



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

Tribunal	ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente	JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Medio de control	INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado	680012333000-2020-00406-00
Providencia	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA
Acto Objeto de Control	DECRETO 134 DEL 27 DE ABRIL DE 2020
Notificaciones Electrónicas	ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

Procede la Sala Plena a proferir Sentencia de Única Instancia dentro del medio de control de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

I.- ACTO OBJETO DE CONTROL

El Decreto No. 0134 del 27 de abril de 2020 proferido por el señor Alcalde de Bucaramanga *"POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES DISCIPLINARIAS ADELANTADAS POR EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, EN EL MARCO DE LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECRETADA EN EL TERRITORIO NACIONAL, SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)"*, a continuación, se transcribe su parte resolutive:

"ARTÍCULO 1. *SUSPENDER los términos en todas las actuaciones y procesos disciplinarios que se adelantan en primera Instancia por la Oficina de Control Interno Disciplinario del Municipio de Bucaramanga, y en segunda instancia por el Alcalde Municipal, desde el 27 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo de 2020.*

Esta suspensión podrá extenderse si persisten o se incrementan las causas que la originaron.

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

Parágrafo segundo: *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.*

ARTÍCULO 2º. *VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de su publicación."*

II.- EL TRÁMITE

Se avocó conocimiento por medio de auto del 27 de abril de 2020 y 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.- INTERVENCIONES

1. Ministerio Público.

El Señor Agente del Ministerio Público solicita declarar improcedente el medio de control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 0134 de 2020 *"Por medio del cual se suspenden los términos de las actuaciones disciplinarias adelantadas por el municipio de Bucaramanga, en el marco de la situación de Emergencia Sanitaria decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el CORONAVIRUS (COVID-19)."* proferida por el Alcalde Municipal de Bucaramanga, toda vez que el acto administrativo analizado se fundamenta en normas ordinarias vigentes aún antes del Estado de Excepción, razón suficiente para advertir que el control de dicha resolución 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.

V.- CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala Plena.

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 en Sala Plena el estudio del 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.

2. Problema jurídico.

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. 0134 de 27 de Abril de 2020 expedido por el ALCALDE DE BUCARAMANGA *"POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES DISCIPLINARIAS ADELANTADAS POR EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, EN EL MARCO DE LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA DECRETADA EN EL TERRITORIO NACIONAL, SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)"*, 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.

3. Marco Jurídico.

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."¹

Así lo consagra el artículo 7º de la Ley 137 de 1994², 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"³ aplicando a éste los mismos límites materiales que para los estados de guerra exterior y conmoción interior: 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.

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

¹ HERNÁNDEZ, José Gregorio. Poder y Constitución. Legis, Bogotá, 2001, pp. 138 a 139

² Ley Estatutaria que regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica

³ Corte Constitucional. Sentencia C-254 de 2009 (M.P.: Nilson Pinilla Pinilla)

el Ejecutivo para prevenir, atender y mitigar el riesgo de contagio, entre ellas el aislamiento y distanciamiento social.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad está 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.

Así las cosas, la Jurisprudencia del Consejo de Estado⁴ 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 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.

Por consiguiente, 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 constitucionalidad⁵, 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.

Igualmente, en la sentencia del 31 de mayo de 2011⁶, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

«La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control

⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014. Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth. Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA)

⁵ La Constitución Política de Colombia 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.

⁶ 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).

inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "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". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

*"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». (Negrilla para la ocasión).

CASO CONCRETO.

1. El Decreto No. 0134 de 2020, expedidas por el alcalde del municipio de Bucaramanga, son actos administrativos de carácter general, proferidas en ejercicio de la función administrativa durante el estado de emergencia, en desarrollo de los Decretos Legislativos Nos. 491, y 595 de 2020. Tal y como se infiere de la lectura del acto objeto de control cuyo contenido se transcribe al inicio de esta providencia, este acto en cuanto a su formalidad, se expidieron en desarrollo del Decreto Nro. 491 del 28 de marzo de 2020, por medio del cual, el presidente de la República autoriza 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 para suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

En tal sentido, advierte la Sala que se cumple con los requisitos de conexidad material y finalista, teniendo en cuenta que la materia que se ocupa, de la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas disciplinarias que cursan en la oficina de control interno disciplinario del Municipio de Bucaramanga mientras perdure la emergencia sanitaria, guarda relación directa y específica con las facultades otorgadas en el precitado Decreto Nro. 491 de 2020, y con el estado de emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020, por lo que es sujeto del control inmediato de legalidad.

2. la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas disciplinarias que cursan en la oficina de control interno disciplinario del Municipio de Bucaramanga mientras perdure la emergencia sanitaria, se ajusta al Decreto Legislativo Nro. 491 del 28 de marzo de 2020. El acto objeto de control Decreto 0134 de 2020, incorporan las disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo Nro. 491 de 2020, especialmente, lo dispuesto en el su artículo 6, referente a la suspensión de los términos de las actuaciones

administrativas disciplinarias que cursan en la oficina de control interno disciplinario del Municipio de Bucaramanga mientras perdure la emergencia sanitaria, lo que guarda relación directa y específica con la declaratoria del estado de excepción, siendo una medida necesaria y preventiva para hacer frente a la crisis que se deriva de la pandemia por el Covid-19 y reducir el contacto social entre las personas que laboran en la Personería Distrital, resultando indiscutible que el distanciamiento es una medida idónea para prevenir y controlar el contagio del virus, tal como de ello da cuenta la evidencia científica emanada por el Presidente de la OMS y las múltiples recomendaciones libradas por dicha autoridad de la Salud, encontrando este Tribunal satisfechos el sub principio de **idoneidad**.

Así mismo, el Decreto objeto de control, guarda relación directa con los Decretos Nos. 636 del 06 de mayo y 689 del 22 de mayo de 2020, que imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria - prorrogada en su momento hasta el 31 de agosto de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 - generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y el mantenimiento de orden público, de manera que su **temporalidad** está comprendida dentro de dicho lapso.

Esta Corporación también encuentra que las medidas adoptada en los actos bajo control cumplen con el requisito material de **proporcionalidad**, pues con éstas se acoge e instrumentalizan las directrices generales trazadas por el Gobierno Nacional y contenidas en los Decretos 417 y 491 de 2020 con el fin de atender la emergencia sanitaria, evitar la propagación del virus COVID-19 y en concreto, propenden por garantizar el derecho al debido proceso a los usuarios y partes interesadas en las actuaciones administrativas y disciplinarias a cargo de la Alcaldía del Municipio de Bucaramanga.

En conclusión, se encuentran satisfechos los elementos para que el **Decreto No. 0134 de 2020** expedidas por el por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga con el fin de prorrogar la suspensión de los términos en las actuaciones disciplinarias que allí cursan durante los periodos allí indicados, se declaren ajustadas al ordenamiento jurídico.

En mérito de lo expuesto la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por mandato de la Ley,

FALLA.

PRIMERO: Declarar ajustado a derecho el Decreto No. 0134 de 2020 expedidas por el Alcalde del Municipio de Bucaramanga, por medio de la cual, se suspenden los términos en las actuaciones disciplinarias de la Oficina de Control Interno Disciplinario del Municipio de Bucaramanga.

TERCERO. NOTIFICAR la presente providencia por medios electrónicos, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. **Parágrafo.** La Alcaldía del 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 RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado

(aclara voto en forma virtual)
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada

(aprobado en forma virtual)
RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrado

(aprobado en forma virtual)
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Magistrada

(aprobado en forma virtual)
IVAN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado