

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER MAGISTRADO PONENTE: JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

Bucaramanga, doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTOR:</b>	<b>MUNICIPIO DE BUCARAMANGA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>Decreto No. 0114 (03 de abril de 2020) proferido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga "POR EL CUAL DECLARA ADMINISTRATIVAMENTE HÁBIL LOS DÍAS 4, 6, 7, 8, 11 DE ABRIL DE 2020, PARA EFECTOS CONTRACTUALES, PRESUPUESTALES Y TESORERÍA"</b>
<b>EXPEDIENTE</b>	<b>680012333000-2020-00280-00</b>
<b>NOTIFICACIONES</b>	<b>DEMANDANTE:</b> ALCALDÍA DE BUCARAMANGA  <b>MINISTERIO PÚBLICO:</b> ifprada@procuraduria.gov.co

Ingresa al Despacho el expediente de la referencia con el fin de proferir sentencia dentro del medio de control inmediato de legalidad previsto en el art. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

### I. ANTECEDENTES

El art. 215 de la Constitución Política de 1991 autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten hechos distintos a los previstos en los arts. 212 (guerra exterior), y 213 (grave perturbación del orden público) de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "estatutaria de los Estados de Excepción". El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros profirió 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*".

Por Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 de 2020, presidenciales se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Por medio del Decreto Municipal No 094 del 23 de marzo de 2020, se declaró una situación de urgencia manifiesta en el Municipio de Bucaramanga con ocasión al Estado de Emergencia Económica y Social por la situación del COVID 19.

Por lo anterior el Alcalde Municipal expidió el decreto No. 0114 del 3 de abril de 2020 **POR EL CUAL DECLARA ADMINISTRATIVAMENTE HÁBIL LOS DÍAS 4, 6, 7, 8, 11 DE ABRIL DE 2020, PARA EFECTOS CONTRACTUALES, PRESUPUESTALES Y TESORERÍA**". El cual será estudiado a fin de determinar si procede lo denominado como Control Inmediato de Legalidad.

De conformidad con la mecánica constitucional y legal, las medidas "*de carácter general 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*". (Art. 136 Ley 1437 de 2011).

## II. TRAMITE DEL CONTROL INMEDIATO

Se avocó conocimiento por medio de auto del 16 de abril de 2020 y se ordenó: 1) la fijación en lista por el término de diez (10) días, avisando sobre la existencia del proceso de la referencia, 2) publicar el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 3) invitar a las personas interesadas para presentar su concepto acerca de los puntos relevantes y 4) solicitar al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA los antecedentes administrativos del Decreto.

## III. EL ACTO OBJETO DE CONTROL

Se procede a efectuar control sobre el Decreto No. 0114 del 3 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga "POR EL CUAL DECLARA ADMINISTRATIVAMENTE HÁBIL LOS DÍAS 4, 6, 7, 8, 11 DE ABRIL DE 2020, PARA EFECTOS CONTRACTUALES, PRESUPUESTALES Y TESORERÍA".

Parte Resolutiva:

**"ARTICULO PRIMERO:** *Declarar administrativamente como días hábiles y solo para efectos contractuales, presupuestales y de tesorería en la Administración Central del Municipio de Bucaramanga los días 4, 6, 7, 8 y 11 de abril de 2020.*

**PARAGRAFO:** *La anterior previsión no genera reconocimiento y pago de horas extras a ningún servidor público.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Los empleados públicos que conforman la planta de personal de la Administración Central del Municipio de Bucaramanga que por razones del servicio y se requieran por el Nominador en el marco de estado emergencia económica, social y ecológica derivado de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19), deberán retomar sus funciones bajo los lineamientos preventivos y mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones."*

## IV. INTERVENCIONES

### MINISTERIO PÚBLICO PROCURADURÍA 160 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS BUCARAMANGA-SANTANDER-

El Ministerio Público solicitó declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 0114 de 2020 "*Por el cual se declara Administrativamente hábil los días 4, 6, 7, 8, 11 de abril de 2020, para efectos contractuales, presupuestales y de tesorería.*" proferido por el Alcalde Municipal de Bucaramanga, toda vez que las medidas implementadas en éste desarrollan poderes ordinarios del Alcalde, razón suficiente para advertir que el control de dicho decreto no es el inmediato de legalidad

sino el de nulidad simple al tenor de lo previsto en la Ley 137 de 1994 y demás normas que regulan el control inmediato de legalidad de los actos administrativos

Agregó que, del análisis del Decreto objeto de estudio, no se encuentra dentro de las medidas adoptadas, medida alguna extraordinaria fundamentada sustancialmente en un decreto legislativo expedido con base en la declaratoria del estado de excepción. Como puede observarse de la motivación del acto, las medidas adoptadas administrativa tendiente a tornar en días hábiles en materia contractual, presupuestal y de tesorería (días que inicialmente no lo eran) mediante el Decreto 0114 de 2020, fueron implementadas por el Alcalde mediante los poderes ordinarios que le otorga el Estado, razón suficiente para advertir que el control de dicho decreto no es el inmediato de legalidad sino el de nulidad simple al tenor de lo previsto en la Ley 137 de 1994 y demás normas que regulan el control inmediato de legalidad de los actos administrativos

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. COMPETENCIA

Compete al Tribunal Administrativo de Santander- Sala Plena-, en única instancia, ejercer el Control Inmediato de Legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales de su jurisdicción y de acuerdo a los arts.151, numeral 14 y 185, numeral 1º de la Ley 1437 de 2011.

**2. En Auto del 26 de junio de 2020<sup>1</sup> el Consejo de Estado determinó que el aislamiento obligatorio preventivo no tiene control automático de legalidad,** al considerar que el Decreto 457 de 2020 fue proferido por el Gobierno Nacional en ejercicio de sus facultades ordinarias, en concreto las previstas en los arts. 189.4, 303, 315 constitucionales y 199 de la Ley 1801 1801 de 2016 o Código Nacional de Policía y Convivencia, y no desarrolla algún decreto legislativo, por lo que su control "corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad".

Sin embargo el Tribunal Contencioso Administrativo de Santander optó por el control inmediato de legalidad frente a los decretos municipales que desarrollaban el aislamiento expedidos en vigencia de los estados de emergencia social, económica y ecológica- Decreto 417 y 637 de 2020-, debido a su conexidad con la contención de la propagación del COVID-19, al ser el aislamiento social preventivo la principal herramienta para contener el contagio del virus, postura asumida por el Tribunal en consideración al pronunciamiento del Honorable Consejo de Estado al admitir el control inmediato de legalidad cuando son expedidos por autoridades nacionales que se fundamentan en el decreto 457 de 2020, como se observa en autos del 27 de abril<sup>2</sup> y 28 de abril de 2020<sup>3</sup>, además los mecanismos ordinarios de policía no son suficientes para contrarrestar la pandemia y que se explica por el mismo hecho que llevó a declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en el Decreto legislativo 417 del 2020.

Así, al tener relación directa y específica con el hecho habilitante del estado de excepción, la Sala se aparta del criterio sostenido por el Consejo de Estado en Auto del 26 de junio de 2020 bajo el entendido que el Decreto 457 de 2020 desarrolla el Decreto legislativo 417 de 2020, siendo procedente el control inmediato de legalidad respecto

<sup>1</sup> Consejo de Estado. C.P.: Guillermo Sánchez Luque. Exp.: 11001-03-15-000-2020-02611-00. Acto: Decreto 457 de 2020

<sup>2</sup> Consejo de Estado. C.P.: María Adriana Marin. Auto del 27.04.2020. Exp.: 11001-03-15-000-2020-01283-00. Acto: Circular Externa 13 del 26 de marzo de 2020 de la Superintendencia de Economía Solidaria

<sup>3</sup> Consejo de Estado. C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Auto del 28 de abril de 2020. Exp.: 11001-03-15-000-2020-01455-00. Acto: Resolución 727 del 18 de marzo de 2020.

de aquellos actos proferidos por las autoridades locales en los que lo imponen, como son el Decreto 0114 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Bucaramanga.

### **3. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

Para efectos de resolver el presente caso y de acuerdo con los argumentos esgrimidos por las partes procesales, debe la Sala dilucidar el siguiente problema jurídico:

Consiste en determinar si el decreto No. 0114 del 3 de abril 2020 "*POR EL CUAL DECLARA ADMINISTRATIVAMENTE HÁBIL LOS DÍAS 4, 6, 7, 8, 11 DE ABRIL DE 2020, PARA EFECTOS CONTRACTUALES, PRESUPUESTALES Y TESORERÍA*", y proferido por el alcalde Municipal de Bucaramanga, se encuentra ajustado al régimen jurídico de los estados de excepción, conformado por normas convencionales, los arts. 214 y s.s. de la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 que declara el estado de emergencia económica, social y ambiental y las normas que lo desarrollan.

### **4. MARCO JURÍDICO**

#### **Del Estado de Emergencia.**

La declaratoria de los estados de excepción en la Constitución de 1991 tiene como objeto preservar los valores, principios y derechos fundamentales presentes en su parte dogmática ante momentos de crisis, en donde las herramientas previstas en la legalidad ordinaria resultan insuficientes para garantizar ese componente axiológico de la Constitución que fundamenta y guía toda actividad del Estado colombiano. La principal consecuencia de los estados de excepción es la concentración de la función legislativa en el Presidente de la República, lo que es una modulación del principio de separación de poderes, pese a lo cual su poder sigue siendo derivado y no originario.

Por ende, los estados de excepción no son "paréntesis institucionales ni modalidades de suspensión de la vigencia de la Constitución"<sup>4</sup>.

Así lo consagra el artículo 7º de la Ley 137 de 1994<sup>5</sup>, estatutaria de los estados de excepción, cuando establece que "El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración". Ello explica que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución y la precitada Ley 137 de 1994 consagren unos límites materiales para el ejercicio de las facultades excepcionales. En tratándose del estado de emergencia económica, social y ecológica, la Corte Constitucional ha reconocido que tiene por finalidad "conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y... contener la extensión de sus efectos"<sup>6</sup> aplicando a éste los mismos límites materiales que para los estados de guerra exterior y conmoción interior<sup>7</sup>: imposibilidad de suspender los derechos, interrumpir el funcionamiento de las ramas del poder público, modificar las funciones de acusación y juzgamiento y/o desmejorar los derechos sociales.

Así mismo, el pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad Covid-19 como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró "*la Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*", en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

<sup>4</sup> HERNÁNDEZ, José Gregorio. Poder y Constitución. Legis, Bogotá, 2001, pp. 138 a 139.

<sup>5</sup> Ley Estatutaria que regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2009 (M.P.: Nilson Pinilla Pinilla)

Posteriormente, en virtud de las mencionadas facultades constitucionales el Presidente mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el decreto declarativo indicó en su artículo 3º que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa del decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

De conformidad con lo anterior es dable señalar que, el estado de excepción se expidió para habilitar medidas extraordinarias que coadyuven a conjurar situaciones que se originan i) en la situación de riesgo para la salud generada por la pandemia del COVID-19 y ii) todos los efectos colaterales que provienen de las medidas sanitarias que adoptaron y tendrán que adoptar el Ministerio de Salud y el Ejecutivo para prevenir, atender y mitigar el riesgo de contagio, entre ellas el aislamiento y distanciamiento social.

### **Procedencia del medio de control inmediato de legalidad.**

Los siguientes son los presupuestos para la procedencia del medio de control que se estudia, siguiendo el derrotero contenido en varias providencias en donde de manera reiterada ha interpretado el Consejo de Estado taxativamente, los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

- a) Que se trate de un acto de contenido general.
- b) Que se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.
- c) Que se trate de un acto de contenido general dictado en ejercicio de función administrativa y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

Al efectuar la revisión de los considerandos del referido decreto, se encuentra que mismo se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas:

- i. Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- ii. Decreto Municipal No 0094 del 23 de marzo de 2020, por el cual se declaró una situación de urgencia manifiesta en el Municipio de Bucaramanga.

Sobre el particular, se resalta que estos presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad y su alcance fueron nuevamente reiterado por el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, Magistrada Ponente, Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, radicado interno (2020-00944). Del mismo modo, este control inmediato de legalidad ha sido caracterizado por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>8</sup>, así:

*"(i) Su carácter **jurisdiccional**, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

(ii) Su **integralidad**, en la medida en que los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico"<sup>9</sup> y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

"... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos"";

(iii) Su **autonomía**, consistente en que resulta "posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan"; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo.

(iv) Su **inmediatez o automaticidad**, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición" —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que

"el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: "inmediato", porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 16 de junio de 2009; Consejero Ponente: Enrique Gil Botero; Ref.: 11001-03-15-000-2009-00305-00.

(v) Su **oficiosidad**, consistente en que, si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa "o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona";

(vi) El tránsito a **cosa juzgada relativa** que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o "inmediato" en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para "con el resto del ordenamiento jurídico", razones tanto de índole pragmático —la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión. (...)

(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su **compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios** a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos" (Negrilla fuera de texto original).

Cabe destacar que, estas características del control inmediato de legalidad han sido precisadas recientemente por el Consejo de Estado, Sala 11 Especial de Decisión, Magistrada Ponente, Stella Jeannette Carvajal Basto, en providencia de fecha 22 de abril de 2020, radicación número: 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A, a saber:

"(i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos".

Así mismo, la Ley 137 de 1994<sup>11</sup>, es clara en prescribir dentro del **control material o de fondo** que las facultades a que se refiere esa norma no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se **cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad**, entre otros, y el **juicio de conexidad material**<sup>12</sup>, esto es, en el estado de emergencia económica, social o ecológica, el artículo 215 dispone que mediante tal declaración el presidente de la república, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley "*destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*" y que dichos decretos "*deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia*".

### **Del Acto Objeto de Control.**

El Decreto No. 0114 del 03 de abril de 2020 proferido por el Alcalde de Bucaramanga, si bien puede cumplir con algunos de los requisitos de procedencia<sup>13</sup> para ser sometido al medio de control inmediato de legalidad, debido a que fue expedido por autoridad administrativa y las medidas adoptadas aparentemente son en desarrollo del **Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**<sup>14</sup>, no obstante, el referido Decreto municipal en su parte considerativa no hace referencia al Decreto 440 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional "*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 COVID- 19*", sin embargo, se hace mención a la situación de urgencia manifiesta decretada por el municipio de Bucaramanga. Por lo anterior se tiene que el Decreto No 0114 del 3 de abril de 2020 expedido por el Alcalde de Bucaramanga no **cumple los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad**, entre otros, y el **juicio de conexidad material** establecidos en la Ley 137 de 1994, pues las medidas adoptadas en este Decreto Municipal no van de la mano con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el COVID 19, sino que nace en ocasión al Decreto Municipal 0047 del 7 de febrero de 2020 (anterior a la declaración de estado de emergencia) en el cual "*se autorizó el descanso compensado y día de descanso por la jornada semestral de que trata la Ley 1857 de 2017, para los servidores públicos del Municipio de Bucaramanga durante los días 6, 7 y 8 de abril de 2020, con motivo de la semana santa.*". Por lo expuesto anteriormente, esta Corporación considera que el Decreto objeto de estudio no se fundamenta en ocasión de la declaratoria de emergencia, social y ecológica establecida por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, o alguno de los Decretos Legislativos que autorizan a las autoridades territoriales a declarar administrativamente días hábiles y solo para efectos contractuales, presupuestales y de tesorería; en consecuencia para el Decreto 0114 del

<sup>11</sup> "ARTÍCULO 9o. USO DE LAS FACULTADES. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley. ARTÍCULO 10. FINALIDAD. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

ARTÍCULO 11. NECESIDAD. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

ARTÍCULO 12. MOTIVACIÓN DE INCOMPATIBILIDAD. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

ARTÍCULO 13. PROPORCIONALIDAD. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

ARTÍCULO 14. NO DISCRIMINACIÓN. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil".

<sup>12</sup> El juicio de conexidad material se establece directamente en la Constitución Política artículo 215.

<sup>13</sup> " (...) De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: 1. Que se trate de un acto de contenido general. 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción".

<sup>14</sup> "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".



3 de abril de 2020 expido por la Alcaldía de Bucaramanga, esta Sala se **INHIBIRÁ** de pronunciarse al respecto.

### **FALLA**

**PRIMERO: INHIBIRSE** de ejercer control inmediato de legalidad respecto de la Resolución No. 0114 del 3 de abril de 2020 "*POR EL CUAL DECLARA ADMINISTRATIVAMENTE HÁBIL LOS DÍAS 4, 6, 7, 8, 11 DE ABRIL DE 2020, PARA EFECTOS CONTRACTUALES, PRESUPUESTALES Y TESORERÍA*" expedido por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** la presente providencia por medios electrónicos, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. **Parágrafo.** El Municipio de Bucaramanga también debe publicar en su portal web la presente providencia.

**TERCERO:** Una vez en firme esta decisión archívese, previas las actuaciones correspondientes.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Proyecto discutido y aprobado en la fecha según consta en acta No. 013 /2021

(aprobado en forma virtual)

**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**  
**Magistrado Ponente**

(aprobado en forma virtual)

**MILCIADES RODRIGUEZ QUINTERO**  
**Magistrado**

(aprobado en forma virtual)

**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**  
**Magistrada**

(aprobado en forma virtual)

**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**  
**Magistrado**

(aprobado en forma virtual)

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
**Magistrada**

(salva voto en forma virtual)

**IVAN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**  
**Magistrado**