



Bucaramanga, treinta (30) de abril de dos veinte (2020)

Tribunal	ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente	MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Medio de control o Acción	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado	680012333000-2020-00286-00
Asunto (Tipo de providencia)	AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO de la <b>Resolución Núm. 000191 (24 de marzo de 2020)</b> - <i>Por medio de la cual se prorroga la medida de interrupción de términos adoptada mediante Resolución número 000182 del 16 de marzo y Resolución número 185 del 20 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública dentro de la Contraloría General de Santander - proferida por el Contralor General de Santander</i>

Procede el Despacho a realizar el estudio de admisión al proceso de Única Instancia de control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia, previas las siguientes,

### CONSIDERACIONES:

#### 1. Antecedentes

Mediante oficio (vía correo electrónico), el Contralor General de Santander remitió al Tribunal Administrativo de Santander la **Resolución Núm. 000191 (24 de marzo de 2020)** - *Por medio de la cual se prorroga la medida de interrupción de términos adoptada mediante Resolución número 000182 del 16 de marzo y Resolución número 185 del 20 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública dentro de la Contraloría General de Santander -*, para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

#### 2. El acto objeto de control inmediato de legalidad

Se trata de la **Resolución Núm. 000191 (24 de marzo de 2020)** - *Por medio de la cual se prorroga la medida de interrupción de términos adoptada mediante Resolución número 000182 del 16 de marzo y Resolución número 185 del 20 de marzo de 2020 y se adoptan otras*

*medidas por motivos de salubridad pública dentro de la Contraloría General de Santander* -, en uso de las atribuciones constitucionales, legales, especialmente las conferidas en los artículos 267, 268, 272 de la Constitución Política y en las Leyes 42 de 1992, 330 de 1996 y el Decreto 457 de 2020.

### 3. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 136, el numeral 14 del artículo 151, artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, corresponde a esta Corporación el estudio del control 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 excepción.

### 4. Marco Normativo y Jurisprudencial

El control inmediato de legalidad esta previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, siendo un mecanismo de control constitucional y legal sobre los decretos expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, **producto de la declaratoria de los estados de excepción** en cualesquiera de sus modalidades. La citada norma, le atribuyó la competencia del control de legalidad a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan los decretos, **si se tratare de entidades territoriales**, o del **Consejo de Estado**, si **emanaren de autoridades nacionales**, revistiéndolo por tanto de un carácter jurisdiccional, regla que fue nuevamente reproducida en el artículo 136 y en el numeral 14 del artículo 151, en concordancia con el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

De esta forma, la Jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>1</sup> ha señalado que, en cuanto a su procedencia, la letra del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. *En primer lugar*, debe tratarse de un acto de

<sup>1</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014. Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth. Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA)

contenido general; *en segundo*, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, *en tercero*, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Así las cosas, el control inmediato de legalidad es inmediato e integral y se ejerce frente a:

- 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.*

Al respecto de los dos primeros incisos i) y ii), le corresponden a la Corte Constitucional, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Política, decidir *definitivamente* sobre su constitucionalidad<sup>2</sup>, asimismo, para el control de las medidas señaladas en el inciso 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**.

## 5. Problema jurídico

El Despacho, debe determinar ¿Si la Resolución Núm. 000191 (24 de marzo de 2020) proferida por el Contralor General de Santander es objeto de control inmediato de legalidad?

## 6. Tesis del Despacho

No, en razón a que el artículo 136<sup>3</sup> de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20<sup>4</sup> de la Ley 137 de 1994 estable que son **objeto** de control inmediato de

<sup>2</sup> 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 212, 213 y 215.

<sup>3</sup> **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.

legalidad los actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, 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**; toda vez, que el legislador prescribió, sin lugar a equívocos solo serán sujetos de este medio de control las decisiones que profieren las entidades Territoriales, las cuales según la Constitución Política<sup>5</sup> son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, de esta forma, la Contraloría General de Santander un organismo de control departamental, más no una entidad territorial, la cual es vigilado por la Auditoría General de la Republica<sup>6</sup> y no sujeta a este control excepcional, que corresponde a los gobiernos nacional, departamental y municipal, que son quienes dictan decretos o actos en desarrollo de las facultades antes dichas.

Lo anterior, encuentra su razón de ser en que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria<sup>7</sup>, sin desconocer que hay autoridades territoriales; pero, en este caso el Legislador solo dispuso que serían objeto de control inmediato de legalidad las decisiones administrativas de las autoridades nacionales en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción por parte del Consejo de Estado, por lo que mal haría esta Corporación de abrogarse una competencia que no le ha determinado la Constitución Política o la Ley, frente a las demás autoridades del nivel departamental o municipal, pues solo se facultó para las entidades territoriales.

---

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

<sup>4</sup> **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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

<sup>5</sup> **ARTICULO 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

<sup>6</sup> **ARTICULO 274 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

<sup>7</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ARTICULO 1o.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Por consiguiente, la determinación de competencias está dispuesta en la Constitución Política y la Ley, en virtud de lo cual la autonomía de las entidades territoriales, debe desarrollarse dentro sus marcos de competencia, debido a que se estructuró dentro del modelo de descentralización, no alejándose del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, cuyas competencias se hallan determinadas y limitadas.

Bajo esta línea de argumentación, es claro que Contraloría General de Santander no es una entidad territorial y el acto administrativo contenido en la Resolución Núm. 000191 (24 de marzo de 2020) no es objeto de control inmediato de legalidad, lo que no es óbice para que sea revisado a través de otros medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, al respecto el Consejo de Estado<sup>8</sup> ha señalado recientemente lo siguiente:

*“De esta manera, acorde con el objeto de esta jurisdicción, debe entenderse que para efectos del **control inmediato de legalidad**, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, **también incluyen a los actos internos de la administración**, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales.*

(...)

*Este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA23 tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible **extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa** que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.*

*Esto significa que los actos generales emanados de las **autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas***

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado - Sección Segunda, Subsección A. Consejero ponente: William Hernández Gómez, auto del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020), Referencia: Control Inmediato De Legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.

*necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.*

(...)

*Así, dada la situación extraordinaria generada desde la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, que ha limitado ostensiblemente la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no penden directamente un decreto legislativo**” (Negrilla fuera de texto original).*

De conformidad con lo anterior, se observa que se extiende el control inmediato de legalidad a todos los **actos internos de la administración**, esto es, circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, en ejercicio de la función administrativa de autoridades que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, incluyendo a todos los actos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no dependan directamente un decreto legislativo, sin que en ningún momento esta providencia este desbordando las **competencias establecidas por el legislador** en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es decir, este control se amplía para los **actos internos de la administración** entendiéndose bajo los supuestos de las normas referidas, debido a que las medidas de carácter general desarrolladas en ejercicio de la función administrativa tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por los Tribunales Administrativos si **se tratare de entidades territoriales** o del Consejo de Estado si emanaren de **autoridades nacionales**, frente a los cuales se extiende este control de todas sus actuaciones, y no a otras autoridades departamentales o municipales.

Así mismo, el Consejo Superior de la Judicatura a través del Acuerdo **PCSJA20-11546**<sup>9</sup> del 25 de abril de 2020, amplía las excepciones a la suspensión de términos y en materia de lo contencioso administrativo para los medios de control de **nulidad por inconstitucionalidad y nulidad** contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria, lo cual garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva y habilita el control judicial de los otros actos que se puedan expedir a nivel nacional, departamental y municipal por las demás autoridades administrativas, anotando que, para el caso particular no resulta procedente la adecuación de es este medio control, toda vez que en la **simple nulidad**<sup>10</sup> se requiere la invocación del derecho de acción materializado en las pretensiones de una demanda formulada por cualquier persona por sí, o por medio de representante, con el fin de buscar la nulidad de los actos administrativos señalándole las correspondientes causales de nulidad, mientras que la naturaleza de este control es de carácter oficioso.

Por consiguiente, no se avocará conocimiento de control inmediato de legalidad de la **Resolución Núm. 000191 (24 de marzo de 2020)** por resultar improcedente.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado del Tribunal Administrativo de Santander,

---

<sup>9</sup> “Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento de **Control Inmediato de Legalidad** de la **Resolución Núm. 000191 (24 de marzo de 2020)** - *Por medio de la cual se prorroga la medida de interrupción de términos adoptada mediante Resolución número 000182 del 16 de marzo y Resolución número 185 del 20 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública dentro de la Contraloría General de Santander* - por improcedente, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: Notifíquese** a través de la Secretaría de esta Corporación al Contralor General de Santander, y a la señora Procuradora Judicial 17 Asuntos Administrativos adscrita al Despacho, de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

**TERCERO: Publíquese** esta decisión por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previo el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

**CUARTO: Observase** el cumplimiento del Acuerdo **PCSJA20-11546**<sup>11</sup> del 25 de abril de 2020 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)

**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**

Magistrado

---

<sup>11</sup> "Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor"