



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-  
SENTENCIA No. 113

Popayán, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado ponente      Carlos Leonel Buitrago Chávez  
Radicación:                19001-23-33-001-2020-00300-00  
Medio de control:        Control inmediato de legalidad  
Acto controlado:         Decreto 34 del 11 de abril de 2020  
Entidad emisora:        Municipio de Morales – Cauca.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del Decreto 34 del 11 de abril de 2020, *“Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 031 del 24 de marzo de 2020 “Por el cual se adopta temporalmente una medida administrativa de distanciamiento laboral y social en las dependencias de la Alcaldía Municipal de Morales – Cauca” y se dictan otras disposiciones”*, expedido por ese municipio.

I. ANTECEDENTES DEL DECRETO

1. Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución

Política y de la Ley 137 de 1994, luego de considerar, entre otras cosas, que el 7 de enero de 2020, la *“Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional”* y que el *“6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional”*; declaró, por 30 días calendario, el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, para *“limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...”*, entre los fines más destacados.

2. Posteriormente, el alcalde del municipio de Morales expidió el Decreto mencionado, donde dispuso -transcripción literal-:

*“ARTÍCULO PRIMERO. Modificar temporalmente el horario de trabajo de los empleados de la Administración municipal de Morales – Cauca de la siguiente manera:*

- 1. Durante los días martes a viernes en horario de 8:00 am a 3:00 pm en jornada continua.*
- 2. Los días sábados de 8:00 am hasta las 3:00 pm en jornada continua.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Modificar el artículo cuarto del Decreto 031 del 24 de marzo de 2020, el cual quedará así:*

*“ARTÍCULO CUARTO. – Desarrollo temporal de funciones y por fuera de las sedes laborales: A partir de la expedición del presente decreto y hasta el día lunes veintisiete (27) de abril del año en curso a las 00:00 am horas, algunos de los funcionario de la Alcaldía Municipal de Morales desempeñarán sus funciones laborales desde sus sitios de residencia en el horario establecido entre las 8:00 am – 12:00 m y la 1:00 pm y 5:00 pm de martes a viernes y los días sábados de las 8:00 am a 4:00 pm, con la debida atención en términos de oportunidad y calidad a través de los medios tecnológicos de la información y las comunicaciones a los que se hace referencia en el artículo segundo de este decreto.*

*PARÁGRAFO: El nivel directivo de la Alcaldía Municipal de Morales, deberá establecer con sus respectivos servidores públicos que integran la planta*

*de personal y a su vez las diversas dependencias de la entidad, un plan de acción, respecto de las funciones a desarrollarse durante el período señalado en el artículo segundo del presente decreto.”*

**ARTÍCULO TERCERO.** – *Modificar el artículo Décimo Primero del Decreto 031 del 24 de marzo de 2020, el cual quedará así:*

*“DÉCIMO PRIMERO. – Vigencia: La presente medida administrativa culminará en la fecha prevista en el artículo cuarto de este decreto; a partir de del día siguiente se desarrollarán las actividades con la normalidad funcional en las sedes laborales de la Alcaldía Municipal de Morales, con las salvedades y directrices señaladas en el artículo anterior.*

*PARÁGRAFO: Dependiendo de las condiciones de salubridad pública en el Departamento del Cauca, respecto de la propagación de COVID-19, la presente medida podrá suspenderse de forma anticipada a su vencimiento inicialmente previsto o en su defecto podrá igualmente ser prorrogada.”*

**ARTÍCULO TERCERO.** – *Las disposiciones decretadas en el Decreto 031 del 24 de marzo de 2020, no fueron modificadas en el presente Decreto, seguirán rigiendo en su integridad.*

**ARTÍCULO CUARTO.** – *El presente decreto rige a partir de su publicación.”*  
(Sic)

Como fundamento de su decisión indicó -transcripción literal-:

*“Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.*

*Igualmente, el artículo 49 de la Carta Política preceptúa “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”. Este derecho fundamental es desarrollado y regulado por la Ley 1751 de 2015, disposición que señala como responsabilidad del Estado “respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud y en procura de ello es deber de éste formular y adoptar políticas públicas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales”.*

*En concordancia con las disposiciones anteriores, el artículo 209 ibidem, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros principios, en los de eficiencia, economía y celeridad con el fin de alcanzar el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.*

*El artículo 598 de la Ley 9 de 1979 indica que “toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes”.*

*El 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS, emitió la declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional - ESPII, con el fin de coordinar las acciones mundiales de respuesta al COVID-19.*

*De acuerdo a las investigaciones realizadas a la fecha por la OMS, se estiman que el periodo de incubación del COVID-19 oscila entre 1 y 14 días (...)*

*El Ministerio de la Protección Social, por Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020 adoptó las primeras medidas preventivas sanitarias en el país, de aislamiento y cuarentena, por causa del COVID-19.*

*Por su parte el Departamento Administrativo de la Función Pública dispuso mediante Circular 018 del 10 de marzo de 2020, las acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias, entre ellas:*

*“Adoptar horarios flexibles para los servidores y trabajadores con el propósito de disminuir el riesgo por exposición en horas pico 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”.*

*El 11 de marzo del año en curso, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica por el nuevo COVID-19, declaró la Pandemia Global, para la cual a la fecha no existe medicamento, tratamiento o vacuna para hacerle frente.*

*El Gobierno Nacional, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por la Resolución 407 del 13 del mismo mes y año, declaró la Emergencia Sanitaria por causa del COVID-19, con el objetivo de mitigar el riesgo, prevenir la propagación y controlar sus efectos, la cual dispuso entre otros aspectos:*

*“2.6 Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o a quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberán impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo y el trabajo en casa”.*

*“2.9 Ordenar a todas las autoridades del país y particulares de acuerdo a su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda con el plan de contingencia que expida este ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19” (negrillas propias).*

*Por Directiva Presidencial 02 del 12 de marzo de 2020, dirigida a entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, en concordancia con las medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19, a partir del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones TIC, impartió las siguientes directrices:*

*“Como medida preventiva de carácter temporal y extraordinario, y hasta que se supere la emergencia sanitaria decretada mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 "Por medio de la cual se declara emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus" por el Ministerio de Salud y Protección Social, los organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional deberán revisar las condiciones particulares de salud de los servidores públicos, así como las funciones y actividades que desarrollan, con el fin de adoptar mecanismos que permitan su cumplimiento desde la casa. Para ello, se podrá acudir a las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin que esto constituya la modalidad de teletrabajo, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008.”*

*Aun cuando se han adoptado las acciones nacionales requeridas para hacer frente a esta situación de salud pública, se requiere fortalecer a nivel local las mismas, con el fin de prevenir un contagio generalizado y mitigar los efectos del COVID-19 en el momento en que haga presencia en nuestro municipio.*

*El Departamento del Cauca, al tener límites territoriales con los departamentos del Huila y Valle del Cauca, en donde se han presentado varios casos de COVID-19, requiere tomar medidas de prevención y contención inmediatas por el alto flujo de personas que transitan a raves de las ciudades capitales vía panamericana, y para ello nuestro caso concreto por la vía alterna que conecta con la ciudad de Cali (...) contexto que dificulta el control de las personas que pudieren ingresar contagiadas por COVID-19 en el municipio de Morales.*

*La ley 1523 de 2012, “por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, señala en su artículo 2°:*

*“La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades.”.*

*El alcalde municipal es el conductor del Sistema Nacional de Prevención del Riesgo en el nivel local y está investido con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, entre las que se encuentra facilitar el apoyo de los niveles departamental y nacional y desempeñar las labores de complementariedad que corresponde a los municipios.*

*Esta disposición establece en su artículo 3° numeral 8° el Principio de Precaución así: “Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.”*

*El 17 de marzo de 2020, a través de Decreto No. 024 se “Establecieron protocolos y acciones preventivas en el municipio de Morales Cauca, debido a la propagación de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la República a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus COVID-19”.*

*El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, previa reunión extraordinaria para analizar y evaluar la situación de peligro con los riesgos asociados al brote de enfermedad por Coronavirus Covid-19 y de las afecciones que este podría causar en la población del municipio de Morales, fenómeno derivado de origen biosanitario y una vez escuchado el informe técnico por parte de la Secretaria de Salud Municipal, emitió concepto favorable y recomendó la declaración de situación de Calamidad Pública Municipal, según Acta 03 del 17 de marzo de 2020, acogiéndose al artículo 57 de la Ley 1523 de 2012.*

*Conforme a lo anterior, mediante Decreto No. 025 del 18 de marzo de 2020, declaró la existencia de una situación de Calamidad Pública en el municipio de Morales.*

*A pesar de las medidas antes referidas, se estima que necesario adoptar decisiones al interior de la Alcaldía Municipal que efectivamente limiten las posibilidades de contagio persona a persona en todos los espacios laborales pero que al mismo tiempo garanticen la continuidad de la prestación del servicio a cargo de este ente municipal, por lo que es indispensable, en este elevado estado de riesgo público, establecer y acatar directrices de distanciamiento laboral y social entre los mismos funcionarios y entre éstos y el público en general usuario de servicios misionales en su sede principal y en sus dependencias adscritas con el fin de reducir el contacto cercano entre personas y así coadyuvar a prevenir y contener el virus.*

*El Gobierno Nacional, mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, teniendo como consideraciones, entre otras:*

*“Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos. con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.”*

*Igualmente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 del 20 de marzo del año en curso, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del señalado estado de emergencia, disponiendo, entre otros:*

*Artículo 2 Procedimientos sancionatorios. Durante el estado de emergencia (...).*

*Artículo 3. Suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de actos de apertura (...).*

*Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales (...).*

*El municipio de Morales expidió el Decreto N° 034 del 24 de marzo de 2020, “Por el cual se adopta temporalmente una medida administrativa de distanciamiento laboral y social en las dependencias de la Alcaldía de Morales – Cauca y se dictan otras disposiciones”.*

*A nivel Nacional el Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, en su artículo 1 “Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.” En su artículo 3 señala algunas excepciones, entre las cuales se encuentra:*

*“13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado”.*

*La medida de distanciamiento laboral y social que pretende adoptarse en la alcaldía municipal de Morales, tiene como finalidad exclusiva prevenir y contener el contagio del COVID-19 en todas las dependencias de la administración municipal, sin embargo, no afectarán la permanente prestación del servicio público a cargo de la entidad, pues a través de sus funcionarios del nivel directivo, en coordinación con los demás funcionarios de la entidad, se atenderán continuamente las competencias, necesidades sociales y las funciones misionales legalmente a su cargo, a través de los diversos medios electrónicos que se ponen a disposición de la ciudadanía en general, contexto laboral temporal, que debidamente desarrollado, generará así mismo el derecho a que los funcionarios continúen percibiendo su salario y prestaciones sociales por existir una efectiva contraprestación de sus servicios personales con los cuales se materializa el cumplimiento de las metas institucionales del municipio de Morales”. (Sic)*

3. El Tribunal avocó el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, informó a la comunidad sobre el particular (para el efecto publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para ello y, además, en el *link* de “avisos a las comunidades” tanto de la secretaría como del Despacho y en la página *web* de la entidad territorial que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.



## II. INTERVENCIONES

4. El municipio que expidió el acto, no se manifestó.

5. La agente del Ministerio Público concluyó que el acto analizado debía declararse no ajustado a Derecho.

Que el decreto cumplió con los requisitos formales ya que fue plenamente identificado, proferido por el alcalde en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, siendo un acto administrativo de carácter general, debidamente motivado, que resultaba aplicable a los habitantes de dicho ente territorial.

Que el acto analizado modificó parcialmente el Decreto 031 del 24 de marzo de 2020, respecto del cual conceptuó que debía anularse. Por ello reiteró los argumentos plasmados en aquel concepto, bajo el entendido de que el presente decreto mantuvo la falencia señalada, ya que si bien se establecieron unos horarios de trabajo de los empleados de la alcaldía municipal para la prestación de los servicios a cargo del ente territorial, a través del uso de los medios tecnológicos de la información; lo cierto es que no se especificó cuáles serían los medios o canales de comunicación con los que contaría el ciudadano para acceder a la administración pública.

Que ante dicha incertidumbre, era evidente que también con la modificación al Decreto 031 del 24 de marzo de 2020, contenida en el 034 del 11 de abril de 2020, se estaría vulnerando el acceso de los habitantes o administrados a la administración pública.

## III. CONSIDERACIONES

6. COMPETENCIA.

El Tribunal debe asumir el conocimiento del acto en mención conforme a los

artículos 20 de LEEE, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y pese a que aquel tuvo vigencia temporal (del 11 de abril y hasta las 00:00 horas del 27 de abril de 2020) y que para el momento de esta sentencia perdió obligatoriedad conforme al artículo 91-5- de la última codificación, no por ello su revisión debe omitirse, pues, durante ese lapso produjo efectos jurídicos: *“El decaimiento, a partir de la fecha mencionada, no es óbice para que el Consejo de Estado haga un juicio de legalidad del acto objeto de examen por cuanto nació a la vida jurídica y generó efectos jurídicos”*<sup>1</sup>.

## 7. SOBRE LA VALIDEZ O LA CONFORMIDAD DE LAS NORMAS CON OTRAS DE MAYOR JERARQUÍA.

Es del caso precisar que cualquier sistema jurídico moderno está integrado por reglas y principios. Las primeras tienen condiciones específicas de aplicación que impiden que coexistan con otras que les sean contrarias: se aplican todo o nada, y la colisión que llegare a presentarse entre dos de ellas, se resuelve retirando una del ordenamiento jurídico conforme a las pautas del artículo 5º de la Ley 57 de 1887 o construyendo con las dos una, donde hay un enunciado general y su respectiva excepción. Mientras que los últimos al carecer de esos supuestos, no pueden entrar en conflicto entre sí a nivel normativo y por ello tal choque solo acaece en los casos concretos y se disuelve, entre otros, mediante los test de razonabilidad e igualdad y la ponderación concreta<sup>2</sup>.

Sin embargo, las normas jurídicas (reglas y principios) están o pueden jerarquizarse y de ello se deriva el concepto de validez, el cual, de otro lado, es entendido como el ajuste que debe tener una a otra de mayor jerarquía o, lo que es lo mismo, que las superiores dan validez a las inferiores. Tal aspecto aparece regulado, entre otros, en los artículos 4º y 209 y siguientes y 288 de

---

<sup>1</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Filemón Jiménez Ochoa. Bogotá, D. C., 11 de agosto de 2009. Radicación Número: 11001-03-15-000-2009-00304-00.

<sup>2</sup> Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.

la Carta que, en su orden, prevén la supremacía de esta sobre las demás disposiciones, de las leyes sobre los actos administrativos, etc. Aspectos estos que fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998.

## 8. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

La Carta autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior<sup>3</sup>, de conmoción interior<sup>4</sup> y de emergencia<sup>5</sup>.

Los fundamentos del primero surgen de su propia denominación; los del segundo obedecen a una grave perturbación del orden público que desborde las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, los del tercero, de carácter residual, responden a hechos distintos de los anteriores que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional. El Congreso de la República debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos, e igualmente el Ministerio Público debe cumplir precisas funciones. Esas competencias en lo que respecta al tercer caso, que ocupa la atención de la Sala, aparecen regulados de manera especial en los artículos 46 y siguientes de LEEE que reglamenta el tema conforme al artículo 152 -e- de la Carta Política.

---

<sup>3</sup> Artículo 212.

<sup>4</sup> Artículo 213.

<sup>5</sup> Artículo 215.

## 8.1. SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD ASIGNADO A LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El Gobierno Nacional luego de declarar un estado de excepción, no es el único que expide normas jurídicas con el fin de concretar las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, también las autoridades territoriales pueden y deben apoyarse en ellas con la misma finalidad conforme a los artículos 305 -1- y 315-1- de la Constitución Política, pues, Colombia es una República unitaria regida, entre otros, por el principio de coordinación de las actuaciones de las entidades públicas con cara al cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º, 209, ss., 298 y 311 C. Po.).

Esas medidas de carácter general que sean expedidas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y que tengan como propósito el desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, son objeto de control inmediato de legalidad por parte de los tribunales administrativos, de conformidad con los 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del tenor siguiente:

*“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

*“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

(...)

*14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.*

La vinculación entre los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción y los actos administrativos pasibles de control inmediato de legalidad resulta evidente cuando en estos, expresamente, se mencionan aquellos como soporte normativo. Sin embargo, en opinión de la Sala, también existe cuando pese a que no se citen textualmente los primeros, sí aparecen como premisas normativas tácitas de los segundos, pues, la norma transcrita no distingue entre una y otra eventualidad y solo exige el “*desarrollo*” como conector entre tales disposiciones.

En suma, el sistema de competencias de las entidades y servidores públicos, incluida la Rama Judicial, es taxativo conforme a los artículos 6º y 121 de la Constitución Política. Por ello si el acto del que se trate fue expedido por fuera del marco legal de la declaratoria del estado de emergencia, ya porque temporalmente es anterior o posterior a la vigencia de la misma o porque si bien se emitió dentro de ese lapso no fue sustentado en ella expresa ni tácitamente, el Tribunal carece de competencia para analizarlo por la vía del control inmediato de legalidad, aunque, por supuesto, sí podría juzgarlo a través de las otras previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo el cumplimiento de los correspondientes requisitos formales.

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a partir del artículo 20 de LEEE, que reprodujo el 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dicho que el referido control de legalidad tiene las características siguientes<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Cp.: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., 5 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Decreto 505.

- a) *Se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.*
- b) *Es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.*
- c) *No suspende la ejecución del acto administrativo.*
- d) *La falta de publicación no lo impide.*
- e) *Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.*

Con cara al último requisito, es necesario anotar que la Sala no puede limitarse a la mera confrontación de la norma sometida a control con el decreto que dispuso el estado de excepción, sino que, además, debe analizar la eventual transgresión del ordenamiento jurídico, sino se olvida que esas facultades excepcionales sólo pueden utilizarse en circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado, que la ley tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales y que, en general, existen límites que no pueden rebasarse conforme lo prevé la citada LEEE. Sobre el tema la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha dicho:

*“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al 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.”<sup>7</sup>*

---

Ver también sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 2009-00305.

<sup>7</sup> Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA- 011, consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque. Citada por la misma Corporación en la fechada el 22 de febrero 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00452-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Ministerio de la Protección Social. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo.

## 8.2. ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE HARÁ EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

La Corte Constitucional cuando ha abordado el control inmediato de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de los estados de emergencia, lo ha hecho, conforme a la C-466 de 2017, desde los puntos de vista formal y material.

Por el primero, ha verificado si los decretos reúnen los requisitos siguientes: (i) que estén motivados, (ii) que estén suscritos por la autoridad administrativa competente para emitirlos, (iii) que sean expedidos durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determinen el ámbito territorial para su aplicación<sup>8</sup>

Y, por el segundo, ha indagado si fueron expedidos en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica, pero a partir de los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

El Consejo de Estado<sup>9</sup>, por su parte, ha indicado que el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de LEEE y 136 del CPACA, también nacido de la declaratoria de los estados de emergencia, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores y frente a los temas estudiados, y relativa con relación al resto del ordenamiento jurídico; razón por la cual es posible que el acto respectivo sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015, C-300 de 2011, C-244 de 2011, C-233 de 2011, C-216 de 2011, C-194 de 2011, C-193 de 2011 y C-940 de 2002.

<sup>9</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá. Mayo 24 de 2016. Radicación Núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

a los analizados y que, además, el análisis de validez debe hacerse confrontándolo con todo el universo jurídico, es decir, que dicho control es integral. Así lo señaló:

*“que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”<sup>10</sup>*

También tiene dicho que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)<sup>11</sup> con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento, esto es, con: a) Las normas constitucionales sobre derechos fundamentales, b) las convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) las constitucionales que rigen los estados de excepción, d) la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, e) el decreto de declaratoria del estado de excepción y f) los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

Si tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han acudido a los referidos parámetros formales y materiales para ejercer sendos controles inmediatos de legalidad, el Tribunal también debe hacerlo respecto de los actos que expidan las autoridades territoriales por la misma razón.

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>11</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.



El Consejo de Estado, en definitiva, ha definido como características<sup>12</sup> del Control inmediato de legalidad, las siguientes:

i) Es un verdadero proceso judicial debido a que, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es una sentencia judicial la que emite la jurisdicción de lo contencioso administrativo en dicho trámite.

ii) Es automático e inmediato porque tan pronto como la entidad pública expida el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, dentro de las 48 horas siguientes, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente, de oficio, lo revise e incluso sin que se haya divulgado.

iii) Es autónomo porque incluso es aplicable a los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que expida el presidente de la República para conjurarlo.

iv) Es integral por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad de este con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

---

<sup>12</sup> Ver Sentencia del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-047201, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

Es de aclarar que, aunque, en principio, el control integral supone que el acto administrativo general, expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, se confronte con todo el ordenamiento jurídico, pero queda circunscrito a las normas invocadas en la respectiva sentencia.

v) Es compatible<sup>13</sup> con las acciones públicas de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, ya que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción puede demandarse posteriormente en nulidad simple o en nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

vi) Es participativo en la medida que los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

vii) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa<sup>14</sup>, porque cuando declara la nulidad total o parcial de los actos objeto de control, si bien tiene efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tiene la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los *ítems* que analizó y decidió.

## 9. DEL CASO CONCRETO.

El acto administrativo objeto de control de legalidad fue expedido en el contexto del estado de emergencia social que declaró el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, para enfrentar el Covid-19,

---

<sup>13</sup> Ver Sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 7 de febrero de 2000, exp. CA-033, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 20 de octubre de 2009, exp. 2009-00549, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 200900732, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>14</sup> Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

modificó los artículos CUARTO y DÉCIMO PRIMERO del Decreto 031 del 24 de marzo de 2020, para establecer nuevos horarios para el desempeño de las funciones laborales, así como para la atención no presencial de público y para ampliar las vigencias de las medidas adoptadas hasta el 27 de abril de 2020.

Debe tenerse en cuenta que este Tribunal, en sentencia del 11 de junio de los corrientes<sup>15</sup>, estudió la legalidad del Decreto 31 de 24 de marzo de 2020, y anuló los incisos 2 y siguientes del artículo 6°, que regulaban la interrupción de términos de caducidad y prescripción de todos los procesos adelantados por el ente territorial, así como la ampliación de términos para dar respuesta a los derechos de petición<sup>16</sup>. Por ello como el presente acto amplió la vigencia del Decreto 31 ya mencionado, aclara la Sala que, las medidas que se podían prorrogar corresponden a las que no fueron nulitadas, esto es, las que se encuentran ajustadas a Derecho.

Ahora bien, como el presente acto modificó artículos que no fueron declarados nulos, procede el control inmediato de legalidad sobre tales aspectos. Por ello, se pasa a revisar si la fijación de un nuevo horario de atención no presencial al público está o no acorde al ordenamiento jurídico.

---

<sup>15</sup> Tribunal Administrativo del Cauca. Radicación: 19001-23-33-001-2020-00211-00. M.P.: Carlos Leonel Buitrago Chávez.

<sup>16</sup> En dicha sentencia se dispuso:

*“PRIMERO. ANULAR, por no ajustarse a Derecho, los incisos 2° y ss. del ARTÍCULO SEXTO del Decreto 31 del 24 de marzo de 2020, expedido por el municipio de Morales– Cauca, según lo expuesto. En consecuencia, dicho artículo quedará así:*

*“ARTÍCULO SEXTO.- Suspensión de términos procesales y actuaciones administrativas que deban surtirse en audiencia: Se suspenden a partir de la publicación del presente decreto, el desarrollo de toda actuación administrativa de carácter sancionatorio y sus términos procedimentales que adelante la Alcaldía Municipal de Morales en su condición de autoridad administrativa, nominadora, disciplinaria, coactiva y que deben desarrollarse a través de las respectivas audiencias presenciales previstas en cada procedimiento legal o normatividad especial aplicable, entre ellas las audiencias regladas por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 que inclusive estén en curso.”*

## 9.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

El Consejo de Estado ha indicado que son tres los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad<sup>17</sup>: i) que se trate de un acto de contenido general; ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

El Decreto 034 del 11 de abril de 2020, fue expedido y suscrito por el alcalde municipal, aparece debidamente motivado y según la transcripción que se hizo en la parte motiva, fue expedido durante la vigencia del respectivo estado de excepción y en desarrollo de este, en la medida que implementó varias decisiones para disminuir la propagación del contagio, las cuales se circunscribieron a un ámbito territorial para su aplicación. De modo que formalmente no puede hacerse reproche alguno.

## 9.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DEL DECRETO 034 DE 11 DE ABRIL DE 2020, CON LAS NORMAS SUPERIORES.

Según lo dicho, el estudio alude a los límites materiales específicos del acto administrativo, expedido por la entidad territorial en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, y que debe desarrollarse a partir de los juicios (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

9.2.1. Los juicios de conexidad material y finalidad, están previstos en los artículos 215 de la Constitución y 47 de LEEE, y con ellos se busca establecer si las medidas adoptadas en el acto administrativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción. Ellos implican

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

que la materia sobre la cual tratan las medidas guarde relación directa y específica con la crisis que se pretende sortear, y deben ser evaluados desde los puntos de vista: (i) interno o desde la específica relación entre las medidas adoptadas y "*las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*"<sup>18</sup>, y (ii) externo o desde la relación entre el acto administrativo y la declaratoria de emergencia.

9.2.1.1. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se indicó que el 7 de enero de 2020, la "*Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional*" y que el "*6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional*"; declaró, por 30 días calendario, el "*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*", para "*limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...*", por lo que se hacía necesario "*expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permitir incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales*".

El Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*", avaló, entre otros aspectos, la suspensión de las actuaciones o procedimientos administrativos. En los considerandos, se indicó la necesidad de "*expedir normas... que flexibilicen... la atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas*", a través del "*distanciamiento*

---

<sup>18</sup> Sentencias C-723 de 2015.

*social y aislamiento [...] limitar las posibilidades de propagación del virus*". Tal y como lo indicó recientemente el Consejo de Estado.<sup>19</sup>

Con el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"*, se estableció el aislamiento preventivo obligatorio, atendiendo a que, a esa fecha, el Ministerio Salud y Protección Social había reportado la presencia de 271.364 casos confirmados en 173 países y 11.252 muertes, y a que no existe vacuna o tratamiento que permitan combatir con efectividad el nuevo Coronavirus COVID-19. Por ello, se adoptaron medidas de higiene respiratoria y distanciamiento social, esta última, incluso, recomendada por la OMS.

En igual sentido, con el Decreto 531 del 08 de abril de 2020, *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"*, se amplió, con 34 excepciones, la medida de *"aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19"*.

Ahora bien, con el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, *"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"*, se recalcó que, mientras durara la emergencia sanitaria, debía propenderse porque la prestación de

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00, sentencia de 11 de mayo de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

servicios a cargo de las autoridades, se hiciera mediante la modalidad de trabajo en casa, para lo cual se darían a conocer en las respectivas páginas web, los canales oficiales mediante los cuales se prestaría el servicio; también se ampliaron los términos para resolver peticiones y se habilitó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas, entre otros aspectos, de la siguiente manera:

*“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.*

*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.*

*En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.*

*En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente Necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.*

*(...).*

*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.*

*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 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.*

*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.”*

9.2.1.2. En suma, en los decretos mencionados se argumentó que la Organización Mundial de la Salud — OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación; que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

También se tomaron medidas con base en el aislamiento general, propendiendo por el trabajo en casa y buscando evitar al máximo el contacto entre la población en general y los servidores públicos.

9.2.1.3. De esta manera existe conexidad material y finalidad entre lo dispuesto por el Gobierno Nacional y la autoridad territorial, e igualmente entre los propósitos del acto administrativo y las medidas en él adoptadas.

9.2.2. Los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad buscan comprobar que en el acto *sub exámine* no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia<sup>20</sup>. Por ello debe verificarse que las medidas dispuestas: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

9.2.2.1. Según lo dicho, el acto modificó los artículos CUARTO y DÉCIMO PRIMERO del Decreto 31 del 24 de marzo de 2020, y tuvo como finalidad la ampliación de medidas el distanciamiento laboral y social, tales como la suspensión de la atención presencial al público y su implementación a través de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Y si bien se dispuso la ampliación de la vigencia frente al resto de disposiciones del Decreto 31 mencionado, reitera la Sala que sobre tales aspectos ya se pronunció en la sentencia del 11 de junio de 2020, donde se declararon como no ajustados a Derecho los incisos 2° y ss. del ARTÍCULO SEXTO, de aquel acto.

Por ello, el análisis del presente decreto corresponde a las medidas adoptadas de manera expresa, es decir, a las de atención no presencial al público y la prestación de servicios a través de medios electrónicos, con las cuales se buscó materializar fines constitucionales como la vida e integridad personal de los servidores públicos y de toda la población local, propendiendo por el distanciamiento social y evitar al máximo el contacto físico.

9.2.2.2. En efecto, encuentra la Sala que se siguió garantizando la prestación del servicio por parte del ente territorial, a través de medios electrónicos, esto es, limitando únicamente el contacto físico. Medida tomada con base en el

---

<sup>20</sup> Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015

distanciamiento social y cuya única finalidad correspondió a la protección de los servidores y de las personas que requieran de los servicios mencionados, buscando materializar fines constitucionales como son la integridad personal y la vida de toda la población local.

Si bien el Ministerio Público reiteró que dicha medida no era válida porque no se aclaró cuáles eran los canales dispuestos para el efecto, lo cierto es que en el rótulo de cada una de las páginas del decreto aparece señalado que la página web municipal es [www.morales-cauca.gov.co](http://www.morales-cauca.gov.co); que el correo electrónico es [contactenos@morales-cauca.gov.co](mailto:contactenos@morales-cauca.gov.co) y que la línea móvil de atención al público es 3154034083.

Por tanto, se advierte que a pesar de que en la norma aludida no se mencionaron específicamente los canales aludidos, lo cierto es que los mismos sí aparecen reseñados en el encabezado de cada una de las páginas del decreto y pueden ser consultados en la página web del ente territorial, por lo que se comprende que sí fueron dados a conocer a la comunidad en general. No se deduce la existencia de una limitación al acceso a los servicios de la administración pública más allá de aquella que han impuesto las necesarias medidas de aislamiento, por lo que no se haya mérito para excluir del ordenamiento dicha disposición, máxime, cuando el objeto de que las personas no asistan personalmente a las instalaciones de la administración municipal busca evitar que se propague el contagio, y proteger a los servidores públicos como a la comunidad en general.

9.2.2.3. En suma, la ampliación de las medidas de suspensión de atención al público de manera presencial, así como el establecimiento de un horario laboral de trabajo en casa, se encuentran debidamente sustentadas y devienen necesarias para poder contener la propagación del COVID-19, y garantizar la integridad personal y la vida de toda la población local y de los servidores públicos, ya que, se recalca, a la fecha, el distanciamiento social, así como las medidas de autoprotección, continúan siendo las más efectivas

para controlar la propagación del virus, teniendo en cuenta que aún no se tiene una vacuna o tratamiento farmacológico efectivo. Además, tales medidas buscan hacer efectiva la ampliación del aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el Gobierno Nacional con el Decreto 531 del 08 de abril de 2020.

En todo caso, se reitera, que si bien con el presente acto se dispuso la ampliación de las otras medidas contenidas en el Decreto 031 de 24 de marzo de 2020, debe entenderse que tal determinación no procede frente a los incisos 2° y ss. del artículo 6° de dicho decreto, ya que, como se dijo, fueron declarados nulos por este Tribunal mediante la sentencia del 11 de junio de 2020.<sup>21</sup>

9.2.3. El juicio de no contradicción específica refiere a que las medidas adoptadas: (i) no contengan "*una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales*"<sup>22</sup> y que (ii) no desconozcan "*el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE*".

La suspensión de la atención presencial al público y la prestación de servicios a través de canales virtuales, se orientan a proteger la salud y la vida de toda la población local, que son fines constitucionalmente importantes, y los medios utilizados, el confinamiento y demás restricciones, resultan pertinentes al efecto. De modo que el acto, en este punto, no contradice específicamente la Carta ni los tratados internacionales aprobados por el Congreso, sino que, por el contrario, los desarrolla a través de una lectura en clave de la pandemia. Tampoco desconoce el propósito y medidas previstos en los decretos 417, 440, 457, 491 y 531 de 2020, que igualmente implementa en el contexto local.

---

<sup>21</sup> Tribunal Administrativo del Cauca. Sentencia de 11 de junio de 2020, radicado: 19001-23-31-000-2020-00276-00. M.P. Carlos Leonel Buitrago Chávez.

<sup>22</sup> Sentencia C-225 de 2009.

9.2.4. El juicio de motivación suficiente, conforme al artículo 8 de LEEE, el acto debe "*señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)*" y, por tanto, lo que busca es verificar si en aquel se indican las razones suficientes que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales<sup>23</sup>: "*..en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*".

En el presente caso, el juicio de motivación suficiente aparece igualmente cumplido a partir de la información suministrada por la OMS y el Ministerio de Salud, que advierten de la agresividad del virus Covid-19 y la necesidad de proteger la población. De modo que la suspensión de la atención al público de manera presencial y la ampliación de la suspensión de los términos para los trámites y procesos sancionatorios e incluso contractuales, tuvo como finalidad la implementación del aislamiento preventivo obligatorio, esto es, buscando evitar la movilización de los particulares y de los mismos servidores públicos.

9.2.5. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean "*necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción*". El análisis de los actos refieren a dos aspectos: el primero, la necesidad fáctica, la cual consiste en verificar si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos y, el segundo, la necesidad jurídica, que implica verificar "*la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad*"<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011

<sup>24</sup> Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

Desde el punto de vista de la necesidad fáctica y jurídica, la ampliación de las medidas que propenden por el distanciamiento social, pero garantizan a su vez la prestación de servicios a través de canales no presenciales, resultan adecuadas y buscan superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos.

9.2.6. Por último, el juicio de proporcionalidad también consagrado en el artículo 13 de LEEE, prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, es decir, que los actos exigen la verificación de dos elementos: el primero, que deben *"imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad"*<sup>25</sup> y, el segundo, que la medida excepcional *"guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos"*.

Las limitaciones en comento responden a un fin constitucional de suma importancia, que es la protección de la salud y la vida de toda la población, y los medios que fueron utilizados resultan pertinentes a ese fin. Este, además, es especialmente importante en la medida que sin la vida los demás derechos y garantías no tienen importancia alguna, y si bien los medios escogidos restringen otros derechos constitucionales, no existía para el momento del acto e incluso no existe para la fecha de este fallo, según la información de la que se dispone, otros mecanismos fácticos ni jurídicos para afrontar tal peligro. De allí que el juicio de proporcionalidad estricto aparezca igualmente cumplido.

10. Por tanto, se declarará ajustado a Derecho el Decreto 034 de 11 de abril de 2020, expedido por el municipio de Morales, con la salvedad de que la ampliación de las medidas contenidas en el Decreto 31 de 24 de marzo de 2020, no comprende las de los incisos 2° y ss. del ARTÍCULO SEXTO de

---

<sup>25</sup> Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

dicho acto, los cuales fueron nulitados por el Tribunal en sentencia de 11 de junio de los corrientes, según se expuso.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA:


PRIMERO. Declárase ajustado a Derecho el Decreto 034 de 11 de abril de 2020, *“Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 031 del 24 de marzo de 2020 “Por el cual se adopta temporalmente una medida administrativa de distanciamiento laboral y social en las dependencias de la Alcaldía Municipal de Morales – Cauca”*, expedido por el municipio de Morales – Cauca, pero al tenor de las precisas razones aquí expuestas, esto es, con la salvedad de que la ampliación de las medidas contenidas en el Decreto 31 de 24 de marzo de 2020, no comprende las de los incisos 2° y siguientes del ARTÍCULO SEXTO de dicho acto, los cuales fueron nulitados mediante sentencia de 11 de junio de 2020.

SEGUNDO. Notifíquese lo decidido al municipio en comento, a la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO. Publíquese esta decisión en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