

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bucaramanga, veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020)

AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

MEDIO DE CONTROL: INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: CONTRALORÍA MUNICIPAL DE FLORIDABLANCA
OBJETO DE CONTROL: ACTO ADMINISTRATIVO
RADICADO: Resolución N° 044 del 10 de abril de 2020
680012333000-2020-00319-00

TEMA: “POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DENTRO DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS, DISCIPLINARIOS, RESPONSABILIDAD FISCAL, JURISDICCIÓN COACTIVA E INDAGACIONES PRELIMINARES FISCALES Y SE TOMAN OTRAS MEDIDAS”

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 22 de abril del año que avanza (vía correo electrónico), el Contralor Municipal de Floridablanca (E) remitió al Tribunal Administrativo de Santander la **Resolución N° 044 del 10 de abril de 2020**, por medio de la cual **“se prorroga la suspensión de términos dentro de los procesos administrativos sancionatorios, disciplinarios, responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva e indagaciones preliminares fiscales y se toman otras medidas”**, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

2. El acto objeto de control.

Se trata de la Resolución N° 044 del 10 de abril de 2020, *“por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos dentro de los procesos administrativos*



sancionatorios, disciplinarios, responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva e indagaciones preliminares fiscales y se toman otras medidas”, expedida por el Contralor Municipal de Floridablanca (E), en uso de sus atribuciones constitucionales y legales.

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 avocar o no su conocimiento.

4. Problema jurídico

Corresponde a la Magistrada Ponente determinar, *¿Si la **Resolución N° 044 del 10 de abril de 2020** proferida por el Contralor Municipal de Floridablanca, 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 expedido por la Contraloría que corresponde a una entidad que hace parte de una entidad territorial –Municipio de Floridablanca, lo que en principio permitiría afirmar que, podría ser objeto de control inmediato de legalidad, conforme con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, no lo es, en cuanto su contenido no desarrolla ninguno de los Decretos Legislativos dictados durante el Estado de Excepción declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y corresponde es a una medida de carácter general dictada en virtud de la emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante **Resolución No 385 de 12 de marzo de 2020** y 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.

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.

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



En el caso bajo estudio, el Contralor Municipal de Floridablanca (E), mediante oficio de fecha 22 de abril del año que avanza, remitió vía electrónica, copia de la **Resolución N° 044 del 10 de abril de 2020**, por fuera del término previsto en el artículo 136 del 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 Municipal de Floridablanca (E) 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° 044 del 10 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 un órgano de control que hace parte de 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

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)



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 Municipal de Floridablanca al hacer parte del ente territorial Municipio de Floridablanca, 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° 044 del 10 de abril de 2020** proferida por el Contralor Municipal de Floridablanca (E), se trata de un acto de carácter general dictado en virtud de la emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante **Resolución No 385 de 12 de marzo de 2020** y 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) Los Decretos Presidenciales, 417 del 17 de marzo de 2020, 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 440 del 20 de marzo; 441 del 20 de marzo de 2020 reglamentan los protocolos, procedimientos y medidas a adoptar para evitar la propagación del coronavirus en el país, **ii)** mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se ordenó, entre otras medidas, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, **iii)** mediante decreto presidencial No. 531 del 8 de abril de 2020 se ordenó “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las 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-19”, **iv)** la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución Número 385 del 12 de marzo de 2020 por causa del coronavirus COVID – 19, establece la obligación de las instituciones públicas y privadas de coadyuvar con las medidas de contención y prevención del virus en todo el territorio, **v)** el Gobernador de Santander expidió el Decreto No. 192 de 2020 “por medio del cual se declara la emergencia sanitaria en el departamento de Santander y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID – 19”, **vi)** mediante el Decreto 0193 del 16 de marzo de 2020 el Gobernador de Santander decretó calamidad pública por el término de seis meses como medida de prevención a un posible caso de coronavirus en el Departamento, **vii)** mediante Resolución Interna No. 42 del 20 de marzo de 2020 se estableció el cierre de la infraestructura física de la Contraloría Municipal de Floridablanca y se ordenó el trabajo en casa



con ocasión de la emergencia sanitaria, **viii)** mediante la Resolución Interna No. 043 del 30 de Marzo de 2020 se prorroga la suspensión de términos únicamente para los procesos administrativos sancionatorios, disciplinarios, responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva e indagaciones preliminares fiscales.

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

i) Se PRORROGA la suspensión de los términos decretada mediante Resolución Interna No. 043 del 30 Marzo de 2020 a partir de las 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-19, medida que, se dispone, solo tendrá efectos para los Procesos Administrativos Sancionatorios, Disciplinarios, Responsabilidad Fiscal, Jurisdicción Coactiva e Indagaciones Preliminares Fiscales; **ii)** se dispone que los demás procesos administrativos se continuaran rigiendo por las normas ya establecidas, utilizando las TICS como herramienta para desarrollar sus objetivos y dar cumplimiento a las programaciones institucionales preestablecidas desde el respectivo domicilio, cumpliendo desde allí y a cabalidad las metas asignadas, **iii)** se dispone que por el término señalado en el artículo primero se ordena el cierre temporal de la infraestructura física; se suspende la atención a público de manera presencial, por lo que se continuarán habilitando las diferentes plataformas electrónicas necesarias para recibir denuncias, peticiones consultas y demás solicitudes ciudadanas o institucionales y se autoriza a los funcionarios de la Contraloría Municipal de Floridablanca, para continuar realizando trabajo en casa y/ o cualquier otro sistema que permita su realización a distancia y que involucre mecanismos de procesamiento electrónico de información. Se dispone además que, los servidores deberán garantizar disponibilidad de atención a sus funciones y deberes en el horario habitual establecido por la entidad, esto es de 8 a.m. a 12:00 a.m. y de 2 p.m. a 6 p.m., estando disponibles a los requerimientos electrónicos que realice su jefe inmediato, **iv)** se dispone que las peticiones, quejas, denuncias, reclamos y solicitudes de documentación se registrarán por lo establecido en el Decreto Presidencial No. 491 del 28 de marzo de 2020, **v)** se señala que, al término del plazo establecido en el artículo primero de la Resolución se expedirán las decisiones sobre la continuidad de las medidas.

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 tampoco desarrolla 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.

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.

Por lo precedente, como tales Decretos se expiden en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, considerando además, la Resolución 464 del 18 marzo de 2020 por la cual dicho Ministerio adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, no tienen el carácter de Decreto Legislativo.

De otra parte se advierte que, aun cuando la Resolución N° 044 del 10 de abril de 2020 en sus considerandos invoca el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020** “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, así como el **Decreto 440 del 20 de marzo de 2020** “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19*” y el **Decreto 441 del 20 de marzo de 2020** “*Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020*”, lo cierto es que no desarrolla ninguno de estos Decretos Legislativos ni ningún otro de los Decretos Legislativos expedidos en virtud del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Tampoco desarrolla el Decreto Legislativo N° 491 del 28 de marzo de 2020, al que hace mención en su parte resolutive (artículo cuarto), pues se limita a hacer una remisión al mismo, en lo que respecta a las peticiones, quejas, denuncias, reclamos y solicitudes de documentación, sin que en manera alguna corresponda ello a su desarrollo.

Al respecto nótese que el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 adopta medidas de urgencia en materia de contratación estatal, impartiendo medidas respecto de la realización de las audiencias públicas en los procedimientos de selección, además, en relación con la suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura, con la Contratación de urgencia, con la adición y modificación de contratos estatales, con la autorización al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para celebrar convenios interadministrativos internos y contratos, entre otros, y el Decreto 441 del 20 de marzo de 2020 contiene disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretando la reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados, el acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria, el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico y la suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, mientras que la Resolución N° 044 del 10 de abril de 2020 que se



pretende someter a control inmediato de legalidad, como se señaló, prorroga la suspensión de términos dentro de los procesos administrativos sancionatorios, disciplinarios, responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva e indagaciones preliminares fiscales que adelanta la Contraloría Municipal de Floridablanca y adopta medidas relacionadas con el servicio que presta.

De conformidad con lo anterior, no se avocará conocimiento del estudio de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD de la **Resolución N° 044 del 10 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° 044 del 10 de abril de 2020**, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar al Contralor Municipal de Floridablanca, 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