamiento administrativo de la institución.*
- 20. Dirigir la aplicación y el funcionamiento del sistema de la carrera administrativa en la Contraloría de Bogotá, D.C., de conformidad con el mandato constitucional y legal.*
- 21. Las demás funciones que le sean asignadas por la Constitución, las leyes y los acuerdos.*

El Contralor es el representante legal y el ordenador del gasto de la Contraloría de Bogotá, D.C., define los principios generales de su función administrativa y de conformidad con las disposiciones legales vigentes determina las políticas en materia de control fiscal y vigilancia de la gestión que legalmente le corresponde.

El Contralor establecerá los procedimientos de control fiscal aplicables a la Administración Distrital y las entidades descentralizadas de cualquier orden que formen parte de la Administración del Distrito Capital.

La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones a los respectivos procesos penales o disciplinarios.”

Entonces, frente a la suspensión de términos en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales que actualmente se adelantan en la Contraloría de Bogotá, D.C., adoptada por la autoridad principal en esa dependencia, advierte la Sala que la misma se fundamentó con el fin de cumplir las directrices impartidas por el Gobierno Distrital y atendiendo el principio de colaboración armónica dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política, además en aras de continuar garantizando la salud de los servidores públicos y los usuarios de este Organismo de Control, así como de salvaguardar los derechos fundamentales de los sujetos procesales en las actuaciones a que se hizo referencia.

Lo cual a primera vista, guarda correspondencia material y fáctica con las circunstancias que dieron lugar a la expedición del Decreto Legislativo 417 que declaró el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, conforme a la facultad atribuida en el artículo 215 superior, atendiendo los considerandos allí expuestos: *“que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política”*.

Ahora, observa la Sala que las medidas adoptadas en virtud de la suspensión de términos en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales que actualmente se adelantan en la Contraloría de Bogotá, D.C, en la Resolución examinada se encuentran acorde con lo reglado en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el artículo 109 del Decreto 1421 de 1993 y el artículo 27 del Acuerdo 658 de 2016 modificado por el artículo 6 del Acuerdo 664 de 2017 proferido por el Concejo de Bogotá, toda vez que se encuentra relacionados con las atribuciones constitucionales que se otorgan al órgano de la contraloría para ejercer el control fiscal y la vigilancia de la gestión fiscal del distrito. Además de las atribuciones y facultades reglamentarias que tiene el contralor de Bogotá para ejercer establecer, tramitar y hacer seguimiento a las cuestiones que deriven de la responsabilidad de la gestión fiscal.

Ahora bien, al analizar los fundamentos de la Resolución 778 del 8 de abril de 2021, se observa que la misma recurre especialmente a las reglas del estado de excepción, reguladas en el Decreto 491 de 2020. Sobre este aspecto, reitera la Sala que el Gobierno Nacional con el fin de contener los efectos de la pandemia COVID-19 hizo uso de las atribuciones previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, y expidió el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, por el cual “ *se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*, el cual en su artículo 6° puntualizó:

“Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se

*presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, **previa evaluación y justificación de la situación concreta.***

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales”.

Entonces, para la Sala, con la expedición de la Resolución 778 de 8 de abril de 2021, el Contralor de Bogotá D.C. desarrollo e implementó lo dispuesto en el Decreto 491/20, respecto de la facultad que le otorgó como autoridad según el ámbito de aplicación previsto en el artículo 1° del mismo Decreto⁶, de suspender los términos de las actuaciones administrativas conforme al análisis de esta entidad respecto de las actividades y procesos que ejercía.

Al respecto, resalta la Sala que el mencionado Decreto Legislativo en el inciso segundo del artículo 6° indicó que la suspensión de términos de forma parcial o total de las actuaciones administrativas y procesos, se podría realizar previa evaluación y

⁶ Artículo 1. *Ámbito de aplicación.* El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

justificación de la situación concreta, lo cual encuentra la Sala está debidamente justificado en el acto administrativo objeto de análisis, pues, con el contenido mismo del acto administrativo y los antecedentes aportados por la Contraloría de Bogotá se logra evidenciar la necesidad planteada por la entidad, de la siguiente manera:

- Con Circular Conjunta Externa OF12021-8744-DMI-1000 del 3 de abril de 2021, expedida por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud y Protección Social, *"medidas para disminuir el riesgo de nuevos contagios por Covid-19"* aportada como antecedente de la resolución objeto de análisis, se observa que existía una necesidad de establecer armónicamente una adopción de medidas que siguieran contribuyendo contra la disminución del contagio y por lo tanto, debían acogerse a las recomendaciones que el Ministerio de Salud y protección Social prestablecieron para ese fin, ante la tasa más alta de contagios en la época actual. En esa medida, se recomendó entre otras, medidas diferenciales para los grupos de ciudades cuya ocupación de unidades de cuidados intensivos sea superior al 85%:

1. Adoptar restricciones de movilidad, con pico y cedula, incluyendo el transporte público durante el día 5 de abril hasta el 19 de abril de 2021, desde las 00:00 horas
2. No autorizar eventos de carácter publico que impliquen aglomeraciones
3. Establecer medidas para fortalecer el control de protocolos de bioseguridad
4. Entre otras

- Por ende, con el Decreto Distrital N° 135 del 05 de abril de 2021, expedido por la alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., *"Por medio del cual se adoptan medidas adicionales en el marco del aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable para los habitantes de la ciudad de Bogotá O. C."*. se establecieron medidas de:

1. Restricción de la movilidad entre las 00:00 horas del sábado 10 de abril hasta el día martes hasta las 04:00 am del 13 de abril de 2021.

2. Se exceptuaron de la restricción personas y vehículos que fueran indispensables para la realización de actividades, como: i) abastecimiento de alimentos, productos de farmacia, salud y de primera necesidad; ii) prestación de servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud; iii) cuidado institucional o domiciliario de mayores, personas menores de 18 años, dependientes entre otros con especialidades y iv) orden publico
3. Entre otras excepciones a la restricción de movilidad, relacionadas con el caso bajo estudio, también se autorizó la movilidad de personas o vehículos que prestaran actividades de contratistas del Estado, ejercieran función publica y demás personal necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID19 y garantizar el funcionamiento de los servicios del Estado

Bajo tales precisiones, se concluye que las actividades relacionadas con la prestación del servicio que adelanta la Contraloría de Bogotá, especialmente, que podía prestar el 12 de abril de 2021, no se encontraba relacionada en las excepciones a la restricción de movilidad que estableció el Decreto Distrital 00135 de 2021.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala encuentra que el acto administrativo expedido por la Contraloría de Bogotá mediante el cual se suspendieron lo términos en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales que actualmente se adelantan en esa dependencia distrital, responde a la justificación y necesidad marcada en el Distrito Capital de Bogotá, la cual se relacionaba y acoge armónicamente las recomendaciones dispuestas por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través no solo, de la Circular Conjunta Externa OF12021-8744-DMI-1000 del 3 de abril de 2021, sino también de la Resolución 222 de 2021 que había extendido la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 31 de mayo de 2021, todo con el fin

de contrarrestar la tasa elevada de contagios que para la época de la expedición del acto superaba el 60% en la ciudad de Bogotá.

De otra parte, también logra evidenciarse la necesidad y justificación de proferir la Resolución 778 de 2021, cuando la entidad expresó en el contenido de su acto lo relacionado con la dificultad e incluso imposibilidad de acceder a la consulta de expedientes por parte de los usuarios o sujetos procesales que son parte de los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva, disciplinarios o sancionatorios de carácter fiscal, dadas las medidas de restricción a la movilidad.

Igualmente, cuando destacó la finalidad de continuar garantizando la salud de los servidores públicos y los usuarios de este órgano de control, así como la salvaguarda de los derechos fundamentales de los sujetos procesales en las actuaciones que se adelantan en dicha dependencia.

En concordancia con lo anterior, la Sala estima que en efecto, con estas medidas se busca garantizar los derechos al debido proceso y defensa de los sujetos procesales, así como también el principio de publicidad, toda vez que en marco de las medidas y restricciones adoptadas por el Gobierno Nacional para enfrentar la propagación del coronavirus COVID-19, se pueden presentar inconvenientes que repercutan en la afectación de sus derechos al interior de los procesos, como por ejemplo la imposibilidad de acceder a los expediente para recurrir determinadas decisiones o las dificultades para acudir a notificarse personalmente de las mismas. Además, a través de estas medidas se pretende proteger los derechos a la vida y a la salud evitando el contacto entre servidores y particulares con el fin de disminuir el riesgo de contagio de la pandemia.

Sobre el derecho al debido proceso, el cual según la intervención ciudadana realizada por CARLOS GNECCO QUINTERO, dentro de la oportunidad, debe advertirse en primer lugar que, según la Corte Constitucional, se trata de un derecho de estructura compleja que se compone de un plexo de garantías que tienen como

propósito, de un lado, garantizar libertad y autonomía al ciudadano y, de otro, limitar el ejercicio del poder público, cuyas características esenciales incluyen “*el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad*”⁷. Esos parámetros aluden principalmente el principio de legalidad, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos⁸.

Como puede observarse, ninguna de esas garantías, que hacen parte del núcleo fundamental del derecho al debido proceso administrativo, se ve transgredida o limitada en manera alguna con la decisión de suspender términos que aquí se analiza. Por el contrario, la suspensión se erige como una medida que garantiza el debido proceso en sus componentes de derecho de audiencia y defensa y publicidad de las actuaciones.

Ahora bien, debe destacar esta Sala que conforme al estudio de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional en la Sentencia C -0242 de 2020, respecto del Decreto 491 de 2020, en especial sobre el artículo 6°, indicó:

“En consecuencia, las normas procedimentales deben impedir que los términos para adelantar las actuaciones puedan ser determinados, de forma ex post, por los operadores jurídicos, por lo que la habilitación de suspensión de términos contemplada en la norma examinada, en principio, tiene el potencial de afectar los referidos principios y, por ello, podría ser contraria a la Constitución.

*6.146. Sin embargo, esta Sala advierte que, excepcionalmente, la autoridad ordenadora **puede definir situaciones específicas en las cuales, a fin de satisfacer un principio constitucional**, se autoriza al operador competente para que pueda suspender los plazos fijados en la ley, por ejemplo, cuando se requiera de la práctica de un conjunto de pruebas para poder adoptar una decisión conforme a derecho o **exista una fuerza mayor para adelantar las diligencias**.*

6.147. Con todo, este Tribunal advierte que dada la eventual lesividad de dicha habilitación para los principios de celeridad y seguridad jurídica, la consagración de

⁷ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-034 de 2014.

⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-980 de 2010, citada en Sentencia C-034 de 2014.

tal facultad debe ser excepcional y atender al principio de proporcionalidad.(...)

(...) *En cuarto lugar, esta Sala observa que la medida examinada tiene en cuenta que la suspensión de términos puede a llegar afectar los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley y, a efectos de evitar una vulneración al debido proceso, señala que los mismos no correrán durante el plazo en que se utilice la figura.*

6.159. Por las anteriores razones, la Corte estima que el artículo 6° es conforme a la Constitución.” (subrayado fuera de texto original)

Acotado lo anterior, observa la Sala que contrario a lo estimado por el ciudadano CARLOS GNECCO QUINTERO, la adopción de la decisión de suspensión de términos que implica así mismo la suspensión de la caducidad y prescripción no genera una vulneración al debido proceso, sino que su decisión se acoge a la necesidad de evitar esa transgresión, ya que existe un suceso de fuerza mayor que no permite que los usuarios y partes en los procesos de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva, disciplinarios o sancionatorios de carácter fiscal, que se adelantan en la contraloría, puedan acceder en debida forma a reclamar las garantías que normalmente podrían exigir, es decir desde la expedición del decreto legislativo 491 de 2020, que indicó que podía suspenderse también los términos de caducidad y prescripción, se estableció con un fin legítimo, que es soslayar las dificultades de adelantar procesos de forma presencial ante el riesgo epidemiológico asociado con el COVID 19.

Ahora bien, no pierde de vista esta Corporación que la misma Corte Constitucional indicó que las medidas de este tipo que adoptaran las autoridades correspondientes, debían ser una facultad excepcional y responder al principio de proporcionalidad, lo cual se encuentra acorde con lo estipulado en el artículo 13 de la Ley 137 de 1994.

Bajo ese contexto, respecto del principio de proporcionalidad, considera la Sala que la decisión adoptada por la Contraloría de Bogotá se encuentra ajustada, pues en principio su justificación se debe a la restricción de movilidad establecida entre el 10 de abril y 13 de abril de 2021, y, en la medida que la decisión de suspensión de términos solo se estableció para el 12 de abril de 2021, responde armónicamente al

principio de proporcionalidad. De hecho, como ya se ha indicado, con estas medidas no solamente se buscó evitar el contacto social entre servidores y particulares para proteger su vida e integridad, sino evitar que se generaran afectaciones a los sujetos procesales en el trámite de las actuaciones responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva, disciplinarios o sancionatorios de carácter fiscal, por cuenta de las medidas de aislamiento y distanciamiento social adoptadas por el Gobierno Nacional, que a la postre podrían repercutir en sus derechos fundamentales al debido proceso y defensa.

En cuanto, a las disposiciones adoptadas en la Resolución 778 de 2021 adoptadas por la Contraloría de Bogotá, respecto de las cuales los directores y jefes de la oficina debían adelantar las acciones necesarias para la realización del trabajo en casa por parte de los servidores públicos y además la puesta a disposición del correo: correspondenciaexternacontraloriabogota.gov.co para que los sujetos o usuarios externos podía radicar documento en el correo electrónico, considera la Sala se encuentran ajustadas y acordes a las consideraciones expuestas en el Decreto Legislativo 491 de 2020, que indica:

*“(…)se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, **flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones**, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.”*

En ese contexto, la Sala estima que la decisión de la Contraloría de coordinar y liderar el trabajo en casa de los servidores públicos de esa dependencia y así mismo, poner a disposición de los usuarios un medio digital de comunicación y radicación, es un armónico cumplimiento de los fines constitucionales, pues flexibiliza la prestación del servicio público y lo garantiza pese a la suspensión de términos, a través de los medios tecnológicos con los cuenta la entidad, sin afectar la continuidad y efectividad del mismo servicio.

Finalmente, la decisión en la parte resolutive de Incluir la copia de la resolución proferida a todos los expedientes activos y comunicar la resolución a las diferentes dependencias de la Contraloría de Bogotá D.C. y al público en general, con publicación en la página web de la entidad, se encuentran acordes con los principios constitucionales y administrativos de publicidad, economía y debido proceso.

Ahora bien, en cuanto a la vigencia del acto administrativo, el Contralor de Bogotá señaló que la Resolución 778 de 2021, regía a partir de su comunicación, sin embargo, no se expresó por la autoridad distrital cuando se reanudaban dichos términos.

Sobre este punto, se advierte que el Gobierno Nacional con la expedición del decreto 491 de 2020 dispuso sobre la vigencia de la decisión de suspensión de términos que esta se reanudaría a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

No obstante, como quiera que el acto administrativo solo estableció un día en específico, 12 de abril de 2021, para suspender los términos de los procesos que adelanta dicho órgano de control, y su justificación, razonabilidad y necesidad están delimitadas en ese tiempo en específico, esta Corporación entenderá que la suspensión de términos de la entidad se reanudó el 13 de abril de 2021, y solo bajo ese entendimiento se encontrará ajustada en derecho el acto administrativo analizado

En consecuencia, la Sala declarará que la Resolución 778 de 8 de abril de 2021, expedido por el Contralor de Bogotá, se ajusta a derecho con las precisiones establecidas en la presente providencia

En mérito de lo expuesto, la Subsección A de la Sección Tercera TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO la Resolución 778 del 8 de abril de 2021, “*Por la cual se suspenden términos en los procesos de responsabilidad fiscal, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales, para la preservación de la salud y la mitigación del riesgo causado por el COVID-19 y se dictan otras medidas*”, expedido por el Contralor de Bogotá D.C., conforme las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **NOTIFÍQUESE** el presente fallo al Agente del Ministerio Público delegado en el presente asunto, al correo electrónico personal institucional de la Contraloría General de la Nación; y a la Contraloría Distrital de Bogotá al correo electrónico para notificaciones judiciales; adjuntando copia de la presente providencia.

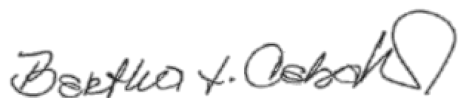
TERCERO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **PUBLÍQUESE** la presente providencia en formato PDF, en página web de la Rama Judicial y en la página electrónica de la Contraloría de Bogotá D.C. si la hubiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en la sesión de la fecha)


ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado


JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ
Magistrado


BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA
Magistrada
(salva voto)