



Bucaramanga, cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Tribunal	ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente	MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Medio de control	INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado	680012333000-2020-00654-00
Providencia	SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA
Acto Objeto de Control	Resolución No. 072 (30 de junio de 2020) proferido por la personería municipal de Barrancabermeja – Santander <i>“POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA LA FLEXIBILIZACIÓN DEL HORARIO DE TRABAJO A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y LA ATENCIÓN AL USUARIO DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA ADOPTADA MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 060 DEL 01 DE JUNIO DE 2020”</i>
Notificaciones Electrónicas	PERSONERIA MUNICIPAL BARRANCABERMEJA secretariageneral@personeriabarrancabermeja.gov.co MINISTERIO PÚBLICO: dfmillan@procuraduria.gov.co

Procede la Sala de Decisión a proferir Sentencia de Única Instancia dentro del medio de control de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ y los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011².

I.- ACTO OBJETO DE CONTROL

La Resolución núm.072 (30 de junio de 2020) proferido por la Personería Municipal de Barrancabermeja – Santander *POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA LA FLEXIBILIZACIÓN DEL HORARIO DE TRABAJO A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y LA ATENCIÓN AL USUARIO DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA ADOPTADA MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 060 DEL 01 DE JUNIO DE 2020*”, que se fundamenta en los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 06 de mayo de 2020 y 749 del 28 de mayo de 2020. A continuación, se transcribe la integralidad de la parte resolutive:

“ARTICULO PRIMERO: ACTIVAR y APLICAR las medidas preventivas dadas por el Gobierno Nacional, a través del Decreto No. 878 del (25) de junio de 2020, para reducir la propagación de la enfermedad denominada (COVID-19), en el territorio Nacional.

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

² Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: *AMPLIAR el término de las medidas adoptadas al interior de la Personería Municipal de Barrancabermeja, mediante la Resolución 060 del (01) de junio de 2020, a partir de las cero horas (00:00 a.m) del día 1 de julio de 2020, hasta las doce horas (12:00 p.m) del día 15 de julio de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por Causa del Coronavirus COVID-19.*

ARTICULO TERCERO: *INFORMAR a la ARL los lineamientos adoptados por la entidad y la novedad de la ampliación de las medidas de las labores por teletrabajo o trabajo en casa, conforme a la parte motiva de la presente resolución.*

ARTÍCULO CUARTO: *CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD por Secretaría General, remítase la presente resolución a través de correo electrónico con destino a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Santander, con el fin de realizar Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 136 de (CPACA).*

ARTICULO QUINTO: *La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y hasta del día quince (15) de julio de 2020, salvo que se requiera ampliar la presente medida adoptada”.*

II.- EL TRÁMITE

Se avocó conocimiento por medio de auto del 31 de julio de 2020 y ordenó: (i) la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que cualquier ciudadano impugnara la legalidad del acto administrativo citado, (ii) pedir antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto administrativo en cuestión, (iii) invitar a entidades públicas y universidades a presentar su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del término de cinco (5) días, y (iii) corrió traslado a la Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos, con el fin de que rindiera concepto y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE.

III.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 17 Judicial II para Asuntos Administrativos adscrita al Despacho, señala que en este caso la resolución remitida no fue adoptada por una entidad territorial, situación que, por sí sola, hace improcedente el control inmediato de legalidad, al tenor de lo señalado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del C.P.A.C.A, por tanto, hay que decir que tales características de excepción no se predicán de la resolución remitida, por la sencilla razón de que mediante ella la Personera Municipal se limitó a adoptar medidas de flexibilidad en el horario laboral, las cuales se enmarcan en la competencia general del artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, según el

cual “dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo”, por consiguiente, concluye que, las medidas generales allí adoptadas no las adoptó una entidad territorial y no implicaron el ejercicio de un poder extraordinario del Estado o una facultad excepcional del Gobierno que supere las facultades administrativas ordinarias, sino que fueron resultado del ejercicio de una competencia ordinaria.

IV.- 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 de Decisión 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

De conformidad con los antecedentes y las consideraciones expuestas le corresponde a la Sala de Decisión de esta Corporación determinar: ¿Si la Resolución núm. 072 (30 de junio de 2020) proferido por la Personera Municipal de Barrancabermeja – Santander³, se encuentra ajustado al régimen jurídico de los estados de excepción, conformado por normas convencionales, los artículos 214 y 215 de la Constitución Política de Colombia, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020⁴, por medio del cual se declaró el segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental y las normas que lo desarrollan?

³ “POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA LA FLEXIBILIZACIÓN DEL HORARIO DE TRABAJO A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y LA ATENCION AL USUARIO DE LA PERSONERIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA ADOPTADA MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 060 DEL 01 DE JUNIO DE 2020”

⁴ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Tesis de la Sala Plena: Sí, en razón a que la Resolución núm. 072 (30 de junio de 2020), cumple los requisitos de procedencia para ser sometido al medio de control Inmediato de Legalidad, debido a que fue expedido por autoridad administrativa y las medidas adoptadas para implementar el **aislamiento preventivo obligatorio** guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad directa con el Estado de Excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, declarado en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y por medio del **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**⁵

De este modo, se encuentra ajustado materialmente a los presupuestos jurídicos del Estado de excepción y la Ley Estatutaria 137 de 1994, resaltándose que, este criterio ha sido adoptado por esta Corporación en Sala Plena⁶ en varios casos análogos donde se sostuvo que los actos objetos de control que establecen el **aislamiento preventivo obligatorio** tiene como **causa material** el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020.

En tal sentido esta Corporación⁷ ha recordado lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-802 de 2002⁸ donde puntualizó que la declaratoria de los estados de excepción exige al Presidente de la República realizar un *juicio objetivo* sobre la suficiencia de las medidas ordinarias de

⁵ Corte Constitucional, Comunicado No. 33 (agosto 12 y 13 de 2020) declaró la exequibilidad Del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, por cumplir los presupuestos formales y materiales exigidos por la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Expediente RE-305 – Sentencia C – 307/20 (agosto 12) M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁶ Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha* 14 de julio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-**2020-00388-00**; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 8 de junio de 2020, magistrado ponente Milciades Rodríguez Quintero. Exp. 680012333000-**2020-00204-00**, Control Inmediato de Legalidad; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 3 de junio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp.680012333000-**2020-00228-00**. Control Inmediato de Legalidad; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 2 de junio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-**2020-00243-00**. Control Inmediato de Legalidad; y Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 18 de mayo de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-**2020-00224-00**. Control Inmediato de Legalidad, entre otras sentencias, entre otras sentencias.

⁷ Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 14 de julio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-**2020-00388-00**.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002 (M.P.: Jaime Córdoba Triviño)

policía para contener la alteración del orden público, que de manera general comprende la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, antes de acudir a la excepcionalidad. De modo que, al ya haberse declarado la exequibilidad del **Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020**, ello mediante la citada Sentencia C-307 de 2020, para esta Sala Plena es claro que los mecanismos ordinarios de la Personería aunque idóneos eran insuficientes para contener la propagación del COVID-19, por tal razón, el Tribunal resalta que el **aislamiento preventivo obligatorio** es una medida administrativa distinta de las que de ordinario se cuentan para la recuperación del orden público, como por ejemplo sí lo es el toque de queda previsto 202.6 de la Ley 1801 de 2016, y que se explica por el mismo hecho que llevó a declarar el Estado de emergencia, por consiguiente la Sala Plena destaca que los Decretos 749 del 28 de mayo de 2020⁹, y el Decreto 878 del 25 de junio de 2020¹⁰ desarrollan el **Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020**, siendo procedente el control inmediato de legalidad respecto de aquellos actos proferidos por las autoridades locales en los que lo imponen, como lo son la Resolución núm. 073 (30 de junio de 2020) proferido por la Personera Municipal de Barrancabermeja (Santander).

De ahí que, el **Decreto 878 del 25 de junio de 2020 modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020**, ordenando nuevamente el aislamiento preventivo obligatorio, sumado a que, el mismo es adoptado en su totalidad por el municipio de Barrancabermeja y las autoridades locales como la Personería Municipal, que amplía el término de las medidas adoptadas al interior de la misma, mediante la Resolución 060 del (01) de junio de 2020, con la finalidad de informar a la ARL los lineamientos adoptados por la entidad y la novedad de la ampliación de las medidas de las labores por teletrabajo o trabajo en casa, de conformidad a las directrices trazadas por los decretos nacionales citados, desarrollando así esta autoridad local su potestad reglamentaria, el cual establece aspectos esenciales a los derechos fundamentales y libertades

⁹ "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"

¹⁰ "Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 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", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020"

públicas que tienen reserva de Ley en su regulación, lo que hace que también tenga un control material por conexidad con el referido Estado de Emergencia proferido por el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020.

3. Marco Normativo y Jurisprudencial

3.1 Naturaleza y procedencia del control inmediato de legalidad

La Constitución Política de Colombia al establecer los estados de excepción (artículos 212, 213 y 215), determinó diferentes mecanismos de control tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse las decisiones que los declaran, los desarrollan (decretos legislativos) y las medidas generales dictadas ejercicio de la función administrativa y con fundamento en los mismos, siendo la finalidad de esos controles la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en la norma superior y la Ley estatutaria para su ejercicio.

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 Estado¹¹ 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

¹¹ 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.

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 constitucionalidad¹², 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 2011¹³, 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 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:

¹² 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.

¹³ 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).

"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)-

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 Estado¹⁴, 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;*

*(ii) Su **integralidad**, en la medida en que los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico"¹⁵ 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.*

¹⁴ 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).

¹⁵ 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.

(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”¹⁶.

(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

¹⁶ 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.

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 1994¹⁷, es clara en prescribir dentro del **control material o de fondo** que las facultades a que se refiere esa norma no pueden

¹⁷ “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

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**¹⁸, 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*”.

4. Análisis del acto objeto de control del control inmediato de legalidad

4.1 Presupuestos de procedibilidad

✓ Que se trate de un acto de contenido general

De la revisión de la Resolución núm. 072 (30 de junio de 2020) proferido por la Personera Municipal de Barrancabermeja – Santander¹⁹, se advierte que esta desarrolla las medidas de *aislamiento preventivo obligatorio con la finalidad de flexibilización de horarios laborales al interior de la entidad ampliando las medidas de las labores por teletrabajo o trabajo en casa*, en virtud de lo dispuesto por el Presidente de la República mediante el **Decreto 636 del 06 de mayo de 2020**²⁰ y el **Decreto 878 del 25 de junio de 2020** que modifica y prorroga la vigencia del **Decreto 749 del 28 de mayo de 2020**. En este sentido, la Sala Plena anota que las disposiciones contenidas en la resolución

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”.

¹⁸ El juicio de conexidad material se establece directamente en la Constitución Política artículo 215.

¹⁹ “POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA LA FLEXIBILIZACIÓN DEL HORARIO DE TRABAJO A LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y LA ATENCION AL USUARIO DE LA PERSONERIA MUNICIPAL DE BARRANCABERMEJA ADOPTADA MEDIANTE RESOLUCIÓN No. 060 DEL 01 DE JUNIO DE 2020”

²⁰ 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.

objeto de control son de carácter general y sus estipulaciones se dirigen a la flexibilización del horario de trabajo de los funcionario públicos y a la atención al usuario de la Personería Municipal de Barrancabermeja, con la finalidad de realizar las acciones necesarias para la atención inmediata de la emergencia derivada de la propagación del COVID-19, en conexidad, consonancia y proporcionalidad directa con el Estado de emergencia declarado a través del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020.

✓ **Que el acto administrativo general sea expedido en el ejercicio de la función administrativa**

En el caso concreto la Personería Municipal de Barrancabermeja (Santander), corresponde a una autoridad municipal y al estudiar el texto de la Resolución núm. 072 (30 de junio de 2020) proferido por la Personera, es claro, que fue expedida en ejercicio de la función administrativa, de acuerdo con el Concepto Marco 06 de 2016 del Departamento Administrativo de la Función Pública en su contenido indica que, frente a sus funciones, el artículo 178 de la Ley 136 de 1994 consagra: *“El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y a su vez, estipula que las funciones del Personero, entre ellas, la de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar.*

✓ **Que se trate de un acto administrativo general en ejercicio de la función administrativa con la finalidad de desarrollar los decretos legislativos dictados en el estado de emergencia económica, ecológica y social.**

La Resolución núm. 072 (30 de junio de 2020) proferida por la Personera Municipal de Barrancabermeja – Santander, es un acto de carácter general dictado por una autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y

como desarrollo del **Decreto 878 del 25 de junio de 2020**²¹, que prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 que establece el aislamiento preventivo obligatorio, los cuales guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad directa con el Estado de Excepción, establecido a través **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020** “*por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, “*en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia y en la Ley 137 de 1994*”, razón por la cual, es una medida necesaria para hacer frente a la crisis que se deriva de la pandemia del COVID-19, sumado a que su contenido material *limita ciertos derechos que son reserva de Ley*, y reiteradamente la Sala Plena de este Tribunal²² ha sostenido que, el **aislamiento preventivo obligatorio** si bien las fuentes normativas son las ordinarias de orden público, su ejercicio con la conocida afectación tan fuerte de derechos fundamentales y libertades públicas solo se explican con la **declaratoria de Emergencia** y el propósito de hacer frente a la situación tan compleja y anormal del coronavirus, la cual supera las medidas ordinarias de policía administrativa.

4.2 Aspectos Materiales

Una vez realizado el análisis formal del asunto se procede al estudio de la conexidad material que establece las medidas adoptadas que guardan relación con los hechos o motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado

²¹ “Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 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”, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020”

²² Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 14 de julio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-2020-00388-00; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 8 de junio de 2020, magistrado ponente Milciades Rodríguez Quintero. Exp. 680012333000-2020-00204-00, Control Inmediato de Legalidad; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 3 de junio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp.680012333000-2020-00228-00. Control Inmediato de Legalidad; Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 2 de junio de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-2020-00243-00. Control Inmediato de Legalidad; y Sala Plena Tribunal Administrativo de Santander. Sentencia de fecha 18 de mayo de 2020, magistrada ponente Solange Blanco Villamizar. Exp. 680012333000-2020-00224-00. Control Inmediato de Legalidad, entre otras sentencias, entre otras sentencias.

de excepción correspondiente, criterio que prescribe directamente la Constitución Política de Colombia y se desarrolla por la Ley 137 de 1994, la cual dispone que dentro del control material o de fondo de las facultades a que se refiere esa norma se deben cumplir los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad²³, en otros.

Por tanto, en atención al segundo Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en todo el territorio nacional por el Presidente de la República a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por medio del cual se dispuso que el Gobierno Nacional adoptara todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, lo cual demanda una respuesta institucional siendo en muchos casos insuficiente el régimen ordinario para enfrentar la situación de anormalidad, toda vez que, los fines que se pretenden alcanzar a través de la declaración de emergencia, los principios eventualmente restringidos y la justificación de su restricción, todos ellos son parámetros necesarios respecto de los cuáles resulta posible realizar los juicios de conexidad material, de finalidad, de motivación suficiente, de incompatibilidad, de proporcionalidad y de necesidad de las medidas adoptadas.

Así las cosas, para la Sala de Decisión, se encuentra satisfecho el requisito material de conexidad entre la Resolución núm. 072 (30 de junio de 2020) proferida por la Personera Municipal de Barrancabermeja – Santander, el cual implementa y prorroga la flexibilización del horario de trabajo a los funcionarios públicos y la atención al usuario de la Personería Municipal de Barrancabermeja de conformidad a las directrices emitidas por el Presidente de la República mediante el **Decreto 878 del 25 de junio de 2020**²⁴, que prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, expedidos en consonancia con el Estado de excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, declarado por el Presidente de la República a través del Decreto **637 del 6 de mayo de 2020**, evidenciándose

²³ Ibídem ver pie de página 19

²⁴ “Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 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", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020”

que, guarda conexidad y proporcionalidad directa con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción con la finalidad de garantizar los derechos a la vida, salud y la supervivencia, permitiendo el derecho de circulación de las personas en determinados casos o actividades, y se encamina al desarrollo de medidas tendientes a evitar la propagación del virus COVID-19. Por tales motivos, la resolución objeto de estudio supera estos juicios de prohibición de arbitrariedad y el de intangibilidad²⁵, pues adopta y desarrolla los decretos Nacionales a las características propias del municipio de Barrancabermeja y en especial a la entidad local referida, desarrollando así su potestad reglamentaria.

