



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**

Popayán, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente:**           **JAIRO RESTREPO CÁCERES**

**Expediente:**                       **19001 23 33 005 2020 00164 00**

**Acto que se revisa:**           **DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020** *“Por la (sic) cual se adopta temporalmente una medida administrativa de distanciamiento laboral y social en las dependencias de la alcaldía municipal de Miranda – Cauca y se dictan otras disposiciones”*

**Entidad emisora:**               **MUNICIPIO DE MIRANDA**

**Medio de Control:**           **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

### **I. OBJETO A DECIDIR**

Procede la Sala, en virtud de lo normado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup> y 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectuar el control inmediato de legalidad al Decreto No. 064 del 26 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Miranda - Cauca, *“Por la (sic) cual se adopta temporalmente una medida administrativa de distanciamiento laboral y social en las dependencias de la alcaldía municipal de Miranda – Cauca y se dictan otras disposiciones”*.

### **II. ANTECEDENTES**

**1.** El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, declaró *«la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo de 2020»*. En la mencionada Resolución, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19 (Coronavirus).

**2.** 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 LEEE, declaró o estableció el *«Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el termino de 30 días»*, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida Nacional; atendiendo, entre otras, a las siguientes motivaciones:

---

<sup>1</sup> **“Artículo 20.** 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.”

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

*"...Que una de las principales medidas, recomendadas per 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 de la vida y la salud de los colombianos...*

*Que 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." (Subraya la Sala).*

**3.** Posteriormente, el alcalde del municipio de Miranda-Cauca, expidió el Decreto No. 064 de 26 de marzo de 2020 *"Por la (sic) cual se adopta temporalmente una medida administrativa de distanciamiento laboral y social en las dependencias de la alcaldía municipal de Miranda – Cauca y se dictan otras disposiciones"*.

**4.** El 03 de abril de 2020, la Secretaría de esta Corporación remitió al correo electrónico del despacho del Magistrado Sustanciador, el acto administrativo de la referencia a fin de llevar a cabo el trámite de rigor.

**5.** Mediante proveído del 13 de abril de 2020, el Magistrado Ponente dispuso avocar conocimiento, en única instancia, del medio de control de la referencia, a efectos de adelantar el respectivo control inmediato de legalidad, 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 el efecto 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.

## **2.1. EL TEXTO DE LA NORMA A REVISARSE**

A continuación, se transcribe en su integridad el texto del Decreto No. 064 de 26 de marzo de 2020:

**"EL ALCALDE MUNICIPAL DE MIRANDA,** en uso de sus facultades constitucionales, en especial las conferidas en los artículos 2, 8, 49, 209 y 315 de la Constitución Política y los fundamentos legales previstos en Ley 9 de 1979, Ley 136 de 1994 artículo 91 modificado par la Ley 1551 de 2012 artículo 29. Ley 489 de 1998, Ley 715 de 2001 artículo 44. Ley 909 de 2004. Decreto 770 de 2005. Ley 1523 de 2012. Ley 1751 de 2015, Decreto 1083 de 2015, Ley 1960 de 2019, demás normas concordantes, y

### **CONSIDERANDO**

*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 que "la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios 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 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 propenden por la promoción de la salud,*

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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 eficacia. 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 la 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 estima que: i) el periodo de incubación de la COVID-19 oscila entre 1 y 14 días; ii) en general se sitúa en torno a cinco días, iii) una persona puede contraer el COVID-19 por contacto con otra que esté infectada por el virus y, iv) la enfermedad puede propagarse de persona a persona a través de las gotículas procedentes de la nariz a la boca que se esparcen cuando una persona infectada tose o exhala. Estas gotículas caen sobre objetos y superficies que rodean a la persona, de modo que otras personas pueden contraer el COVID-19 si tocan estos objetos o superficies y luego se tocan los ojos, la nariz a la boca. También pueden contagiarse si inhalan las gotículas que haya esparcido una persona con COVID-19 al toser o exhalar. Por eso se recomienda mantenerse a más de dos (2) metros de distancia de una persona que se encuentre enferma.

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.

Par 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 o de gran afluencia de personas en los sistemas de transporte, tener una menor concentración de trabajadores en los ambientes de trabajo y una menor 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 a 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. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo y el trabajo en casa.”

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

*"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"*

*Por Directiva Presidencial 02 del 12 de marzo del mismo año, dirigida a organismos y 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 Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social, las 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 hacerle 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.*

*En el Departamento del Valle del Cauca, se han confirmado múltiples casos del COVID-19 y debido a la estrecha relación comercial, educativa y de otros servicios con dicha entidad territorial, es necesario que se adopten las medidas de prevención necesarias en el Municipio de Miranda, pues su situación geográfica de colindancia por el sur del Valle del Cauca nos convierte en un municipio vulnerable frente al COVID-19.*

*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: (...)*

*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 16 de marzo de 2020, a través de Decreto No. 054, se "establecieron acciones preventivas ante la propagación del virus coronavirus covid-19 en el municipio de Miranda, de conformidad con la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la República a nivel nacional".*

*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 Miranda, fenómeno derivado de origen biosanitario y una vez escuchado el informe técnico por parte de la Secretaria de Salud Municipal,*

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

emitió concepto favorable y recomendó la declaración de situación de Calamidad Pública Municipal, según Acta número 1020-02.038.001-2020, suscrita por el comité local para la Gestión del Riesgo.

A pesar de las medidas antes referidas, se estima que es necesario adoptar decisiones al interior de la Alcaldía Municipal (sic) 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 del 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 estos y el público en general usuario de sus 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: (...)

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: (...)

A nivel Nacional el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, en su artículo 1° ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (0:00 am) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19." En su artículo 3 se señalan 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".

En el nivel Departamental, el Decreto 0644 del 22 de marzo de 2020, modificatorio del 641 del 19 de marzo de 2020, en su artículo 1 señala:

"restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en la jurisdicción del Departamento del Cauca, en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre las 14:00 horas del sábado 21 de marzo de 2020, hasta las 23:59 horas del martes 24 de marzo de 2020".

Y adiciona la siguiente excepción a las ya señaladas en el Decreto 641 de 2020:

"Personal de empresas públicas y privadas necesario e indispensable para atender liquidación, pago y cobro de nóminas, pago de cuentas de contratistas, así como los de soporte para atender modalidades de teletrabajo o trabajo en casa, pagos de seguridad social, para asegurar condiciones de cierre temporal de obras civiles y mantenimiento de condiciones de seguridad de establecimientos comerciales."

La medida de distanciamiento laboral y social que pretende adoptarse en la Alcaldía Municipal de Miranda, 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 y asesor, en coordinación con los demás funcionarios de la entidad, se atienden 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 sus

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

salarios 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 Miranda.

## DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO: Atención al público:** Adoptar temporalmente y como una medida administrativa de carácter extraordinario, el distanciamiento laboral y social en las dependencias de la Alcaldía Municipal (sic) de Miranda y sus dependencias adscritas, consistente en continuar con la suspensión de atención al público de manera presencial hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** En el caso de las Secretarías y Oficinas que deban garantizar atención a la comunidad, el jefe inmediato deberá coordinar con los funcionarios los respectivos turnos.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Continuar la atención al ciudadano mediante los siguientes canales de comunicación:

**a.** Líneas de celulares para comunicarse con las dependencias:

Planeación: 3174975665

(...)

Sedam: 3174967632

**b.** Línea celular de la Secretaría de Salud Municipal para recibir orientación por COVID-19: 3175033802

**c.** Recepción virtual para Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes al Correo electrónico: [contactenos@miranda-cauca.gov.co](mailto:contactenos@miranda-cauca.gov.co) y página web en el siguiente link...

**d.** Recepción virtual de ofertas y comunicaciones relacionadas con los diferentes procesos de contratación deben hacerse únicamente por medio electrónico, a la dirección de correo electrónico [contratacion@miranda-cauca.gov.co](mailto:contratacion@miranda-cauca.gov.co) en todo caso, la dependencia encargada no asumirá responsabilidad alguna por correspondencia incorrectamente dirigida o por las fallas que pueda presentar el medio electrónico utilizado.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Trabajo en casa por medio de use de las TICs: Ampliar la implementación de esta metodología como medida excepcional, ocasional y temporal, de acuerdo a las funciones y actividades que desarrolla el servidor público y/o contratista, sin que esto constituya la modalidad de teletrabajo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 numeral 4 de la Ley 1221 de 2008.

**PARÁGRAFO:** A partir de la expedición del presente decreto y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día lunes trece (13) de abril del año en curso, los servidores públicos de la Alcaldía de acuerdo a las funciones que desarrollan, desempeñarán sus actividades laborales desde sus sitios de residencia en el horario establecido en jornada continua entre las 8 a.m. y las 4 p.m. de lunes a viernes, con la debida atención en términos de oportunidad y calidad.

**ARTÍCULO TERCERO:** Los Secretarios de Despacho y Jefes de Oficina en conjunto con los funcionarios y contratistas a su cargo, deberán realizar un plan de trabajo y efectuar seguimiento y control de las actividades a realizar, en aplicación de la medida excepcional, ocasional y temporal de que trata el artículo segundo del presente decreto.

**PARÁGRAFO:** Los funcionarios del nivel directivo y asesor de la Alcaldía Municipal (sic) de Miranda serán los encargados directos de coordinar sus equipos de colaboradores, para garantizar, a través de los mismos, la atención continua de los tramites y competencias que demanden los usuarios internos y externos de la entidad, con lo cual se surta la normal prestación del servicio y desarrollo de funciones

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

misionales individuales, por dependencia y metas institucionales, a través de los medios electrónicos o de comunicación que se pongan a disposición de la ciudadanía en general.

**ARTÍCULO CUARTO:** Se autoriza a los Secretarios de Despacho y Jefes de Oficina que deban realizar las actividades que se relacionan a continuación para que adopten horarios flexibles de trabajo de manera transitoria:

- a. Realizar actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.
- b. Realizar las labores que se requieren para no traumatizar el desarrollo de actividades urgentes, que se relacionen con el funcionamiento de la Administración Municipal (Soporte tecnológico, elaboración y pago de nómina, pago de seguridad social, a la DIAN, de actas parciales de contratos, entre otros pagos y demás actividades que garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables.
- c. Realizar actividades relacionadas con el pago de subsidios y entrega de ayudas a la población vulnerable.
- d. De conformidad con el Decreto Nacional 460 del 22 de marzo de 2020, la comisaria del Municipio de Miranda, prestará servicio en los términos establecidos en el citado decreto Nacional, aplicando la flexibilización en el horario de atención presencial al público.
- e. Garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

**PARÁGRAFO:** Los Secretarios de Despacho, Jefes de Oficina, servidores públicos, trabajadores oficiales y contratistas que asistan a la Alcaldía deberán cumplir con las siguientes directrices:

- a. Lavarse constantemente las manos con abundante agua y jabón, por 40 segundos, frotando palmas, áreas entre dedos, uñas y los dorsos de la muñeca.
- b. Cuidar su salud y la de sus compañeros, manteniendo el lugar de trabajo limpio.
- c. Informar inmediatamente al jefe en caso de presentar síntomas de enfermedad respiratoria.
- d. Evitar, temporalmente, los saludos de beso, abrazo o de mano.
- e. Taparse la boca al momento de toser o estornudar con la parte interna del codo, procurar mantener una distancia de al menos dos metros entre la persona que tosa o estornude.

**ARTÍCULO QUINTO:** Suspensión de los procesos contractuales: Durante el término previsto en el artículo primero del presente acto administrativo, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Miranda, evaluará los procesos contractuales que se encuentren surtiendo a través de las modalidades de selección de contratistas estipuladas en el Decreto Compilatorio 1082 de 2015 y determinará la conveniencia de adoptar o no la medida de suspensión de un determinado proceso, para lo cual queda expresamente facultado y asimismo para publicar la medida a través de la respectiva adenda en el portal de contratación estatal SECOP. Igualmente, frente a los servicios identificados como indispensables para la normal prestación del servicio a cargo de la Alcaldía Municipal, se podrá suplir a través de los mecanismos previstos en el artículo 8º del Decreto 440 del 20 de marzo del año en curso expedido por el Gobierno Nacional, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del señalado Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Recepción de ofertas y las comunicaciones relacionadas con los diferentes procesos de Contratación deben hacerse únicamente por medio electrónico, a la dirección de correo electrónico [contratacion@miranda-cauca.gov.co](mailto:contratacion@miranda-cauca.gov.co) en todo caso, la dependencia encargada no asumirá responsabilidad alguna por correspondencia incorrectamente dirigida o por las fallas que pueda presentar el medio electrónico utilizado.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Las audiencias públicas asociadas a los procesos de selección de contratistas se realizarán a través de la aplicación de videoconferencias zoom para lo cual los interesados deberán registrarse en el enlace <https://zoom.us/> y crear su propio usuario o asociar cuentas de otras aplicaciones tales como Gmail o Facebook, dichas audiencias serán programadas en cada uno de los pliegos de condiciones o invitaciones públicas de cada proceso en donde se indicara el día y hora señalados para efectuar la videoconferencia, el link particular de cada audiencia y la contraseña de acceso a la reunión virtual planificada la cual se activará 5 minutos antes del inicio de cada audiencia, cualquier inconveniente técnico será resuelto a través del correo electrónico [contratacion@miranda-cauca.gov.co](mailto:contratacion@miranda-cauca.gov.co).

**ARTÍCULO SEXTO:** Los servidores públicos, trabajadores y contratistas que se encuentren laborando mediante la figura de trabajo en casa por medio de uso de las TICs, en el caso de necesidad de servicios serán requeridos.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** Vigencia. La presente medida administrativa culminará a las cero horas (00:00 a m.) del 13 de abril de 2020; a partir del día siguiente se desarrollarán las actividades con la normalidad funcional en las sedes laborales de la Alcaldía Municipal.

**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 OCTAVO:** Hacemos un llamado a todos a mantener la calma, apoyar la realización de estos cambios contingentes, a unas acciones constructivas ante la actualidad de Nuestra Patria y del Mundo.

Estaremos monitoreando diariamente el avance de la situación, y se continuará oficialmente el desarrollo de las acciones de contingencia que permitirán apoyar los planes de prevención regional, departamental y nacional ante la situación presentada.

**ARTÍCULO NOVENO:** El presente decreto rige a partir de su publicación."

## 2.2. INTERVENCIONES

**2.2.1.** El municipio que expidió el decreto, no se manifestó frente a la legalidad de su acto.

**2.2.2.** No se presentaron intervenciones de terceros interesados.

### 2.2.3. Del Ministerio Público

La Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos, luego de analizar la normativa constitucional y legal que regula la materia de debate, considera que el Decreto No. 064 del 26 de marzo de 2020 dictado por el alcalde del municipio de Miranda – Cauca no riñe con las facultades que establece la Carta Política en casos de emergencia, dado que no se suspendieron los derechos humanos ni las

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

libertades fundamentales, por el contrario, promueve la prevención, mitigación, control y pronta respuesta a la propagación y los efectos adversos que se deriven de la pandemia Coronavirus COVID-19.

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1. La Competencia

El Tribunal es competente para decidir en **ÚNICA INSTANCIA** sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14° del artículo 151 del C.P.A.C.A.<sup>2</sup>, en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

#### 3.2. Los estados de excepción en la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, en un intento por desterrar el uso desmedido y abusivo de la figura del «Estado de Sitio» establecida en el marco de la constitución anterior y que generalmente conllevaba restricciones exageradas a los derechos, reguló de manera detallada y minuciosa el asunto, primero, estableciendo de manera expresa tres estados de excepción: el de “Guerra Exterior” (art. 212), el de “Comoción Interna” (art. 213) y el de “Emergencia” (art. 215); y segundo, creando rigurosos escrutinios políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para dejar en claro que se sujetan al imperio de la Constitución y de la Ley.

#### 3.3. El Estado de Emergencia

Para los efectos del sub iudice, es importante señalar que el «Estado de Emergencia» está regulado por el artículo 215 de la Constitución, de la siguiente manera:

*“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar 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 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, 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.*

*Estos decretos 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 estos últimos 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.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este*

---

<sup>2</sup> “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 fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)”.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

*artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos contemplados en este artículo.*

*PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento."*

En resumen, de acuerdo con el artículo 215 constitucional transcrito, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de «guerra exterior» y de «conmoción interior», a los aluden los artículos 212 y 213 del Texto Superior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá ser declarado el Estado de Emergencia por el presidente de la República, por periodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados 2 veces más y que sumados no podrán exceder de 90 días en el año.

Desde el punto de vista normativo, quizá el rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de emergencia, es la facultad que se le atribuye al señor presidente de la República para «dictar decretos con fuerza de ley». En el caso específico del Estado de Emergencia, el artículo 215 Superior señala, que además del «decreto declarativo», que es el que declara la situación de emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley, denominados «decretos legislativos», destinados exclusivamente a conjurar o remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, naturalmente, el Gobierno Nacional, bien sea a través del señor presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agendas estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y, las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones. lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales pueden adoptar las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción.<sup>3</sup>

### **3.4. El control a los poderes excepcionales del ejecutivo en los estados de excepción**

Como se destacó en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 estableció un sistema robusto de controles, tanto político como jurídico, sobre las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el Ejecutivo y las autoridades públicas en general, al amparo de los estados de excepción.

#### **3.4.1. Control político**

El artículo 215 Superior señala, que en el decreto que declare el «estado de emergencia», el Gobierno nacional convocará al Congreso, si este no se hallare reunido. La aludida norma establece: Que el Congreso examinará el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre su conveniencia y oportunidad. **(ii)** Que el Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos señalados. Y **(iii)** Que el presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en la norma, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

En ese sentido, es al Congreso de la República a quien compete examinar, por razones de conveniencia y oportunidad, los «decretos declarativos», es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia.

El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del presidente y de los ministros por la declaratoria de los estados de excepción sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

#### **3.4.2. Control constitucional**

El párrafo del artículo 215 Constitucional señala que “el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos [...], para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”. Asimismo, el artículo 241.7 Superior establece que “a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...) Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7.- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución”. En esos mismos términos, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 señala, que “la Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los Decretos legislativos dictados

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), sentencia de 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

durante los Estados de Excepción (sic) 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”.

Por lo tanto, la Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «decretos legislativos» que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de un «estado de emergencia». Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los «decretos legislativos» que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo en los estados de excepción, sino que también, de los «decretos declaratorios», que son los que declaran la situación de emergencia.<sup>4</sup>

### 3.4.3. Control de legalidad

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “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 (sic), 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”. En esos mismos términos, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, señala: “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 (sic), (como lo es el estado de emergencia), 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”.

Por lo tanto, el Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, “las medidas de carácter general que sean dictadas (por las autoridades del orden nacional) en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción (sic)”;

mientras que los actos administrativos de naturaleza general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los “decretos legislativos” durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados o controlados, de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.

### 3.5. Naturaleza, finalidad y características del control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011, para examinar “las medidas de carácter general que sean dictadas” por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden

---

<sup>4</sup> A partir de entonces esta sería la Línea jurisprudencial mayoritaria, seguida entre otras, en las sentencias C-300 de 1994, C-366 de 1994, C-466 de 1995, C-027 de 1996 y C-122 de 1997 y reiterada por unanimidad en la sentencia C-802 de 2002.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los Decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional para conjurarla.

El Consejo de Estado<sup>5</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

*"1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic). De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.*

*2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

*3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción (sic) y de los decretos legislativos que expida el Presidente (sic) de la República para conjurarlo.*

*4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto 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 (sic). Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que 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 (sic), se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.*

*5. La Sala Plena del Consejo de Estado<sup>6</sup> ha dicho además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), puede demandarse posteriormente*

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

### **3.6.- Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad**

En lo que tiene que ver con cuales son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(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.

### **3.7. Estudio de procedencia en el Sub Judice.**

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 064 del 26 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Miranda, o si, por el contrario, ésta Corporación debe abstenerse de ello.

#### **3.7.1. Que se trate de un acto de contenido general**

Revisada la parte resolutive del Decreto No. 064 del 26 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Miranda, se comprueba que se dispuso el "...distanciamiento laboral y social en las dependencias de la alcaldía municipal de Miranda", con el fin de prevenir el contagio entre los habitantes del municipio tomando acciones tales como la modificación del horario para atención al público en la alcaldía, y la jornada de trabajo de los servidores y empleados públicos del municipio. Igualmente dispone de la suspensión de términos contractuales que se adelanten en las dependencias de la administración local.

Al revisar el contenido de dicha resolución, el cual fue transcrito en el primer

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

acápites de esta providencia, se observa que ella desarrolla una serie de medidas de carácter general, tales como; **(i)** Suspensión de la atención al público en las dependencias públicas de la administración municipal; **(ii)** Habilitación e implementación de canales de atención y comunicación vía telefónica y electrónica en las diferentes dependencias de la administración local; **(iii)** Adopción de la modalidad de trabajo en casa para los empleados y contratistas de la administración municipal, con flexibilidad de horarios y coordinación con los Secretarios de Despacho; **(iv)** Suspensión de términos en los procesos contractuales y actuaciones administrativas; **(v)** Habilitación de canales de comunicación electrónicos para los procesos de contratación que lo requieran, así como la utilización de plataformas y aplicaciones para el desarrollo de audiencias en los procesos contractuales.

De lo expuesto, resulta claro que las determinaciones adoptadas en el Decreto No. 064 del 26 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Miranda, son de carácter general y *erga omnes*, pues cobijan sin distinción a la generalidad de los ciudadanos de la localidad, y propenden por el cuidado de la salud de los empleados y contratistas de la administración local, así como a la prevención de contagio de los usuarios de los servicios de la entidad y los interesados en las actuaciones contractuales del municipio de Miranda dentro de los procedimientos a su cargo. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

### **3.7.2.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa**

Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de "*función administrativa*" elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general, "*función administrativa*" es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

Ahora bien, aterrizando ese postulado conceptual al caso en concreto, se tiene que el Decreto No. 064 del 26 de marzo de 2020, señala en su encabezado que el respectivo acto es expedido por el alcalde del municipio de Miranda, en ejercicio de sus funciones constitucionales previstas en el artículo 315 superior<sup>7</sup>, así como las previsiones del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 "*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*", entre otras, es decir, que dicha autoridad pertenece al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden territorial, y cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

Además, en concordancia con el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012 y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2013, las cuales determinan que los alcaldes son los responsables de la implementación de los procesos de riesgo y también son los encargados de prevenir o mitigar los efectos de situaciones tales como las epidemias.

Se colige de lo expuesto, que el alcalde del municipio de Miranda en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el referido Decreto No. 064 de 2020, en la medida que su expedición se efectúa con fundamento en las atribuciones constitucionales y legales previstas para la figura del alcalde como jefe de la administración local y representante legal del municipio. En

---

<sup>7</sup> Señala las atribuciones que se confieren a los alcaldes

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

### **3.7.3.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de excepción.**

En aras a determinar si se cumple con este último presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala deberá revisar los considerandos del Decreto No. 064 del 26 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Miranda, los cuales fueron transcritos al inicio de la providencia.

Al efectuar la mencionada revisión, se encuentra que el referido decreto se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas, ordenadas según aparecen en su parte considerativa, así: **(i)** Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; **(ii)** Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política Nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras; **(iii)** Circular 018 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual imparte a los entes territoriales las acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias; **(iv)** Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo de 2020, por causa del COVID-19 (coronavirus); **(v)** Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el presidente de la República, por el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19; **(vi)** Decreto No. 440 del 20 de marzo de 2020 expedido por el presidente de la República, “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; **(vii)** Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020 expedido por el presidente de la República “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”, en el cual ordena el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, a partir de las cero horas (00.00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00.00 a.m.) del día 13 de abril de 2020; **(viii)** Decreto No. 0644 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento del Cauca, por el cual restringe la movilidad en el Departamento del Cauca.

Por lo anterior, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 064 del 26 de marzo de 2020 “Por la (sic)cual se adopta temporalmente una medida administrativa de distanciamiento laboral y social en las dependencias de la alcaldía municipal de Miranda – Cauca y se dictan otras disposiciones”, puesto que se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa y tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante un estado de excepción.

### **3.8. El control inmediato de legalidad del Decreto No. 064 del 26 de marzo de 2020 – alcalde del municipio de Miranda**

Definida la procedibilidad del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 064 del 26 de marzo de 2020, procede entonces la Sala a realizar el correspondiente

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

análisis integralidad de dicho acto administrativo; estudio que se dividirá en dos aspectos, los formales y los materiales.

En lo que tiene que ver con los aspectos formales, se revisarán la competencia y los requisitos de forma; y respecto de los aspectos materiales, se estudiará lo atinente a la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el Estado de excepción, y la proporcionalidad de sus disposiciones.

### **3.8.1. Aspectos formales**

#### **3.8.1.1. La competencia**

Constitucionalmente, los alcaldes tienen asignada la función de la conservación del orden público, con acomodo a la Ley y las instrucciones y ordenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. Los alcaldes, ostentan la calidad de primera autoridad de policía del ente territorial al que representan.

Adicionalmente, también se encuentran encargados de la dirección de la acción administrativa de los municipios, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, representándolo judicial y extrajudicialmente.

En cuanto a las situaciones de emergencia que se llegaren a presentar en una determinada población, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, establece:

*“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
- 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*
- 3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*
- 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*
- 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*
- 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
- 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
- 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las Leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación Nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel Nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja."

Así, es posible observar con claridad en las funciones señaladas, que el alcalde municipal de Miranda (Cauca), tiene la competencia legal de la conservación del orden público en el ámbito de su territorio, al igual que de prevención de riesgo o de mitigación de los efectos de desastres.

Ahora, en cuanto a las funciones relacionadas con la administración municipal, el literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece:

**"ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la Ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:  
(...)

d) En relación con la Administración municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes,

3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro t mpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y de Procedimiento Civil.

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

8. Apoyar con recursos humanos y materiales el buen funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales.

9. <Numeral INEXEQUIBLE>

10. Ejercer el poder disciplinario respecto de los empleados oficiales bajo su dependencia.

11. Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.

12. Conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y miembros de las juntas, concejos y demás organismos cuyos nombramientos corresponda al Concejo, cuando este no se encuentre reunido, y nombrar interinamente a quien deba reemplazarlos, excepto en los casos en que esta Ley disponga otra cosa.

13. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio.

14. Distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

15. Autorizar comisiones a los empleados públicos municipales de carrera administrativa para aceptar, con carácter temporal, cargos de la Nación, de los Departamentos o municipios.

16. Plantas de Beneficio de Animales Destinados para el Consumo Humano: La Administración municipal con el fin de abastecer adecuadamente de carnes a la población deberá utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al funcionamiento y prestación del servicio que ofrecen las Plantas de Beneficio de Animales para el Consumo Humano, garantizando su viabilidad desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social en los términos establecidos por las autoridades sanitarias.

Las Administraciones municipales podrán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el cumplimiento de este artículo.

17. Plazas de Mercado Públicas: Las Administraciones municipales deberán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el adecuado funcionamiento y prestación del servicio de abastecimiento de alimentos a la población que ofrecen las Plazas de Mercado Públicas. Lo anterior para el óptimo desarrollo desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social de las mismas.

18. Solicitar al juez la declaratoria sobre la validez o la revisión de las condiciones económicas de los contratos de concesión que haya celebrado el municipio, cuando a su juicio el objeto verse sobre asuntos que no pueden ser realizadas por particulares, o cuando se trate de la prestación de servicios públicos domiciliarios u otros, motivado por una ecuación contractual que se encuentre desequilibrada en contra del municipio o porque esté afectando en forma grave el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en la Constitución.

19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho InterNacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.

**PARÁGRAFO.** El alcalde que en ejercicio de la función conferida en el numeral 5 de este literal exceda el presupuesto de la vigencia o la capacidad de endeudamiento establecida, incurrirá en falta gravísima

Del mismo modo, el artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, faculta al alcalde para:

“(…)

1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.

2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la Ley y las ordenanzas.

3. Velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.

4. Elaborar e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional, y del plan de desarrollo territorial.

5. Crear el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia establezca el Gobierno Nacional.

6. Coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, económicas y comunitarias, las políticas y las actividades para la convivencia.

7. Resolver los impedimentos y recusaciones de las autoridades de Policía de primera instancia.

8. Resolver el recurso de apelación en el procedimiento verbal abreviado, cuando no exista autoridad especial de Policía en el municipio o distrito a quien se le haya atribuido, en relación con las medidas correctivas que aplican los inspectores de Policía rurales y urbanos o corregidores, en primera instancia.

9. Autorizar, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos, rifas y espectáculos.

10. Suspender, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos o rifas, espectáculos que involucran aglomeraciones de público complejas cuando haya lugar a ello.

11. Imponer la medida de suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja.

12. Establecer, con el apoyo del Gobierno Nacional, centros especiales o mecanismos de atención y protección de personas trasladadas o conducidas por el personal uniformado de la Policía y coordinar y desarrollar programas pedagógicos para la convivencia, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional.

13. Tener en la planta de personal de la administración distrital o municipal, los cargos de inspectores y corregidores de Policía necesarios para la aplicación de este Código.

14. Resolver el recurso de apelación de las decisiones tomadas por las autoridades de Policía, en primera instancia, cuando procedan, siempre que no sean de competencia de las autoridades especiales de Policía.

15. Conocer de los asuntos a él atribuidos en este Código y en la Ley, las ordenanzas y los acuerdos.

16. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

17. Conocer en única instancia de los procesos de restitución de playa y terrenos de baja mar."

Resulta indispensable advertir que, el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, dentro de las medidas adoptadas como respuesta a la emergencia sanitaria iniciada con la Resolución 385 de 2020 – expedida por el Ministerio de Salud y la Protección Social, y por supuesto en el estado de emergencia declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, dispuso en su artículo 6° la 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".

A partir de lo enunciado, se verifica que el Decreto 064 del 26 de marzo de 2020, adopta las medidas correspondientes, para la prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID 19, que, según se manifestó en precedencia, ha sido calificada como pandemia y, hasta la fecha, hay múltiples casos reportados en todo el territorio Nacional, con la única finalidad de evitar que los habitantes de la municipalidad se expongan a un riesgo en su estado de salud por un posible contagio del virus.

Igualmente, es posible observar con claridad en las funciones señaladas, que el alcalde municipal de Miranda (Cauca), tiene la competencia legal de intervenir en los procedimientos administrativos a cargo de su administración municipal.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

De esta manera, para la Sala resulta evidente que la materia tratada en acto objeto del sub iudice, se circunscribe al ámbito competencia del alcalde municipal de Miranda.

### 3.8.1.2. Los requisitos de forma

Desde el punto de vista formal, el Decreto No. 064 del 26 de marzo de 2020, cumple a cabalidad con los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa.

Según lo anterior, la Sala encuentra que el citado decreto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo<sup>8</sup>, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe.

### 3.8.2. Aspectos materiales

#### 3.8.2.1. Conexidad

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha mencionado: “Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa”.<sup>9</sup>

En este punto es necesario establecer si el decreto objeto de control guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción y las normas que le dan sustento, así, se tiene que los artículos primero a tercero modifican y regulan lo correspondiente a la modalidad y jornada laboral, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO PRIMERO: Atención al público:** Adoptar temporalmente y como una medida administrativa de carácter extraordinario, el distanciamiento laboral y social en las dependencias de la Alcaldía Municipal de Miranda y sus dependencias adscritas, consistente en continuar con la suspensión de atención al público de manera presencial hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** En el caso de las Secretarías y Oficinas que deban garantizar atención a la comunidad, el jefe inmediato deberá coordinar con los funcionarios los respectivos turnos.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Continuar la atención al ciudadano mediante los siguientes canales de comunicación:

**a. Líneas de celulares para comunicarse con las dependencias:**

Planeación: 3174975665

(...)

Sedam: 3174967632

<sup>8</sup> Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 1001-03-15-000-2010-00390- 00(CA), sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Vellilla

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578- 00(CA), Sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**b.** Línea celular de la Secretaría de Salud Municipal para recibir orientación por COVID-19: 3175033802

**c.** Recepción virtual para Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes al Correo electrónico: [contactenos@miranda-cauca.gov.co](mailto:contactenos@miranda-cauca.gov.co) y página web en el siguiente link...

**d.** Recepción virtual de ofertas y comunicaciones relacionadas con los diferentes procesos de contratación deben hacerse únicamente por medio electrónico, a la dirección de correo electrónico [contratacion@miranda-cauca.gov.co](mailto:contratacion@miranda-cauca.gov.co) en todo caso, la dependencia encargada no asumirá responsabilidad alguna por correspondencia incorrectamente dirigida o por las fallas que pueda presentar el medio electrónico utilizado.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Trabajo en casa por medio de uso de las TICs: Ampliar la implementación de esta metodología como medida excepcional, ocasional y temporal, de acuerdo a las funciones y actividades que desarrolla el servidor público y/o contratista, sin que esto constituya la modalidad de teletrabajo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 numeral 4 de la Ley 1221 de 2008.

**PARÁGRAFO:** A partir de la expedición del presente decreto y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día lunes trece (13) de abril del año en curso, los servidores públicos de la Alcaldía de acuerdo a las funciones que desarrollan, desempeñarán sus actividades laborales desde sus sitios de residencia en el horario establecido en jornada continua entre las 8 a.m. y las 4 p.m. de lunes a viernes, con la debida atención en términos de oportunidad y calidad.

**ARTÍCULO TERCERO:** Los Secretarios de Despacho y Jefes de Oficina en conjunto con los funcionarios y contratistas a su cargo, deberán realizar un plan de trabajo y efectuar seguimiento y control de las actividades a realizar, en aplicación de la medida excepcional, ocasional y temporal de que trata el artículo segundo del presente decreto.

**PARÁGRAFO:** Los funcionarios del nivel directivo y asesor de la Alcaldía Municipal de Miranda serán los encargados directos de coordinar sus equipos de colaboradores, para garantizar, a través de los mismos, la atención continua de los trámites y competencias que demanden los usuarios internos y externos de la entidad, con lo cual se surta la normal prestación del servicio y desarrollo de funciones misionales individuales, por dependencia y metas institucionales, a través de los medios electrónicos o de comunicación que se pongan a disposición de la ciudadanía en general."

En relación con este aspecto, la modificación suspensión de la atención en las dependencias de la administración municipal, tienen como finalidad evitar la aglomeración entre las personas y propiciar el distanciamiento social, lo cual fue establecido en el Decreto 417 de 2020, mediante el cual el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Ecológica, Económica y Social, que dispone:

*"Que 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.*

*Que con igual 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 que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios*

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

*tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario."*

Las disposiciones referidas, también guardan consonancia con el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 "por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público", pues aquel fundamentó:

*"Que en virtud de las normas señaladas el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales y municipales están facultados para dictar medidas en materias de orden público, sin embargo, es necesario impartir instrucciones que organicen la expedición de actos y órdenes en materia de orden público con ocasión de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19. "*

Dado lo anterior, considera esta Corporación que las medidas establecidas, se ajustan a derecho, al tener conexidad con los decretos de orden nacional dictados con motivo del Estado de Emergencia, además, se han dispuesto los canales electrónicos para que el público en general pueda adelantar las gestiones ante la administración, como forma de garantizar la continua prestación del servicio.

Seguidamente, el artículo cuarto señala:

**"ARTÍCULO CUARTO:** Se autoriza a los Secretarios de Despacho y Jefes de Oficina que deban realizar las actividades que se relacionan a continuación para que adopten horarios flexibles de trabajo de manera transitoria:

**a.** Realizar actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.

**b.** Realizar las labores que se requieren para no traumatizar el desarrollo de actividades urgentes, que se relacionen con el funcionamiento de la Administración Municipal (Soporte tecnológico, elaboración y pago de nómina, pago de seguridad social, a la DIAN, de actas parciales de contratos, entre otros pagos y demás actividades que garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables.

**c.** Realizar actividades relacionadas con el pago de subsidios y entrega de ayudas a la población vulnerable.

**d.** De conformidad con el Decreto Nacional 460 del 22 de marzo de 2020, la comisaria del Municipio de Miranda, prestará servicio en los términos establecidos en el citado Decreto Nacional, aplicando la flexibilización en el horario de atención presencial al público.

**e.** Garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

**PARÁGRAFO:** Los Secretarios de Despacho, Jefes de Oficina, servidores públicos, trabajadores oficiales y contratistas que asistan a la Alcaldía deberán cumplir con las siguientes directrices:

**a.** Lavarse constantemente las manos con abundante agua y jabón, por 40 segundos, frotando palmas, áreas entre dedos, uñas y los dorsos de la muñeca.

**b.** Cuidar su salud y la de sus compañeros, manteniendo el lugar de trabajo limpio.

**c.** Informar inmediatamente al jefe en caso de presentar síntomas de enfermedad respiratoria.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**d.** Evitar, temporalmente, los saludos de beso, abrazo o de mano.

**e.** Taparse la boca al momento de toser o estornudar con la parte interna del codo, procurar mantener una distancia de al menos dos metros entre la persona que tosa o estornude.”

El artículo en cuestión contiene directrices para todos los servidores públicos del municipio, y consagra recomendaciones de carácter general frente a la emergencia, incluyendo medidas sanitarias de prevención para aquellos empleados o contratistas que, por la necesidad del servicio, deban ingresar a las instalaciones de la administración local.

Posteriormente, el artículo quinto dispone:

**“ARTÍCULO QUINTO:** Suspensión de los procesos contractuales: Durante el término previsto en el artículo primero del presente acto administrativo, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Miranda, evaluará los procesos contractuales que se encuentren surtiendo a través de las modalidades de selección de contratistas estipuladas en el Decreto Compilatorio 1082 de 2015 y determinará la conveniencia de adoptar o no la medida de suspensión de un determinado proceso, para lo cual queda expresamente facultado y asimismo para publicar la medida a través de la respectiva adenda en el portal de contratación estatal SECOP. Igualmente, frente a los servicios identificados como indispensables para la normal prestación del servicio a cargo de la Alcaldía Municipal, se podrá suplir a través de los mecanismos previstos en el artículo 8º del Decreto 440 del 20 de marzo del año en curso expedido por el Gobierno Nacional, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del señalado Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Recepción de ofertas y las comunicaciones relacionadas con los diferentes procesos de Contratación deben hacerse únicamente por medio electrónico, a la dirección de correo electrónico [contratacion@miranda-cauca.gov.co](mailto:contratacion@miranda-cauca.gov.co) en todo caso, la dependencia encargada no asumirá responsabilidad alguna por correspondencia incorrectamente dirigida o por las fallas que pueda presentar el medio electrónico utilizado.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Las audiencias públicas asociadas a los procesos de selección de contratistas se realizarán a través de la aplicación de videoconferencias zoom para lo cual los interesados deberán registrarse en el enlace <https://zoom.us/> y crear su propio usuario o asociar cuentas de otras aplicaciones tales como Gmail o Facebook, dichas audiencias serán programadas en cada uno de los pliegos de condiciones o invitaciones públicas de cada proceso en donde se indicara el día y hora señalados para efectuar la videoconferencia, el link particular de cada audiencia y la contraseña de acceso a la reunión virtual planificada la cual se activará 5 minutos antes del inicio de cada audiencia, cualquier inconveniente técnico será resuelto a través del correo electrónico [contratacion@miranda-cauca.gov.co](mailto:contratacion@miranda-cauca.gov.co).”

En relación con la suspensión de los términos, se reitera que el contenido del Decreto 417 de 2020 avala la posibilidad de suspensión de los términos ante la necesidad del aislamiento preventivo, así, dicha decisión se acompasa a la situación de emergencia sanitaria previamente referida, además, se resalta que a través del Decreto Ordinario 457 del 22 de marzo de 2020, el señor presidente de la República impartió “instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, entre ellas, la de “ordenar el 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 25 de marzo de 2020,

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

hasta las cero horas (00.00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por cause del Coronavirus COVID-19”.

A nivel territorial, se tiene constancia que algunas autoridades departamentales y municipales<sup>10</sup> adoptaron medidas de aislamiento y toque de queda que implicaron la restricción total para la movilidad de personas y vehículos en sus jurisdicciones, lo que afectaría la normal ejecución de las diferentes actividades, entre ellas, el desarrollo de las actuaciones administrativas y contractuales a cargo de las respectivas entidades territoriales.

Es evidente entonces, que las actuaciones o procedimientos contractuales cuyos términos fueron objeto de suspensión, no fue realizada de manera caprichosa o arbitraria por la administración del municipio de Miranda, pues, corresponden a aquellas que acorde las reglas de la experiencia, para su desarrollo, requieren la consulta, evaluación o análisis de expedientes que reposan en las instalaciones de la Entidad y no es posible acceder por medios electrónicos, al igual que aquella que se adelantan con base en insumos, documentos o intervención de otras entidades públicas o particulares, lo que implica una serie de intervenciones que, al no estar a cargo de la autoridad municipal, podrían significar movilización, circulación o traslados de particulares, resultando entonces de imposible ejecución ante la medida de aislamiento preventivo obligatorio adoptada por el Gobierno Nacional y las diferentes entidades territoriales, para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos derivados de la pandemia COVID-19.

En ese orden de ideas, se destaca también que la suspensión de las actuaciones o procedimientos contractuales se encuentra expresamente autorizada por los apartes de los considerandos del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, que aluden a 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 social y aislamiento [...] limitar las posibilidades de propagación del virus”*. Aclara la Sala, que si bien el referido decreto legislativo, en su parte resolutive no ordena la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas que adelanten las diferentes entidades públicas, la lectura de su parte motiva o considerativa, evidencia que el espíritu de dicha norma es permitir dicha suspensión, por las razones expuestas, conclusiones refrendadas por el Consejo de Estado en reciente providencia del 11 de mayo de 2020.<sup>11</sup>

Finalmente, los artículos sexto a octavo establecen:

**“ARTÍCULO SEXTO:** *Los servidores públicos, trabajadores y contratistas que se encuentren laborando mediante la figura de trabajo en casa por medio de uso de las TICs, en el caso de necesidad de servicios serán requeridos.*

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** *Vigencia. La presente medida administrativa culminará a las cero horas (00:00 a m.) del 13 de abril de 2020; a partir del día siguiente se desarrollarán las actividades con la normalidad funcional en las sedes laborales de la Alcaldía Municipal.*

---

<sup>10</sup> Por ejemplo: (i) el 18 de marzo de 2020, la Gobernación del Valle del Cauca expidió el Decreto 1-3-0691 por medio del cual decretó el toque de queda en todo el territorio del departamento a partir de las 22:00 horas del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 04:00 horas del día martes 24 de marzo de 2020; (ii) el 19 de marzo de 2020, la Gobernación de Boyacá profirió el Decreto 192 por el cual se restringió la libre circulación de los habitantes en la jurisdicción de ese departamento desde las 12:00 m del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 23:59 pm del 23 de marzo de 2020, entre otras.

<sup>11</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.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**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 OCTAVO:** *Hacemos un llamado a todos a mantener la calma, apoyar la realización de estos cambios contingentes, a unas acciones constructivas ante la actualidad de Nuestra Patria y del Mundo.*

*Estaremos monitoreando diariamente el avance de la situación, y se continuará oficialmente el desarrollo de las acciones de contingencia que permitirán apoyar los planes de prevención regional, departamental y nacional ante la situación presentada."*

Inicialmente, se comprueba que el artículo sexto desarrolla los conceptos de que trata el Decreto 417 de 2020, cuando señala que se deberán utilizar mecanismos tecnológicos y de los servicios de comunicaciones, como herramienta esencial que se debe brindar a los ciudadanos en aras de permitir una respuesta a las emergencias sanitarias que se lleguen a presentar y evitar la propagación de la pandemia por el virus COVID-19, garantizando así la protección la vida y la salud de los colombianos.

Por su parte, los artículos séptimo y octavo contienen medidas necesarias para la prevención de la propagación del virus COVID-19, así como la duración de la misma conforme las normas que permiten intervenciones tempranas para atender la urgencia, en este caso por la propagación del Covid-19. Por consiguiente, se considera que hay conexidad con la norma que declaró el Estado de excepción.

### **3.8.2.2. La proporcionalidad**

En lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de la proporcionalidad, la Sala evidencia que mediante el Decreto No. 064 del 26 de marzo de 2020, el alcalde municipal de Miranda acogió e instrumentalizó las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus COVID-19.

En efecto, como ya se indicó, la medida de suspensión de atención al público y de términos contractuales, respeta las condiciones del Decreto Legislativo 417 de 2020, que tiene como objetivo establecer medidas excepcionales que buscan garantizar la salud de los funcionarios de la administración municipal de Miranda, así como de los usuarios de sus servicios, en aras de garantizar una la adecuada respuesta de la entidad territorial a nivel administrativo durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el que atraviesa el país.

En modo similar, el Decreto Legislativo 417 y 440, así como el Decreto Ordinario 457 de 2020, respectivamente, tienen como objetivo establecer medidas excepcionales como la suspensión de términos en las actuaciones administrativas como repuesta al distanciamiento social, orientado a evitar la propagación del virus en el territorio Nacional.

De lo anterior, se puede manifestar, sin hesitación alguna, que el decreto objeto del sub judge, mediante el cual se adoptaron temporalmente las medida administrativas de distanciamiento laboral y social en las dependencias de la alcaldía municipal de Miranda, así como la suspensión de los términos

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

contractuales, se encuentran ajustadas a derecho al tener conexidad con los decretos del orden Nacional dictados con motivo del Estado de Emergencia, puesto que tiene relación directa con las medidas que deben adoptar los alcaldes y gobernadores frente al desarrollo de las etapas de la emergencia sanitaria como medida orientada a contrarrestar la propagación del nuevo coronavirus, también, adopta una serie de medidas transitorias y excepcionales que buscan garantizar la salud de los servidores públicos de la Alcaldía municipal y los residentes en el municipio, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los usuarios e interesados en las actuaciones de la entidad territorial durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el que atraviesa el país, decretado por el presidente de la República en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

En conclusión, Decreto 064 del 26 de marzo de 2020, resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Esta Corporación aclara, como lo ha reiterado el Alto Tribunal Contencioso<sup>12</sup>, que, *“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”*, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

#### 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,

#### RESUELVE:

**PRIMERO.-** Declárase ajustado a derecho el Decreto No. 064 del 26 de marzo de 2020, *“Por la (sic) cual se adopta temporalmente una medida administrativa de distanciamiento laboral y social en las dependencias de la alcaldía municipal de Miranda – Cauca y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el alcalde de Miranda - Cauca.

**SEGUNDO.-** Notifíquese a través de la Secretaría de esta Corporación, al alcalde municipal de Miranda (Cauca), y a la señora Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos adscrita al Despacho, de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

**TERCERO.-** Publíquese esta decisión por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, 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

---

<sup>12</sup> Ver sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549- 00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 1 1001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011. exp. 1 1001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 1100103-15-000-2010-00170-00(CA)

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00164 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 064 del 26 de marzo de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

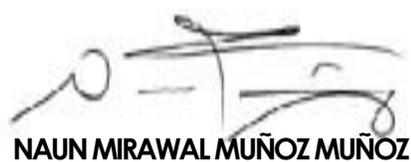
Se hace constar que el proyecto de la presente providencia fue considerado y aprobado por la Sala en sesión de la fecha conforme consta en el acta.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los magistrados,



**CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO**



**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**



**DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO**



**CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ**



**JAIRO RESTREPO CÁCERES**