

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bucaramanga, veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

AUTO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

MEDIO DE CONTROL:	INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:	DECRETO No 0130 de 14/04/2020
RADICADO:	68001233300020200035200
TEMA:	"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y SALUBRIDAD PÚBLICA EN LAS COMISARÍAS DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA"

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 24 de abril del año que avanza (vía correo electrónico), el Alcalde del municipio de Bucaramanga remitió al Tribunal Administrativo de Santander el **Decreto 0130 de 14 de abril de 2020**, por medio del cual **"SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y SALUBRIDAD PÚBLICA EN LAS COMISARÍAS DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA"**, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.



2. El acto objeto de control.

Se trata del Decreto 0130 de 14 de abril de 2020, *“por medio del cual se adoptan medidas transitorias por motivos de la emergencia sanitaria y salubridad pública en las comisarías de familia del municipio de Bucaramanga”*, en uso de las facultades legales y constitucionales conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1.994, la Ley 1551 de 2.012, Decreto 460 de 2020, el Decreto 531 de 2020.

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 el **Decreto 0130 de 14 de abril de 2020** proferido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga -Santander, 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**? En caso afirmativo, precisar ¿Si el mismo, está sometido al control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA?*

5. Tesis.

Si, el acto objeto de control de legalidad se profirió en desarrollo de Decreto Legislativo durante el Estado de Excepción de *“Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”* declarado por el Presidente de la República mediante **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**; en consecuencia está sometido a control inmediato de legalidad, con fundamento en los argumentos que se pasan a exponer.



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

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, reglados, respectivamente, en los artículos 212, 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.



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 objeto de control.

7. El caso concreto.

En el caso bajo estudio, el Alcalde de Bucaramanga -Santander, mediante oficio de fecha 24 de abril del año que avanza, remitió vía electrónica, copia del Decreto objeto de control **-Decreto 0130 expedido el 14 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 Alcalde Municipal y no de oficio como lo dispone el artículo 136 del CPACA.

Descendiendo al estudio del asunto y de la lectura del **Decreto No 0130 del 14 de abril de 2020** se observa que, se trata de un acto de carácter general dictado en ejercicio de función administrativa y en desarrollo de Decreto Legislativo durante el estado de excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, declarado por el Presidente de la República mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, dado que uno de sus fundamentos fue el **Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020** expedido por el Presidente de la

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



República con la firma de todos los Ministros y con fundamento en el artículo 215 Superior; *"Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

En efecto, a la anterior conclusión se llega de la simple lectura de los fundamentos y contenido del Decreto objeto de control inmediato de legalidad, que se pasan a relacionar en lo relevante:

Sobre sus fundamentos encontramos que se basó en los siguientes:

i) El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo del 2020, señalando medidas sanitarias y preventivas de aislamiento y cuarentena, para enfrentar la llegada del COVID-19 en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contactos controlados, ii) el Gobernador del Departamento de Santander expidió el Decreto No. 0192 del 13 de marzo del 2020, declarando la emergencia sanitaria en el Departamento y adoptando 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), iii) mediante Decreto No. 0084 de 16 de marzo de 2020, el Alcalde de Bucaramanga adoptó medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), y se dictaron otras disposiciones, iv) mediante Resolución No. 2953 de 17 de marzo de 2020, la Directora General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, adoptó medidas transitorias frente a los tramites de restablecimientos de derechos de niños, niñas y adolescentes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del virus COVID-19, determinando suspender los términos de los procesos Administrativos de Restablecimientos de Derechos —PARD y en los trámites extraprocesales, que adelanten las autoridades administrativas, sin que esto signifique la suspensión en la prestación del servicio y verificación de derechos, cuando se requiera el restablecimiento del derecho con urgencia, v) Que a través de **Decreto Nacional No. 460 de 22 de marzo de 2020 en virtud del artículo 215 de la Constitución Política**, se dictaron medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia económica, social y ecológica, para lo cual cada uno los alcaldes distritales y



municipales deberán establecer mecanismos para garantizar la atención a los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de éstas, **vi)** mediante Decreto Municipal No. 0117 de 6 de abril de 2020, se ampliaron las medidas transitorias adoptadas por motivos de salubridad pública en las Comisarías de Familia del Municipio de Bucaramanga y principalmente se prorrogó la suspensión de términos en los procesos Administrativos de Restablecimientos de Derechos –PARD y en los trámites extraprocesales, que adelanten las autoridades administrativas, sin que esto signifique la suspensión en la prestación del servicio y verificación de derechos, cuando se requiera el restablecimiento del derecho con urgencia, **vii)** mediante Decreto Nacional No. 531 del 8 de abril de 2020, se ordenó la Medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio en el territorio nacional, a partir de las cero 00:00 horas del día 13 de abril de 2020 hasta las cero 00:00 del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

El contenido del Decreto objeto de control inmediato de legalidad hace referencia a:

i) Se dispone la suspensión de los términos respecto de los Procesos Administrativos de Restablecimientos de Derechos –PARD, que se instruyen en las Comisarías de Familia del Municipio de Bucaramanga, desde las cero 00:00 horas del día 14 de abril de 2020, hasta las 00:00 del día 27 de abril de 2020; suspensión que se dispone podrá extenderse de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional y de la Administración local y en dicho lapso no operará la pérdida de competencia. Además, se dispone que, las Comisarías de Familia continuarán adelantando las acciones correspondientes dentro de los procesos, modificando las medidas de restablecimientos de derechos cuando se requiera con urgencia y realizando el seguimiento cuando sea posible, teniendo en cuenta el interés superior del niño y la prevalencia de sus derechos, para cuyo efecto se dictan medidas administrativas, **ii)** se dispone que, teniendo en cuenta que la verificación de la garantía de derechos establecida en el artículo 52 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 1 de la Ley 1878 de 2018, se efectúa una vez se reporten presuntas vulneraciones o amenazas de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, las Comisarías de Familia no podrán suspender la realización de éstas, en virtud de la normatividad antes citada. No obstante, se dispone que, en el evento de requerirse apertura del PARD, se adoptarán las medidas de restablecimiento de derechos de urgencia y se suspenderán los términos del proceso durante el periodo establecido en el Decreto y que en el desarrollo de las



verificaciones de derechos se deberán adoptar todas las medidas de bioseguridad que ha dispuesto el Gobierno Nacional para prevenir el contagio del COVID-19, **iii)** se dispone la suspensión de los términos respecto de los trámites extraprocesales que adelanten las Comisarías de Familia del Municipio de Bucaramanga, desde las cero 00:00 horas del día 14 de abril de 2020, hasta las cero 00:00 del día 27 de abril de 2020; suspensión que podrá extenderse de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional y de la Administración Municipal.

En consecuencia y por reunir los requisitos legales, se **ORDENA:**

PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO para conocer en única instancia, la solicitud de control inmediato de legalidad del Decreto N° 0130 del 14 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 185 del CPACA.

SEGUNDO: NOTIFICAR este auto, personalmente a través de los medios electrónicos, al Representante Legal y/o a quien haga sus veces del municipio de Bucaramanga -Santander de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA.

TERCERO: CORRER TRASLADO por el término de diez (10) días al Representante Legal y/o a quién haga sus veces, del Municipio de Bucaramanga -Santander, contados a partir de la notificación del presente auto, para que se pronuncie sobre la legalidad del **Decreto N° 0130 del 14 de abril de 2020.**

CUARTO: Solicitar a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, para que dentro de los TRES (3) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, envíe al correo institucional des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co, copia íntegra y auténtica de los antecedentes administrativos y demás fundamentos que estime pertinentes del **Decreto N° 0130 del 14 de abril de 2020.**

QUINTO: NOTIFICAR este auto, personalmente a través de los medios electrónicos, a la representante del Ministerio Público de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA



SEXTO: FIJAR, por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, a través de los medios electrónicos pertinentes el AVISO,⁴ sobre la existencia del proceso de la referencia, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano (a) podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo citado, al correo electrónico institucional des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co. Adicionalmente, PUBLICÁSE el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o en el que disponga el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con lo previsto en el artículo 185 y 186 de la Ley 1437 de 2011.

SÉPTIMO: INVÍTASE a través de la Secretaría de esta Corporación a la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER –UIS y a las UNIVERSIDADES PRIVADAS de la región que cuenten con la Facultad de Derecho, a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del término de tres (3) días siguientes al recibo del correo electrónico; escrito que deberán remitir al correo institucional des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co. A la invitación, se remitirá copia del acto objeto de control inmediato de legalidad así como los antecedentes y demás documentos que se hubiesen remitido.

OCTAVO: No se dispone el decreto de otras pruebas diferentes a la solicitud de antecedentes administrativos y demás documentos que estime pertinentes el alcalde municipal, por tratarse de un asunto de puro derecho, susceptible de ser resuelto con la confrontación del acto y las normas en que debía fundarse.

NOVENO: Expirado el término de publicación del aviso, de inmediato la Secretaría, previas las constancias respectivas en el expediente, y sin auto previo, remitirá el expediente por medio electrónico a la representante del Ministerio Público, para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto, el cual será presentado por escrito y a través del correo institucional des04tastd@cendoj.ramajudicial.gov.co.

DÉCIMO: Cumplido lo anterior y sin previo auto que lo ordene, la Secretaría pasará de inmediato el expediente al Despacho de la Magistrada Ponente, con las constancias secretariales correspondientes y, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada, se registrará el proyecto de fallo para que la Sala

⁴ Numeral 2 del artículo 185 del CPACA



Plena adopte la decisión que en derecho corresponda, dentro de los veinte (20) días siguientes; salvo que medie otro asunto que goce de prelación constitucional.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

APROBADO DIGITALMENTE
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada Ponente