



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

Popayán, cuatro (04) de junio dos mil veinte (2020)

SENTENCIA TA-DES 002-ORD. 071- 2020

Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00148-00.
Remitente: MUNICIPIO DE TIMBIO, CAUCA.
Resolución: N° 278 de 20 de marzo de 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala a efectuar control inmediato de legalidad de la Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020 “Por la cual se establecen medidas administrativas de carácter transitorio para limitar la expansión del COVID – 19”

I. ANTECEDENTES

La alcaldía del municipio de Timbío, Cauca, remitió al correo institucional dispuesto para el sistema de reparto, la Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020, con el fin de que esta Corporación adelante el correspondiente control inmediato de legalidad, según lo establecido en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante auto de 03 de abril de 2020, el magistrado sustanciador avocó conocimiento del decreto para efecto de adelantar el respectivo control de legalidad.

1. Texto de la norma a revisarse.

A continuación, se transcribe en su integridad el texto del decreto:

“RESOLUCION No 278 DE 2020 (20 de marzo de 2020)

“Por la cual se establecen medidas administrativas de carácter transitorio para limitar la expansión del COVID – 19”

La Alcaldesa Municipal de Timbío Cauca, en uso de sus facultades constitucionales, legales y,

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00148-00.
Remitente: MUNICIPIO DE TIMBIO, CAUCA.
Resolución: N° 278 de 20 de marzo de 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

CONSIDERANDO

Que el día 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el coronavirus causante del covid-19, puede definirse como una "pandemia" después de que el número de casos de infectados fuera de China se hubiese multiplicado por 13 en dos semanas y el de los países entonces afectados se triplicó en ese mismo periodo.

Que el Gobierno Nacional Colombiano en cabeza del Presidente de la República mediante Resolución No. 0315 del 12 de marzo de los corrientes decretó la emergencia sanitaria en todo el país, por lo que las entidades públicas de los diferentes niveles, así como las empresas, instituciones y entes privados a nivel nacional han debido adoptar mecanismos que permitan reducir en el mayor grado posible las posibilidades de contagio de Covid 19 para todos sus trabajadores, beneficiarios y colaboradores.

Que el Municipio de Timbío en el Decreto No. 105 del 17 de marzo de 2020, estableció protocolos y acciones preventivas a causa de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la República a nivel nacional para evitar la propagación del virus Coronavirus Covid-19 en el municipio de Timbío.

Que la Administración Municipal no es ajena a la preocupación mundial que ha generado la rápida propagación de la pandemia COVID 19 y en cumplimiento de las orientaciones surtidas por parte del Gobierno Nacional y Departamental, debe adoptar mecanismos urgentes para proceder de conformidad con la protección de los trabajadores, sus familias y a la comunidad en general.

Que la adopción de las medidas y mecanismos se efectuará de manera inmediata sin perjuicio de los que adicionalmente deban ser adoptados, teniendo siempre como factor determinante los niveles de alerta de propagación del virus COVID-19 que posteriormente a la emisión de la presente circular, sean emitidos por el Gobierno Nacional y departamental.

Por lo anterior

RESUELVE

PRIMERO: Modificar temporalmente el horario de trabajo de los funcionarios de la Administración Municipal a partir del 20 de marzo de 2020 y hasta nueva orden en horario de martes a viernes de 7:00 am y 1:00 p.m. y sábado de 7:00 a.m a 1:00 p.m en jornada continua.

SEGUNDO: SUSPENDER a partir del 21 de marzo de 2020 y hasta nueva orden, la atención al público y la atención de correspondencia dentro de la Alcaldía Municipal, así mismo, promover dentro de los canales digitales que los documentos a radicarse en esta entidad se realizarán a través de los siguientes medios de acuerdo al destinatario de cada solicitud:

DEPENDENCIA CORREO ELECTRÓNICO
LÍNEA TELEFÓNICA
Despacho alcaldesa
alcaldia@timbio-cauca.gov.co timbioalcaldesa2023@gmail.com
3147108742
Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria
secgobiernotimbio@gmail.com 3128508841
Secretaría De Planeación e Infraestructura
planeacion@timbio-cauca.co
3173835656
Tesorería Municipal
tesoreria@timbio-cauca.co
3207614100 Secretaría de Tránsito y Transporte
transito@timbio-cauca.gov.co 3182724911 3122724437
Secretaría de Salud secresalud@timbio-cauca.gov.co