De esta forma, la Resolución núm. 072 (30 de junio de 2020) fundamenta las razones por las cuales se adoptaron las **medidas de aislamiento preventivo obligatorio** atendiendo al criterio de necesidad para alcanzar los fines que dieron lugar a tal declaratoria de emergencia, esto es, cumple con los requisitos consagrados en el artículo 11 de la Ley 137 de 1994, resultado que las determinaciones adoptadas son proporcionales a la gravedad de los hechos que, causando la crisis, dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción, de conformidad con la “*Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, declarado en virtud del artículo 215 de la Constitución Política y por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

En este sentido, en materia de **excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio**, la Resolución núm. 072 (30 de junio de 2020) **mantiene el término** de las medidas adoptadas al interior de la Personería Municipal de Barrancabermeja, mediante la Resolución 058 del (26) de mayo de 2020, a partir de las cero horas (00:00 a.m) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020 en el marco de la emergencia

²⁵ El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. En igual sentido, el artículo 4.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 27 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos regulan en el marco del derecho internacional de los derechos humanos los poderes de excepción, siendo estas regulaciones las que prescriben los derechos intangibles, es decir, aquellos que no pueden ser objeto de suspensión, ni siquiera bajo un régimen de excepción. Entonces, este juicio o criterio va dirigido a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles, según lo dispuesto en el texto superior, los tratados internacionales y la ley estatutaria.

sanitaria por Causa del Coronavirus COVID-19 adoptada en los decretos anteriores, siendo a justada a derecho, pues tiene como finalidad regular la circulación de los ciudadanos dentro de unos horarios determinados ajustándolas a las características propias de la Personería, para evitar la aglomeración de personas, y adoptar todas las medidas pertinentes de higiene, salubridad y protección, resaltándose que, esta medida es coherente con la necesidad de guardar el distanciamiento mínimo de dos metros entre personas, lo que se haría difícil si todas deciden realizar al tiempo las actividades de la Personería Municipal de Barrancabermeja.

Igualmente, en lo que respecta al requisito de temporalidad se constata que el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 prorrogado por el Decreto 878 del 25 de junio de 2020, se expidieron en relación con el Estado de emergencia económica, social y ecológica que se declaró mediante el **Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020**. Por su parte la Resolución núm. 072 se expidió y publicó el 30 de junio de 2020, en atención a lo dispuesto por el Gobierno Nacional en los decretos referidos previamente, ya que los efectos de la pandemia del COVID-19 aún persisten, muestra de ello fue la declaratoria de ese segundo Estado de excepción, lo que evidencia o hace notario que las medidas previamente plasmadas en el acto objeto de control, guardan consonancia y relación directa con el mismo y la emergencia sanitaria que al día de hoy aun persiste.

Por las razones referidas, la Resolución núm. 072 (30 de junio de 2020) proferida por la Personera Municipal de Barrancabermeja – Santander, se encuentra ajustada a derecho mientras produjo efectos.

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

V.- FALLA

PRIMERO: Declárase ajustada a derecho mientras produjo efectos la Resolución núm. 072 (30 de junio de 2020) proferida por la Personera Municipal de Barrancabermeja – Santander, de conformidad a las razones dadas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Notifíquese la presente sentencia por medios electrónicos y publíquese en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y Personería Municipal de Barrancabermeja (Santander), también debe publicarla en su portal web.

TERCERO: Archívase el expediente, una vez en firme esta providencia, previas las constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala de Decisión virtual Acta No. 17 de 2021, herramienta **Microsoft Teams**, la cual de conformidad con el artículo 186 del CPACA, garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con la Ley.

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrado