

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA

SALA PLENA

Santiago de Cali, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

PROCESO No. 76001-23-33-00-2020-00528-00
MEDIO DE CONTROL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO DECRETO No. 200-30-260 DEL 27 DE ABRIL DE 2020

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA No. 143

SENTIDO DEL FALLO: DECLARA AJUSTADO A DERECHO EL DECRETO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, respecto del Decreto de la referencia, *“POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA IMPLEMENTACIÓN DEL TELETRABAJO COMO UN INSTRUMENTO DE GENERACIÓN DE EMPLEO Y AUTOEMPLEO MEDIANTE LA AUTORIZACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS TELECOMUNICACIONES (TIC) A LOS FUNCIONARIOS DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SEVILLA, VALLE DEL CAUCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES COMO ACCIÓN DE CONTENCIÓN ANTE EL COVID-19”*, expedido por el Alcalde de Sevilla, Valle del Cauca.

I. ANTECEDENTES

1. ACTO SOMETIDO A CONTROL

El Alcalde del Municipio de Sevilla, Valle del Cauca¹ mediante oficio OAJ-201-79 del 29 de abril de 2020 a este Tribunal, copia del siguiente decreto, para efectos del control inmediato de legalidad- *artículo 136 del CPACA*- que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación:

-Decreto No. 200-30-260 del 27 de abril de 2020, proferido por el

¹ Por medio del Jefe Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Sevilla, Valle del Cauca.

Alcalde de Sevilla (V), "POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA IMPLEMENTACIÓN DEL TELETRABAJO COMO UN INSTRUMENTO DE GENERACIÓN DE EMPLEO Y AUTOEMPLEO MEDIANTE LA AUTORIZACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS TELECOMUNICACIONES (TIC) A LOS FUNCIONARIOS DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SEVILLA, VALLE DEL CAUCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES COMO ACCIÓN DE CONTENCIÓN ANTE EL COVID-19"". Dicho acto administrativo es del siguiente tenor:

"EL ALCALDE MUNICIPAL DE SEVILLA, VALLE DEL CAUCA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1221 de 2008, Ley 1751 de 2015, circular externa 018 del 10 de marzo del 2020 del Ministro de Salud y Protección Social, Ministro del trabajo y director del Departamento Administrativo de la Función pública, Decreto 491 del 28 de Marzo del 2020, Decreto 593 del 24 de Abril de 2020 y,

CONSIDERANDO

Que en virtud del Artículo 2o de la Constitución Política, corresponde a las autoridades de la República proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; así como asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el artículo 48 superior consagra que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

Que el artículo 49 ídem (sic) establece dentro del derecho fundamental a la salud lo siguiente; "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. (...) Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad".

El artículo 313 de la Constitución Política en el inciso 1o dispone que "En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio (...)"

Que el propósito de la Ley 1221 de 2008 es el de promover y regular el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo, autoempleo y como una nueva forma de organización laboral mediante la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Que el Teletrabajo se define como una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación - TIC para el

contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo.

Que mediante Circular externa No. 018 del 10 de marzo del 2020, del Ministro de Salud y Protección Social, Ministro del Trabajo y Director del Departamento Administrativo de la Función pública, emitieron las medidas temporales y excepcionales de carácter preventivo, entre las cuales está la de autorizar el teletrabajo.

Que el Teletrabajo se constituye en una gran estrategia para evitar el contagio y la propagación del coronavirus Covid-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en lo establecido en el título VII y los artículos 489, 591 y 598 de la Ley 90 de 1979, "Por la cual se dictan Medidas Sanitarias", así como los artículos 2.8.8.1.4.3 y 2.8.8.1.4.5 del Decreto 780 del 2016 , "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", expidió la resolución 0000380 de marzo 10 del 2020, mediante la cual adopto medidas preventivas sanitarias en el país, con el objeto de evitar y controlar la propagación del COVID-19.

Que atendiendo las recomendaciones de la OMS el Ministerio de Salud y la Protección Social a través de la Resolución No. 0000385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional hasta el 30 de mayo, con el fin de contener la pandemia del Coronavirus (COVID-19) y poder implementar medidas para prevenir y controlar la propagación y mitigar sus efectos.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución No. 0000407 del 13 de marzo de 2020, "Por la cual se modifican los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2 de la Resolución No. 385 de 20201 (sic) por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional".

Que dentro de las medidas preventivas frente a la Pandemia de COVID-19 el Gobierno Nacional ha expedido el Decreto No. 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".

Que de acuerdo a las autoridades de salud, la Organización Mundial de la Salud, (OMS) y el Ministerio de Salud y Protección Social, existe suficiente evidencia para indicar que el Coronavirus COVID- 19, se trasmite de persona a persona, con sintomatología leve, moderada o severa que puede desencadenar en neumonía grave e incluso la muerte.

Que en el municipio de Sevilla, mediante Decreto No. 200-30-221 del 19 de marzo del 2020, procedió a declarar la situación de calamidad pública y se dictaron otras disposiciones.

Que mediante Decreto No. 200-30-226 del 20 de marzo del 2020, el Municipio de Sevilla, procedió a declarar la Urgencia Manifiesta, en

aras de atender y conjurar la crisis que se presenta, en virtud de la Emergencia Sanitaria que se vive en todo el territorio nacional.

Que mediante Decreto Nacional 491 del 28 de marzo del 2020, el Gobierno Nacional tomo medidas para ampliar los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales, teniendo en cuenta las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno Nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, (COVID-19), las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores y en especial en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual conllevó al gobierno ampliar los términos para resolver las peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada ya actualizada.

Que el artículo 5° del decreto en mención, frente a la ampliación de términos para atender las peticiones ha indicado:

“Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 143 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá dentro de los treinta (30) días siguientes a su petición.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*
- (ii) Las peticiones mediante las cuales eleva una consulta a las*
- (iii) autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos (sic) de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos de (sic) aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. *La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales”.*

Que mediante Decreto 593 del 24 de abril del 2020, se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, que regirá a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que de acuerdo al artículo 4º Decreto 593 del 24 de abril del 2020, frente al teletrabajo y el trabajo en casa, estableció que: "Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares".

Que a través del Decreto No. 200-30-259 del 25 de abril del 2020 "Por medio del cual se extienden las medidas impuestas para el orden público y se dictan otras disposiciones en virtud a la protección frente a la emergencia sanitaria Coronavirus COVID-19, en el municipio de Sevilla, Valle del Cauca, El municipio de Sevilla procedió a ordenar el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la población urbana y rural del municipio de Sevilla, en cualquier edad, a partir de las cero (00:00 a.m.) horas el 27 de abril del 2020, hasta las cero (00:00 a.m.) horas del 11 de mayo del 2020, en atención al Decreto Nacional 593 del 24 de abril del 2020.

Que de conformidad con las normas precitadas, es deber de este suscrito mandatario local, cumplir con los mandatos constitucionales y legales, acogiendo las directrices de orden nacional y departamental, con el fin de tomar todas las medidas necesarias para garantizar la salud, la protección, el bienestar y la buena convivencia de todos los habitantes de este municipio.

Que en mérito de lo expuesto.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: PRORROGAR, la implementación del Teletrabajo de conformidad a la Ley 1221 de 2008, para los funcionarios de la Alcaldía municipal a partir de día 28 abril del 2020, hasta el día 11 de mayo del 2020, a fin de cumplir las funciones propias del cargo por medio digital, siendo el Teletrabajo una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación-TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

PARAGRAFO PRIMERO: Los Secretarios y Jefes de despacho serán los responsables en concertar de acuerdo a la necesidad del servicio, los

empleados que estarán en modalidad de Teletrabajo y los que se requieran en los sitios de trabajo en aras de garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables, en todo caso se tendrá horarios flexibles.

ARTÍCULO SEGUNDO: SUSPENDER los servicios al público en ventanilla Única, Motivo por el cual, la administración Municipal pone a disposición de los usuarios y la comunidad en general los siguientes correos institucionales:

DEPENDENCIA U OFICINA	CORREO ELECTRÓNICO
Despacho	alcalde@sevilla-valle.gov.co
Ventanilla Única	alcaldia@sevilla-valle.gov.co
Secretaría de Hacienda	hacienda@sevilla-valle.gov.co
Secretaría de Salud	salud@sevilla-valle.gov.co
Secretaría de Tránsito e Infraestructura	transito@sevilla-valle.gov.co infraestructura@sevilla-valle.gov.co
Secretaría Desarrollo Institucional y Bienestar Social	institucional@sevilla-valle.gov.co
Secretaría de Gobierno	gobierno@sevilla-valle.gov.co
Comisaría de Familia	comisaria@sevilla-valle.gov.co
Oficina Asesora Jurídica	juridica@sevilla-valle.gov.co
Oficina Asesora de Planeación	planeacion@sevilla-valle.gov.co
Oficina de Control Interno	controlinterno@sevilla-valle.gov.co

ARTÍCULO TERCERO: SUSPENDER LOS TÉRMINOS PROCESALES a partir del 28 de abril hasta el 11 de mayo de 2020, susceptible de prórroga, comprendiendo ésta determinación los siguientes procesos de carácter administrativo; **sancionatorios, disciplinarios, conciliaciones extrajudiciales, mediaciones, procesos verbales abreviados, PARD, los términos de la gestión de cobro coactivo y de los acuerdos de pago de los procesos adelantados a los contribuyentes de impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio, multas de tránsito y policivas** y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos por parte de las Dependencias que conforman la Administración Municipal.

Parágrafo primero: Lo anterior, sin perjuicio que se puedan atender denuncias, peticiones, consultas, actos urgentes, restablecimientos o verificación de derechos, dentro del término de suspensión, así como de la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la entidad, con prevalencia de la utilización de los canales electrónicos, indicados en el artículo segundo del presente Decreto.

Parágrafo segundo: Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad o finalización de esta medida, toda vez que la misma puede ser susceptible de prórroga de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.

Parágrafo tercero: La suspensión de términos implica la suspensión de los términos de caducidad y prescripción en los diferentes procesos que adelantan las dependencias de la administración municipal.

Parágrafo cuarto: *Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria, serán ampliados como se indicó en la parte considerativa de este acto administrativo, de conformidad al artículo 5° del Decreto nacional 491 del 28 de marzo del 2020.*

ARTÍCULO CUARTO: *Comuníquese el contenido del presente Decreto a la Secretaria de Desarrollo Institucional y Bienestar Social para su divulgación y socialización, así mismo deberá ser socializado mediante un medio de comunicación masivo a toda la comunidad en general.*

ARTÍCULO QUINTO: *El presente Decreto rige a partir de su expedición y publicación deroga todas las normas que le sean contrarias”.*

2. TRÁMITE

Por auto interlocutorio No. 134 del 30 de abril de 2020, el Despacho avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 200-30-260 del 27 de abril de 2020, pues entendió que la norma mencionada se refiere a asuntos contenidos en el Decreto Ley 491 del 28 de marzo de 2020, corriéndose traslado del trámite a la entidad territorial y al Ministerio Público, y fijando aviso por diez (10) días en el sitio web de la Rama Judicial, a fin de que cualquier ciudadano pudiera intervenir defendiendo o impugnando la legalidad del acto objeto de control.

El aviso fue publicado en el sitio web de la página de la Rama Judicial - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca entre el 8 y el 21 de mayo de 2020, como da cuenta la constancia de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En ese periodo no hubo intervenciones de la comunidad.

Vencido ese plazo, mediante correo electrónico enviado el 22 de mayo de 2020, la Secretaria del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca corrió traslado al delegado del Ministerio Público para que rindiera concepto dentro de los diez (10) días siguientes. Estando dentro del término para hacer el Ministerio Público a través de la Procuradora Judicial II para asuntos Administrativos emitió concepto.

El 9 de junio de 2020, la secretaria del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ingresó el asunto al despacho para fallo.

3. INTERVENCIÓN AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuraduría 165 Judicial II para Asuntos Administrativos rindió concepto señalando que no objeta la legalidad del Decreto No. 200-30-260 del 27 de abril de 2020, en donde el Alcalde del Municipio de Sevilla, Valle del Cauca prorrogó la implementación del teletrabajo y

dictó otras disposiciones como acción de contención ante el COVID-19- *suspensión de términos procesales*-.

A la anterior conclusión llega, teniendo en cuenta que del examen del Decreto, observa que cumple con los parámetros exigidos por la ley y la jurisprudencia, esto es, **i)** se encuentra suficientemente motivado fáctica y jurídicamente, pues considera que: *“fundamenta las medidas de suspensión de términos, en las disposiciones expedidas, entre otras cita la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y la Protección Social y Ecológica en todo el territorio nacional; el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 por el que se toman las medidas en el marco de los hechos que dieron lugar a la emergencia económica, disponiendo actividades como de teletrabajo hasta el 11 de mayo de 2020, excepto en los servicios indispensables...”*, por lo que considera que tomas las medidas se encuentran conforme a las directrices del Gobierno Nacional, las cuales tienen fundamento en la autoridad administrativa del Presidente de la República, dentro del marco de sus competencias y con fines de superar la emergencia sanitaria generada por el COVID-19; **ii)** fue expedido por la primera autoridad del municipio de Sevilla, Valle del Cauca, **iii)** se encuentra atado el acto administrativo general dispuesto por la autoridad administrativa territorial, esto es el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020; **iv)** es necesaria la medida: evitar la propagación del virus COVID- por tanto a su criterio existe conexidad con el Estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020 **v)** no se observa arbitrariedad e intangibilidad en la medida dictada dada su conexidad con las normas expedidas y la situación fáctica, ni se observa vulneración al núcleo esencial de derecho fundamental alguno, en tanto a su criterio la situación de emergencia declarada impone la adopción de medidas para la protección laboral, buscando la racionalidad de las mismas y evitando la suspensión de servicios públicos esenciales; **vi)** se encuentra sometido al marco legal del estado de emergencia y no lo desborda y finalmente consideró que **vii)** la suspensión de términos administrativos en el municipio de Sevilla, la implementación del teletrabajo, la disposición de correos electrónicos para la presentación de solicitudes y peticiones a la comunidad, son medidas indispensables tomadas en los términos del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, las cuales considera son proporcionales a la finalidad de la medida de emergencia declarada por el Gobierno Nacional para impedir la extensión .

4. INTERVENCIÓN del MUNICIPIO DE SEVILLA, VALLE DEL CAUCA.

El ente territorial a través de apoderado judicial, en primer lugar realizó un recuento sobre la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como de los diversos decretos que se han expedido; igualmente sobre el decreto materia de estudio. Seguidamente manifestó:

“Con la ya expuesto y en procura de proteger a la ciudadanía del municipio, el personal de la Administración Municipal, este Ente Territorial procedió a emitir el Decreto 200-30-260 del 27/04/2020, “Por medio del cual se prorroga la implementación del Teletrabajo como instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la autorización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (tic) a los funcionarios de la alcaldía del municipio de Sevilla, Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones como acción de contención ante el Covid-19”, acto administrativo que prorrogó las medidas adoptadas en el Decreto 200-30-231 del 24/03/2020, , “Por medio del cual se implementa el Teletrabajo como instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la autorización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (tic) a los funcionarios de la alcaldía del municipio de Sevilla, Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones como acción de contención ante el Covid-19”. Norma municipal objeto de examen de legalidad que con base en lo ya mencionado y sus anexos, se encuentra revestida por la normativa constitucional, legal y transitoria con ocasión a la pandemia, tal como se ha mencionado se han seguido y cumplido todos los presupuestos y ordenamientos dados con el fin de tratar de mitigar de la mejor manera las circunstancias que traen con sí el virus Covid- 19. Lo cual quiere decir que el Decreto objeto de este medio de control, está revestido de los soportes necesarios para soportar su legalidad y necesidad”.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 151, numeral 14 y 185, numeral 1º del CPACA, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, 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, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan, correspondiendo la sustanciación y ponencia a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

En el presente caso, el Decreto No. 200-30-260 del 27 de abril de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Sevilla, Valle del Cauca como desarrollo de los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, dictado por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena de este Tribunal determinar si el Decreto No. 200-30-260 del 27 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Sevilla, Valle del Cauca se encuentra ajustado a la legalidad.

3. TESIS DE LA SALA

La Sala declarará la legalidad del Decreto No. 200-30-260 del 27 de abril de 2020, por cuanto desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en el Decreto Legislativo 491 de 2020, así mismo se encuentra en consonancia, resulta ser proporcional y ajustado con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, reiterando la postura jurídica de la Corporación en un decreto similar del mismo municipio (Sent. 1 de julio de 2020, Rad. 2020-00365, C.P. Luz Elena Sierra Valencia) pero, se condicionará el artículo primero bajo en entendido que cuando se aluda a teletrabajo debe entenderse como trabajo en casa.

4. DECRETOS LEGISLATIVOS PROFERIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA.

El artículo 215 de la Constitución Política prevé que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que tengan la virtualidad de perturbar o amenazar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Es preciso señalar que, tal declaración deberá ser motivada, así mismo se tiene que el Presidente, podrá con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos que se expidan deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior normativa constitucional, el Presidente de la República expidió 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”*.

Dentro de dicha declaratoria de emergencia, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, ha proferido varios Decretos mediante los cuales se han adoptado medidas de orden Legislativo, en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política.

Los Decretos Legislativos que se expiden dentro de los estados de excepción, comprenden tanto el Decreto que declara el estado de emergencia, así como también los Decretos Legislativos proferidos durante dicho estado, correspondiéndole a la Corte Constitucional la competencia para realizar el control de constitucionalidad, formal y material, sobre los mismos.

Como argumentos de autoridad es válido citar la Sentencia C-252/10 en la que se explicó que, *los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en virtud del estado de emergencia, son, los siguientes: i) la firma por el Presidente de la República y de todos sus ministros; ii) los motivos que condujeron a su expedición; y iii) la indicación del ámbito temporal y territorial de la declaratoria.* Para el caso de los decretos de desarrollo se examina, también, si se dictaron dentro del límite temporal previsto.

5. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE LA LEGALIDAD DE QUE TRATA EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 137 DE 1994.

La Constitución Política permite que, en situaciones de anormalidad², el presidente de la República declare el Estado de Excepción y quede habilitado para expedir decretos legislativos (con fuerza de ley) tendientes a restablecer el orden. En atención a esa facultad excepcional, que permite a la Rama Ejecutiva hacer las veces de legislador, el constituyente estimó pertinente el establecimiento de un control judicial automático de esos decretos legislativos, a cargo de la Corte Constitucional³.

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre los Decretos Legislativos expedidos en el marco de la declaratoria de los estados de excepción en virtud de lo previsto en los artículos 214 numeral 6º, 215 parágrafo y 241 numeral 7º de la Constitución.

Por su parte el artículo 55 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, **“Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”**, señala:

“La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen”.

² Esas situaciones están taxativamente previstas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, que, en su respectivo orden, se refieren a: i) guerra exterior, ii) grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional y iii) hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública.

³ Numeral 6º del artículo 214 y parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido pacífica al señalar su competencia para efectuar un control de constitucionalidad integral, tanto del decreto declaratorio del estado de excepción, como de los que buscan desarrollarlo. Al respecto indicó: ^{4,5}

“En síntesis, de la Carta Política se infiere la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad formal y material tanto de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción como de los decretos legislativos de desarrollo. Tal competencia es corroborada además por las deliberaciones a que hubo lugar en la Asamblea Nacional Constituyente; por el modelo del derecho constitucional de excepción por el que optó el Constituyente de 1991; por la regulación que aquél hizo de la naturaleza, límites y sistema de control del estado de conmoción interior; por la naturaleza jurídica del decreto declaratorio de tal estado de excepción y por la concepción actual de la jurisdicción constitucional y de su función”.

Ahora bien, el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”, señala:

“Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, incluyó en el artículo 185 un procedimiento para el control inmediato de legalidad (que se siguió para este asunto).

En cuanto a las **características** que se predicen del control de legalidad en sí, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia⁶ de 31 de mayo de 2011, señaló los rasgos que han caracterizado el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 137 de 1994, destacándolos así:

⁴ Cft. A nivel de sentencias proferidas por la Corte Constitucional sobre decretos declaratorios de emergencia económica, social y ecológica, o que constituyen grave calamidad pública, pueden consultarse: C-004 de 1992, C-447 de 1992, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999 y C-135 de 2009.

⁵ sentencia C-802 de 2002

⁶ Consejo de Estado - Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), emitida con ponencia del Consejero GERARDO ARENAS MONSALVE

- a) 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;
- b) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados *“deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”* 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”*;
- c) 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 adelanta 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;
- d) 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 se 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 debe remitirse a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. 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;

- e) 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;
- f) 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;
- g) 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 administrativo de acuerdo con el Estatuto Procesal.

Así mismo el Alto Tribunal – Sala Especial de Decisión No. 10, en sentencia reciente de fecha 11 de mayo de 2020⁷, reitera las características del control inmediato de legalidad de que trata la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011- CPACA, referenciadas anteriormente, adicionando que dicho control es "*Participativo*", toda vez que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

6. EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FORMA Y DE FONDO DEL ACTO EN REVISION.

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 200-30-260 de abril 27 de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA IMPLEMENTACIÓN DEL TELETRABAJO COMO UN INSTRUMENTO DE GENERACIÓN DEL EMPLEO Y

⁷ Consejo de Estado - radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera SANDRA LISSET IBARRA VELEZ.

AUTOEMPLEO MEDIANTE LA AUTORIZACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS TELECOMUNICACIONES (TIC) A LOS FUNCIONARIOS DE LA ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE SEVILLA, VALLE DEL CAUCA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES COMO ACCIÓN DE CONTENCIÓN ANTE EL COVID 19” expedido por el Alcalde del Municipio de Sevilla, en desarrollo del Decreto Legislativo No. 491 de marzo 28 de 2020, dictado bajo el estado de emergencia social, prevista en el artículo 215 de la Constitución Política. Se trata, pues, de un Decreto de carácter general que reglamenta un Decreto Legislativo dictado por el Presidente de la República durante el Estado de Emergencia declarado con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19; y que, por ende, es susceptible del control inmediato de legalidad, tal como se expuso en el correspondiente auto admisorio en el que se determinó la procedencia de su control.

En virtud de lo anterior, procederá entonces este Tribunal a verificar los requisitos de **forma y los materiales** del Decreto objeto de revisión a fin de definir sobre su legalidad.

La Corte Constitucional en sentencia C-701- 15⁸, puso de presente que, “los decretos que se expidan al amparo de los estados de excepción, se encuentran sujetos a los requisitos y limitaciones - **formales y materiales**- que se desprenden de la propia Constitución Política (arts. 212 a 215), de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994, arts. 1º a 21 y 46 a 50) y de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Carta Política, prevalecen en el orden interno y no pueden limitarse durante los estados de excepción”.

6.1 Examen formal del acto objeto de revisión.

La Corte Constitucional en Sentencia C-466 de 2017, señala que los criterios formales tienen relación con: i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-resumen de las materias reguladas, iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, iv) contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutive y vi) vigencia y derogatorias.

Pues bien, el Decreto objeto de estudio se encuentra plenamente identificado, con número, fecha y encabezado, de la siguiente forma: *DECRETO NO. 200-30-260 del 27 de Abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA IMPLEMENTACIÓN DEL TELETRABAJO COMO UN INSTRUMENTO DE GENERACIÓN DE EMPLEO Y AUTOEMPLEO MEDIANTE LA AUTORIZACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS TELECOMUNICACIONES (TIC) A LOS FUNCIONARIOS DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SEVILLA, VALLE DEL CAUCA Y SE DICTAN*

⁸ Corte Constitucional - Referencia: expediente RE-216 - Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015 - Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ - Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015).

OTRAS DISPOSICIONES COMO ACCIÓN DE CONTENCIÓN ANTE EL COVID-19” ”.

Así mismo, se indicaron las facultades que permitieron su expedición, “EL ALCALDE MUNICIPAL DE SEVILLA VALLE DEL CAUCA, en uso de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas en los artículos 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1221 de 2008, Ley 1751 de 2015, circular externa 08 del 10 de marzo del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y director del Departamento Administrativo de la Función Pública, Decreto 491 del (sic) marzo de 2020, Decreto 593 del 24 de Abril de 2020”.

Así mismo, se tiene que el decreto objeto de estudio contiene la parte considerativa en la que se desarrolló la materia del decreto y también una parte resolutive, en la que se adoptó una decisión.

Finalmente, señala su vigencia a partir “de la fecha de su expedición y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias”.

En consecuencia, la Sala evidencia que el Decreto No.200-30-260 del 27 de abril de 2020, cumple con los requisitos formales de legalidad.

6.2 Examen material y de contenido del acto objeto de control.

Previamente al examen de los requisitos materiales del decreto objeto de estudio, se considera necesario analizar los antecedentes de dicho acto administrativo, así:

A través de la Circular No. 018 del 10 de marzo de 2020⁹, dirigida por el Ministro de Salud y Protección Social, el Ministro del Trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública a los organismos y entidades del sector público y privado, administradoras de riesgos laborales, servidores públicos, trabajadores del sector privado, trabajadores independientes y contratistas del sector público y privado, se impartieron instrucciones para la mitigación del COVID-19, así como también para la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias. Para efectos de ilustración se transcriben las medidas temporales adoptadas:

“B. Medidas temporales y excepcionales de carácter preventivo:

Teniendo en cuenta que la tos, fiebre y dificultad para respirar son los principales síntomas del COVID-19, los organismos y entidades públicas y privadas deben evaluar la adopción de las siguientes medidas temporales:

1. **Autorizar el Teletrabajo** para servidores públicos y trabajadores que recientemente hayan llegado de algún país con incidencia de casos

⁹ Anexo No. 5 del Expediente digital.

de COVID-19, quienes hayan estado en contacto con pacientes diagnosticados con COVID-19 y para quienes presenten síntomas respiratorios leves y moderados, sin que ello signifique abandono del cargo.

2. Cada empleador es responsable de adoptar las acciones para el efecto y será responsabilidad del teletrabajador cumplir con esta medida con el fin de que esta sea efectiva, en términos del aislamiento social preventivo.
3. **Adoptar horarios flexibles** para los servidores y trabajadores con el propósito de disminuir el riesgo por exposición en horas pico o de gran afluencia de personas en los sistemas de transporte, tener una menor concentración de trabajadores en los ambientes de trabajo y una mejor circulación del aire.
4. **Disminuir el número de reuniones** presenciales o concentración de varias personas en espacios reducidos de trabajo y con baja ventilación para reducir el riesgo de contagio de enfermedades respiratorias y COVID-19 por contacto cercano.
5. **Evitar áreas o lugares con aglomeraciones** en los que se pueda interactuar con personas enfermas".

El Presidente de la República en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, con el propósito de evitar los factores generadores de la crisis económica y social causada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Según el acta de reunión extraordinaria No. 01 del 18 de marzo de 2020¹⁰, la cual tenía como motivo adoptar las "MEDIDAS A TOMAR PARA Y ATENDER POSIBLE AFECTACIÓN DEL VIRUS COVID19 EN EL MUNICIPIO DE SEVILLA VALLE", el Alcalde de Sevilla, Valle del Cauca consideró necesario la declaratoria de Calamidad Pública en el municipio, en los siguientes términos:

"De acuerdo a la situación que se está presentando a nivel nacional, y más teniendo en cuenta que nuestro municipio no cuenta con los recursos necesarios para atender esta situación y en aras de la prevención, el comité municipal de gestión del riesgo de desastres le recomienda al señor alcalde realizar la declaratoria de calamidad pública, para dar herramientas que puedan contribuir con una atención eficaz y oportuna en nuestro municipio.

A lo cual el concejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres aprueba y recomienda al señor alcalde Jorge Augusto Palacio Garzón, realizar la declaratoria de Calamidad pública".

Posteriormente, por medio del Decreto No. 200 - 30 - 221 del 19 de marzo de 2020¹¹, se declaró la situación de calamidad pública en el municipio de Sevilla, Valle del Cauca.

¹⁰ Anexo No. 5- Documento No. 1, del expediente digital.

¹¹ Anexo No. 5- Documento No. 2, ídem.

Mediante el Decreto No. 200 - 30 - 226 del 20 de marzo de 2020¹², se declaró la Urgencia Manifiesta en el municipio de Sevilla, Valle del Cauca.

Ahora bien, la Corte Constitucional en la Sentencia C- 723 de 2015¹³, señaló un grupo de juicios, que sirven de estructura metodológica para el control material de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, en particular, y de los estados de excepción, en general. Dichos juicios son los siguientes:

“9.1. Juicio de conexidad material: Este juicio implica la comprobación relativa a que las medidas contenidas en el decreto de desarrollo estén referidas a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Esta conexidad material es de carácter interno y externo. La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente. La conexidad externa consiste en la verificación acerca de la relación entre la medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

El mismo precedente ha señalado que para el caso particular de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son (i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Ello implica que disposiciones de excepción que carezcan de un vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

9.2. Juicio de ausencia de arbitrariedad: Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 7º de la LEEE, estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

9.3. Juicio de intangibilidad: Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles, los cuales no pueden ser afectados en razón de dichas medidas excepcionales, so pena de contrariar el orden normativo superior. Estas garantías, de acuerdo con el artículo

¹² Anexo No. 5- Documento No. 3, ídem.

¹³ Expediente: RE-218 Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1820 de 2015 “por el cual se dictan medidas dentro del estado de emergencia para incentivar la actividad económica y la creación de empleo.” Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015).

4° de la LEEE, norma que enlista las salvaguardas que sobre ese particular ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

9.4. Juicio de no contradicción específica: Lo que exige este juicio es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del estado de emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción. En concreto, señala la jurisprudencia en comentario que el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE.¹⁴ Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

10. Los requisitos anteriores son de naturaleza general y su incumplimiento genera una abierta contradicción entre el Texto Constitucional y el decreto legislativo correspondiente. A tales condiciones se suman otras, que van más allá de las comprobaciones fácticas y jurídicas antes expuestas y concentran el escrutinio judicial en un análisis sobre la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas por el decreto de desarrollo, conforme a los

¹⁴ Las normas citadas son las siguientes:

Ley 137/94

Artículo 47. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Artículo 49. Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.

Artículo 50. Derechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

requisitos previstos en los artículos 8 a 14 de la LEEE.¹⁵ Este análisis versa sobre las siguientes modalidades de juicio:

10.1. Juicio de finalidad: Conforme a este juicio, la Corte debe determinar si el objetivo buscado por el decreto de desarrollo está relacionado con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia y/o a impedir la extensión de sus efectos.

10.2. Juicio de motivación suficiente: De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el Presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.

10.3. Juicio de necesidad: Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad apunta a que determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. Para ello, debe la Corte apreciar dos aspectos definidos: El primero, relativo a si el Presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. El segundo, relacionado con la evaluación acerca de la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que

¹⁵ Ley 137/94

Artículo 8°. Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

Artículo 9°. 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. La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velará por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomará medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.

fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad.

10.4. Juicio de incompatibilidad. Este juicio, que opera de manera correlativa con el juicio de subsidiariedad antes descrito, busca determinar si el Gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.

10.5. Juicio de proporcionalidad: El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particularidades. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

El análisis de proporcionalidad, según el precedente aquí sintetizado, se desarrolla mediante dos análisis diferenciados. Así, "... [e]l primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación "sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad." Por ejemplo, si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexecutable. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad "es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)." ¹⁶¹⁷

10.6. Juicio de no discriminación. Este juicio, que se deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Es menester señalar que los anteriores criterios materiales han sido reiterados por la Corte Constitucional en pronunciamientos como el contenido en la Sentencia C-466 de 2017¹⁸.

¹⁶ Sentencias C-149 de 2003 y C-916 de 2002

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-225/09 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez).

¹⁸ Referencia: Expediente RE-228, Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017, "Por el cual se dictan medidas transitorias para contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social, y conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio

La Sala Plena de esta Corporación adoptará y ajustará los criterios o juicios desarrollados por la Corte Constitucional, para el control automático de legalidad del acto objeto de revisión, el cuales, como ya se indicó atrás, es de contenido general, y en su contexto, fue dictado en ejercicio de la función administrativa, y desarrolla las materias a las que se refiere el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020¹⁹, dictado por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

6.2.1 Juicio de conexidad material.

El análisis material del acto administrativo objeto de revisión debe adelantarse mediante la confrontación del mismo con el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que aquel regula, esto es, con el **Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020**, proferido por el Presidente de la Republica; y posteriormente con el ordenamiento jurídico vigente.

-Concordancia entre el Decreto objeto de revisión (Decreto No. 200-30-260 del 27 de abril de 2020), y el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020.

Mediante el Decreto No. 200-30-260 del 27 de abril de 2020, el Alcalde del Municipio de Sevilla, Valle del Cauca en su artículo 1º prorrogó el término del Teletrabajo para los funcionarios de la Alcaldía del municipio, quedando dicha disposición así:

“ARTÍCULO PRIMERO: PRORROGAR, la implementación del Teletrabajo de conformidad a la Ley 1221 de 2008, para los funcionarios de la Alcaldía municipal a partir de día 28 abril del 2020, hasta el día 11 de mayo del 2020, a fin de a fin de cumplir las funciones propias del cargo por medio digital, siendo el Teletrabajo una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación-TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

PARAGRAFO PRIMERO: Los Secretarios y Jefes de despacho serán los responsables en concertar de acuerdo a la necesidad del servicio, los empleados que estarán en modalidad de Teletrabajo y los que se requieran en los sitios de trabajo en aras de garantizar el

de Mocoa, Departamento del Putumayo”. Magistrado Ponente: CARLOS BERNAL PULIDO, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017).

¹⁹ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

funcionamiento de los servicios indispensables, en todo caso se tendrá horarios flexibles".

Igualmente, el artículo segundo del acto administrativo dispuso la suspensión de los servicios al público y la suspensión de términos de términos procesales, así:

"ARTÍCULO SEGUNDO: SUSPENDER los servicios al público en ventanilla Única, Motivo por el cual, la administración Municipal pone a disposición de los usuarios y la comunidad en general los siguientes correos institucionales (...)"

(...)

ARTÍCULO TERCERO: SUSPENDER LOS TÉRMINOS PROCESALES a partir del 28 de abril hasta el 11 de mayo de 2020, susceptible de prórroga, comprendiendo ésta determinación los siguientes procesos de carácter administrativo; **sancionatorios, disciplinarios, conciliaciones extrajudiciales, mediaciones, procesos verbales abreviados, PARD, los términos de la gestión de cobro coactivo y de los acuerdos de pago de los procesos adelantados a los contribuyentes de impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio, multas de tránsito y policivas** y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el computo de términos por parte de las Dependencias que conforman las Administración Municipal.

Parágrafo primero: Lo anterior, sin perjuicio que se puedan atender denuncias, peticiones, consultas, actos urgentes, restablecimientos o verificación de derechos, dentro del término de suspensión, así como de la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la entidad, con prevalencia de la utilización de los canales electrónicos, indicados en el artículo segundo del presente Decreto.

Parágrafo segundo: Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad o finalización de esta medida, toda vez que la misma puede ser susceptible de prórroga de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.

Parágrafo tercero: La suspensión de términos implica la suspensión de los términos de caducidad y prescripción en los diferentes procesos que adelantan las dependencias de la administración municipal.

Parágrafo cuarto: Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria, serán ampliados como se indicó en la parte considerativa de este acto administrativo, de conformidad al artículo 5° del Decreto nacional 491 del 28 de marzo del 2020".

Se advierte que el acto administrativo objeto de control fue proferido en virtud de las siguientes fuentes:

1. Artículos 2²⁰, 48²¹ y 49²² de la Constitución Política.
2. Ley 1221 de 2008, *“Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”*.
3. Circular externa No. 018 del 10 de marzo del 2020²³, *“Por medio de la cual el Ministro de Salud y Protección Social, el Ministro del Trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función pública, emitieron las medidas temporales y excepcionales de carácter preventivo, entre las cuales está la de autorizar el teletrabajo”*.
4. Resolución 0000380 de marzo 10 del 2020²⁴, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias en el país, con el propósito de evitar y controlar la propagación del COVID-19.
5. Resolución No. 0000385 de 12 de marzo de 2020²⁵, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
6. Decreto No. 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”*.

²⁰ "ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

²¹ ARTICULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. (...)

²² ARTICULO 49. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. (...).

²³ Anexo no. 5, del expediente digital.

²⁴ Anexo No. 5, ídem.

²⁵ "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus-COVID -19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus".

7. Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, *“Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19”*.
8. Decreto No. 200-30-259 del 25 de abril de 2020, *“Por medio del cual se extienden las medidas impuestas para el orden público y se dictan otras disposiciones en virtud de la protección frente a la emergencia sanitaria Coronavirus COVID-19, en el municipio de Sevilla, Valle del Cauca”*.
9. Decreto 491 del 28 de marzo del 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Teniendo en cuenta la parte considerativa que motivó las medidas adoptadas mediante el decreto objeto de revisión, se puede advertir que tiene concordancia en cuanto a su **esencia y alcance**, con las consideraciones que motivaron el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que los contiene, para la prevención de la propagación y contagio del COVID-19.

La Sala para llegar a la anterior conclusión condicionará²⁶ la expresión teletrabajo ajustándola al ordenamiento jurídico y a la finalidad y voluntad de la administración municipal, apoyada en los principios del efecto útil de las normas y de la conservación del derecho.

El Decreto Legislativo 491 de 2020 en su artículo 3 implementó el trabajo en casa en las entidades oficiales usando las tecnologías de la información y la comunicación, el decreto municipal alude al teletrabajo previsto en la Ley 1221 de 2008. Las dos figuras son diferentes en su marco jurídico e implicaciones laborales. Existe una similitud entre el trabajo en casa y el teletrabajo como es la prestación laboral del servicio en sitio diferente a la sede habitual y con el uso de las herramientas de tecnología, pero su naturaleza legal y laboral es diferente contando el teletrabajo con reglas especiales no aplicables

²⁶ C.E., Sección III, Sent. 18/02/2010 Rad. 2007-00023-00(33934), C.P. Enrique Gil Botero: (...) apoyada en los principios del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho, en virtud de los cuales se destaca y acentúa la idea de que en la producción normativa se invierte un esfuerzo administrativo, jurídico y político que vale la pena conservar, que se deben y pueden modular las sentencias de validez, cuando se encuentre algún sentido a la norma controlada que se ajuste al derecho vigente, de modo que, por esta vía, se logran dos propósitos: i) eliminar del ordenamiento jurídico las interpretaciones y aplicaciones que vulneran el derecho –exclusión total de la ilegalidad, para mantener aséptico el ordenamiento jurídico-, y ii) se conserva exclusivamente la aplicación e interpretación ajustada a la constitución o la ley –inclusión plena de la legalidad, para mantener dinámico el ordenamiento jurídico-. “Esta actitud también conserva al juez administrativo dentro de la esfera de legalidad que debe observar, en el ejercicio de sus funciones, pues lo que le ordena la Constitución y la ley es que controle la legalidad de los actos administrativos que examina, lo cual realiza con más perfección cuando modula las sentencias, toda vez que no siempre las situaciones que se presentan a sus ojos son blancas o negras, esto es, válidas o nulas –y menos en la compleja realidad jurídica que se vive-, y con esta técnica obtiene mayor provecho para ejercer el control de la administración pública moderna. (...)

al denominado trabajo en casa, distinción factible de advertir en el artículo 6 de la ley 1221 de 2012²⁷ cuando indica no asimilarlo a los casos de prestación ocasional del servicio en el domicilio del trabajador asalariado.

En este caso observa la Sala que el municipio de Sevilla con la medida administrativa no busca modificar la naturaleza del vínculo legal y reglamentario existente de los servidores públicos municipales ni adoptar un esquema permanente de prestación de servicios por fuera de la sede oficial, por el contrario, con ocasión de la pandemia del coronavirus de forma transitoria y mientras se supera la emergencia sanitaria, acoge las recomendaciones nacionales e internacionales para instruir y permitir el trabajo de los servidores municipales desde sus casas, la cual por sus contornos y naturaleza equivale y se aproxima más a la figura del Decreto Legislativo 491 de 2020 que al teletrabajo de la Ley 1221 de 2012, en esa dirección, se ausculta que la finalidad y propósito de la medida municipal era adoptar el trabajo en casa con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Por los razonamientos citados, la Sala condicionará la expresión teletrabajo bajo el entendido de entenderse como tal el denominado trabajo en casa del artículo 3 del Decreto Legislativo 491 de 2020 y así se enunciará a continuación en el análisis de la providencia.

Despajado el anterior planteamiento, la conexidad y concordancia del decreto municipal con el Decreto Legislativo 491 de 2020 se observa atendiendo lo siguiente:

Medidas adoptadas en el Decreto objeto de control-200-30-260 del 27 de abril de 2020-:

-Prórroga de la Implementación del trabajo desde casa como forma de organización para los funcionarios de la Alcaldía de Sevilla, Valle del Cauca. Utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación-TIC, con el propósito de evitar la propagación y contagio del Coronavirus COVID-19.

²⁷ “ARTÍCULO 6o. GARANTÍAS LABORALES, SINDICALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TELETRABAJADORES.

1. A los teletrabajadores, dada la naturaleza especial de sus labores no les serán aplicables las disposiciones sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias y trabajo nocturno. No obstante la anterior, el Ministerio de la Protección Social deberá adelantar una vigilancia especial para garantizar que los teletrabajadores no sean sometidos a excesivas cargas de trabajo.

2. El salario del teletrabajador no podrá ser inferior al que se pague por la misma labor, en la misma localidad y por igual rendimiento, al trabajador que preste sus servicios en el local del empleador.

3. En los casos en los que el empleador utilice solamente teletrabajadores, para fijar el importe del salario deberá tomarse en consideración la naturaleza del trabajo y la remuneración que se paga para labores similares en la localidad.

4. Una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual. (...)

10. La vinculación a través del teletrabajo es voluntaria, tanto para el empleador como para el trabajador. Los trabajadores que actualmente realicen su trabajo en las instalaciones del empleador, y pasen a ser teletrabajadores, conservan el derecho de solicitar en cualquier momento, volver a la actividad laboral convencional. (...)”

Dicha prórroga era a partir de día 28 abril del 2020, hasta el día 11 de mayo del 2020.

Se faculta a los Secretarios y Jefes de despacho para concertar, de acuerdo a la necesidad del servicio, los empleados que estarán en modalidad de trabajo casa y los que se requieran en los sitios de trabajo, con horarios flexibles. **(Artículo 1)**

-Suspensión de los servicios al público en ventanilla única. La administración Municipal pone a disposición de los usuarios y la comunidad en general los correos electrónicos institucionales. **(Artículo 2).**

-Suspensión de los términos procesales a partir del 28 de abril hasta el día 11 de mayo de 2020, susceptible de prórroga, de los procesos administrativos y actuaciones administrativas en trámite y que requieran el computo de términos por parte de las Dependencias que conforman las Administración Municipal.

Al término del anterior plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad o finalización de esta medida, de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal. La suspensión de términos implica la suspensión de los términos de caducidad y prescripción en los diferentes procesos que adelantan las dependencias de la Administración Municipal.

Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia sanitaria, serán ampliados los términos, de conformidad al artículo 5o del Decreto nacional 491 del 28 de marzo del 2020.

Sin perjuicio que se puedan atender denuncias, peticiones, consultas, actos urgentes, restablecimientos o verificación de derechos, dentro del término de suspensión. **(Artículo 3)**

Medidas dictadas mediante el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020:

“Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por **prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones**”.

Artículo 3º inciso segundo. **Las autoridades darán a conocer en su página web** los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones”.

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: **Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.** Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: **(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.**

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

Artículo 6°. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, **podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.** La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años”.

La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta. En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. 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.

~~Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.~~

(Subrayado inexequible sentencia C-242 de 2020, Corte Constitucional)

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales".

La Sala evidencia que la finalidad de las medidas del Decreto estudiado coincide plenamente con la conjuración de la causa de la crisis y de la prevención contención y mitigación de los efectos del coronavirus, porque las medidas adoptadas **–prórroga de la modalidad del trabajo en lugar diferente a la sede oficial y además la suspensión de términos** - van encaminadas, precisamente, a atender la situación de emergencia presentada por la pandemia del COVID-19, es decir, dichas medidas pretenden facilitar los mecanismos y administrar los recursos en procura conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción e impedir la extensión de los efectos.

El Decreto Legislativo 491 de 2020 en sus consideraciones alude a la pandemia del coronavirus Covid 19 y cita como una medida sugerida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el distanciamiento social y el aislamiento, y otras adicionales para evitar el contacto entre los ciudadanos y los servidores públicos, en virtud de ello estima necesario suspender los términos de las actuaciones en los sitios donde no se puede existir prestación de servicios presencial o virtual y estimular el trabajo en casa.

Teniendo en cuenta la parte considerativa que motivó la medida adoptada mediante el decreto objeto de revisión, se puede advertir que tiene concordancia en cuanto a su **esencia y alcance**, con las consideraciones que justificaron el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que los contiene, para la prevención de la propagación y contagio del COVID-19.

La Sala evidencia que la finalidad de las medidas del Decreto estudiado coincide plenamente con la prevención contención y mitigación de los efectos del coronavirus, porque las medidas adoptadas de suspensión de términos en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a cargo del municipio van encaminadas, precisamente, a atender la situación de emergencia presentada por la pandemia del COVID-19. La suspensión de términos tiene como propósito evitar la aglomeración y desplazamiento de la

ciudadanía a las sedes administrativas en el marco del confinamiento preventivo obligatorio, de esa forma disminuye el nivel de propagación del coronavirus.

En conclusión, el acto administrativo sometido a control **sí guarda conexidad** con la situación que dio lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y con las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo.

6.2.2 Juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica.

La Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia" en su artículo 4º prevé los derechos intangibles en los estados de excepción, así:

"De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

PARÁGRAFO 1o. GARANTÍA DE LA LIBRE Y PACÍFICA ACTIVIDAD POLÍTICA. *Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.*

PARAGRAFO 2o. *Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a*

facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica <aparte final INEXEQUIBLE>”.

Sobre las limitaciones de los derechos en el marco de un estado de excepción, el artículo 5º ibidem dispone:

“ARTÍCULO 5o. PROHIBICIÓN DE SUSPENDER DERECHOS. *Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.*

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política”.

Así mismo, el artículo 6º de la misma Ley señala que: *“En caso de que sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no tratado en la presente ley, no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio”.*

Ahora bien, en relación con la medida de prorrogar el **trabajo desde casa y la utilización medios digitales** para la prestación del servicio público en el municipio de Sevilla, Valle del Cauca, es claro que no se restringe ningún derecho, por el contrario, al implementarse y continuar con la modalidad del teletrabajo se está garantizando por un lado la continuidad del servicio público y, además los derechos laborales de los servidores públicos, así como también el derecho a la salud y vida de quienes prestan el servicio y de los usuarios del mismo, en tanto evita el traslado a las dependencias de la administración municipal, esto con el propósito de evitar el contacto social, medida tendiente a evitar la propagación del virus COVID-19.

Respecto a las medidas adoptadas relacionadas con la suspensión de términos procesales, puede también concluir la Sala Plena de esta Corporación que el decreto objeto de control, en ninguna de sus partes restringe o viola el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o laborales.

Si bien es cierto las medidas adoptadas en el acto administrativos en que es objeto de revisión, suspende términos procesales en las actuaciones administrativas, podría considerarse en principio que se está limitando en principio los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, dicha suspensión es temporal, en tanto se estableció que sería hasta el 11 de mayo de 2020, con el propósito de evitar la mayor propagación del COVID-19.

La Corte Constitucional al declarar la exequibilidad parcial del artículo 6²⁸ del Decreto Legislativo 491 de 2020 sostuvo que el debido proceso se afecta en forma temporal y es racional con las restricciones de la pandemia, en ese caso no afecta el núcleo esencial de los derechos constitucionales como lo exige el artículo 7²⁹ de la Ley 134 de 1994.

El Decreto municipal tampoco incurre en prohibiciones constitucionales ni desmejora derechos sociales de los trabajadores³⁰.

En suma, en el marco del estado de emergencia con ocasión del COVID-19, la limitación de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia no afecta el núcleo esencial de dichas garantías fundamentales, ni tampoco se advierte la afectación de ninguna otra garantía fundamental por el contrario, buscan garantizar derechos intangibles en el contexto de dichos estados de excepción, tales como la vida y la integridad personal, así mismo prevé garantías relacionadas con la protección de derechos como el de defensa, la suspensión de los términos de caducidad y prescripción en los diferentes procesos que adelanten las dependencias de la Administración Municipal de Sevilla, Valle del Cauca en virtud de la medida de prórroga de la modalidad del trabajo en casa y de suspensión de los términos procesales implementadas con anterioridad.

Se tiene entonces que el decreto objeto de estudio no contiene medida alguna que afecte derechos fundamentales, mucho menos

²⁸ C-242 del 9 de julio de 2020, Corte Constitucional, M.P. Luís Guillermo Guerrero. Boletín de Prensa 115 y 116: La Corte declaró ajustada a la Constitución el Decreto Legislativo 491 de 2020, con excepción del Artículo 12, el parágrafo 1° del Artículo 6° y la expresión "de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG" contemplada en el inciso 2° del Artículo 7°. Este es el Decreto "por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Con ponencia del Magistrado, Luís Guillermo Guerrero, la Sala Plena consideró que las disposiciones del Decreto 491 de 2020, salvo el Artículo 12 y los apartados sindicados de los artículos 6° y 7°, se ajustan, en términos generales, al ordenamiento superior, puesto que atienden a los presupuestos formales y materiales establecidos en el derecho positivo (Constitución Política, Ley 137 de 1994 y tratados internacionales sobre derechos humanos).

Por su parte, se condicionó el artículo 5° bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes, pues, de conformidad con la legislación vigente sobre la materia, se encuentran en una situación similar a la de las autoridades.

Aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa (artículo 6°) puede llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, puesto que es una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el COVID-19.

²⁹ ARTÍCULO 7o. VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

³⁰ RTÍCULO 50. DERECHOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

aquellos señalados como intangibles³¹ por la jurisprudencia constitucional³².

Por tanto, los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica, se encuentran debidamente cumplidos.

6.2.3 Juicio de finalidad.

La Sala encuentra que el objetivo de las medidas contenidas en el decreto objeto de control está relacionada con la superación de los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, pues impide posibilidades de su propagación y, además tiende por la protección de la salud del público en general y de los servidores públicos del Municipio de Sevilla, Valle del Cauca.

Ajustar la atención presencial al público, prorrogar la medida del teletrabajo, suspender términos de trámites administrativos y ampliar los términos para resolver las peticiones, son medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud –OMS- y de igual forma por el Gobierno Nacional de aislamiento obligatorio, lo que permite acreditar el cumplimiento del juicio de finalidad.

6.2.4 Juicios de motivación suficiente, necesidad y de incompatibilidad

De acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos que contiene el decreto objeto de control, se puede advertir que se proroga unas medidas que, resultan acordes con las necesidades actuales para mitigar los riesgos generados por la pandemia del COVID-19 en el ente territorial.

De acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos que contiene el decreto objeto de control, se puede advertir que resulta acorde con las necesidades actuales para mitigar los riesgos generados por la pandemia del COVID-19 en el ente territorial, dado que se sustentó en el Decreto Legislativo 491 de 2020 que permite la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas mientras exista la emergencia sanitaria.

³¹ "derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos."

³² Sentencia C-723 de 2015.

Se concluye entonces que el decreto objeto de revisión resulta compatible para lograr el objetivo inmediato de las medidas excepcionales y transitorias que los contienen, el cual consiste en conjurar la situación que por la emergencia sanitaria y de salud representa la Pandemia del Coronavirus COVID-19, garantizando el goce efectivo de los derechos fundamentales de los servidores públicos de la entidad territorial y de los usuarios y público en general, tales como, los de la salud y la vida, bajo la protección y garantía del derecho de defensa y de acceso a la administración de justicia.

Además, el acto administrativo local tiene la motivación necesaria y suficiente justificando las razones que conllevaron a la suspensión de los términos en las actuaciones administrativas y la adopción del teletrabajo. En efecto, al expedirse el acto administrativo objeto de control, se identifica el origen y las causas de las medidas implementadas, también se analiza el impacto en la salud de los administrativos así como de los servidores públicos, y se concluye la necesidad de prorrogar la modalidad del trabajo en casa y la suspensión de términos de actuaciones administrativas en la administración municipal de Sevilla, Valle del Cauca, para evitar el contacto en la atención al público, y prevenir, contener y mitigar la transmisión del virus COVID-19.

6.2.5 Juicio de proporcionalidad

En el caso analizado no se evidencia que las medidas adoptadas en el decreto objeto de control resulten desproporcionadas o excesivamente gravosas, en tanto contienen un componente excepcional y transitorio, motivado por la ligereza de la propagación y transmisión del CORONAVIRUS COVID-19 catalogado como pandemia.

En suma, se cumple con el criterio de proporcionalidad, pues no existen en el ordenamiento jurídico, otros mecanismos eficientes para para efectivizar los derechos de los usuarios en el ejercicio de sus derecho de defensa y contradicción en los procedimientos administrativos, en ese sentido resultaba **proporcional** la medida de prórroga de la modalidad del trabajo en casa y de suspensión de los términos procesales- *actuaciones administrativas*- de forma temporal, y como consecuencia de ello la suspensión de los términos de caducidad y prescripción, como garantía del principio a la igualdad.

6.2.6 Juicio de no discriminación

Se verifica que el decreto objeto de revisión no está suspendiendo, afectando o limitando derechos o libertades; tampoco se está incurriendo en arbitrariedades, por el contrario, procura ceñirse al Estado de Derecho; no está incluyendo algún tipo de **discriminación** por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

Finalmente, debe señalar la Sala que si bien la Corte Constitucional mediante la sentencia C-242 de 2020 declaró inexecutable el párrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 constituyéndose en cosa juzgada³³, sus efectos son hacia el futuro por cuanto no hubo un pronunciamiento al contrario³⁴, por tanto, no tiene incidencia en el análisis de legalidad adelantado por la Corporación frente al ordenamiento jurídico vigente al momento de la expedición del decreto municipal, pero sí influye en el ámbito de la eficacia del acto.

VI. CONCLUSIÓN

Encontrándose que el acto administrativo en revisión reúne los requisitos materiales y formales exigidos por la ley y la jurisprudencia, se declarará su conformidad con el ordenamiento jurídico superior, pero se condicionará el artículo primero bajo el entendido que la expresión teletrabajo alude al trabajo en casa del Decreto Legislativo 491 de 2020.

VII. DECISIÓN

En consecuencia, la SALA PLENA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

ARTICULO PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO, el Decreto No. 200-30-260 del 27 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Sevilla, Valle del Cauca por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, con el condicionamiento que a continuación se expone:

“CONDICIONAR el ARTÍCULO PRIMERO, en el sentido de que la expresión teletrabajo, alude realmente a la modalidad de trabajo en casa prevista en el artículo 3 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia por vía electrónica a la entidad territorial y a la Delegada del Ministerio Público.

³³ Constitución Nacional. ARTICULO 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

³⁴ Ley 270 de 1996. ARTÍCULO 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.

TERCERO: ORDENAR que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.



PATRICIA FEUILLET PALOMARES



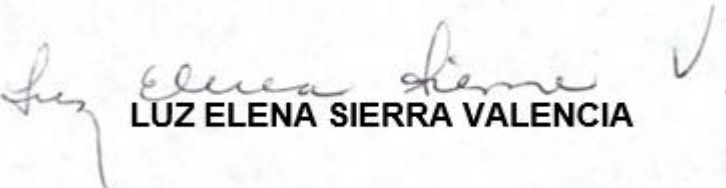
OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado


LUZ ELENA SIERRA VALENCIA


OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA


ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada




RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
MAGISTRADO


OMAR EDGAR BORJA SOTO



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



JHON ERIC CHAVES BRAVO