3218475787

Secretaría Desarrollo Agropecuario Ambiental y Económico

secdesarrollo.timbiocauca@gmail.com

3218249536

TERCERO: Reiterar las siguientes medidas a los trabajadores de la Administración Municipal, con el fin de que sean aplicadas de manera estricta como medida de autocuidado y prevención al contagio del COVID – 19:

- Lavar las manos con abundante agua y jabón mínimo cada tres horas y al ingresar a cualquier espacio luego de estar en contacto con otras personas o con superficies potencialmente contaminadas.
- Evitar que las manos toquen la cara.
- Asear constantemente con desinfectante las superficies que puedan estar contaminadas, como teclados, escritorios, sillas, dinero, etc.
- Al estornudar o toser, usar un pañuelo desechable y botarlo inmediatamente con precaución o en su defecto, usar la parte interna del codo.
- Evitar cualquier tipo de contacto físico con otras personas, saludar de beso, mano o abrazo durante esta contingencia.
- Tomar abundante agua.
- El uso de tapabocas y máscaras se sugiere sólo para personal de salud y personas con síntomas de enfermedades respiratorias, quienes deberán entrar en aislamiento social. El mal uso del tapabocas o su reutilización puede ser contraproducente para la salud.
- En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.
- Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presentan algún síntoma de alarma ((fiebre, tos, dificultad respiratoria, flemas y/o debilidad o cansancio), deberá informar a las líneas telefónicas habilitadas por la Administración Municipal para ello, las cuales son: 3234474023 y 3234474025.
- En caso de presentar los síntomas: ((fiebre, tos, dificultad respiratoria, flemas y/o debilidad o cansancio) a. Guardar la calma b. Aislarse c. Comunicarse inmediatamente a la línea telefónica 3234474023 – 3234474025 designada por la Administración Municipal y E.S.E Timbío, para activar la ruta de atención inmediata.

CUARTO: Evitar el contacto físico con otras personas, no realizar reuniones presenciales y propender porque la comunicación se efectúe de manera telefónica y/o virtual. De ser necesario reunirse, evitar reuniones físicas de más de 10 personas, por más de 45 minutos y guardando distancia social, además deberán acatarse las medidas de precaución descritas anteriormente y las contempladas por la Alcaldesa Municipal en el Decreto N° 105 del 17 de marzo de 2020.

QUINTO: En relación con las capacitaciones y comisiones de servicios programadas, se ordena:

- Suspender las comisiones, visitas de campo, visitas técnicas, audiencias de conciliación, audiencias públicas de comparendos, capacitaciones a infractores, entre otros, programados en cumplimiento de las funciones por las diferentes Secretarías de Despacho según su competencia.
- Suspender las capacitaciones lideradas por la Administración Municipal hasta nueva orden, salvo que las mismas se desarrollen de manera virtual.
- Promover el uso de grupos de Whatsapp u otros servicios de mensajería instantánea para facilitar la comunicación entre las dependencias.

SEXTO: Ordenar el cierre de manera preventiva y de forma temporal hasta nueva orden, de todos los escenarios deportivos, culturales y recreativos a cargo del Municipio de Timbío, incluyendo la Casa de la Cultura, Biblioteca Pública y el Coliseo Municipal.

SÉPTIMO: En el marco de las medidas administrativas para fortalecer el proceso de contención del COVID – 19, los Secretarios de Despacho definirán, coordinarán y darán las instrucciones para que los servidores que presenten cualquier signo de alarma, como también para los que se encuentren en condición de vulnerabilidad, laboren desde sus casas.

PARAGRAFO: Todo trabajador que presente signos de alerta en relación con la sintomatología socializada por la OMS para detectar posible presencia de Covid-19 (Fiebre, tos, dificultad respiratoria, flemas y/o debilidad o cansancio), deberá

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00148-00.
Remitente: MUNICIPIO DE TIMBIO, CAUCA.
Resolución: N° 278 de 20 de marzo de 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

informar vía correo electrónico a su Jefe Inmediato y abstenerse de asistir a las instalaciones de la Administración, con el fin de prevenir cualquier tipo de contagio social.

OCTAVO: Será responsabilidad de cada Secretario de Despacho la concertación y supervisión de las actividades que cumplirá cada uno de los empleados mientras dure esta medida.

NOVENO: Los hechos asociados con el COVID – 19 tienen una evolución incierta, por lo que los lineamientos institucionales establecidos en el presente acto administrativo serán objeto de eventuales actualizaciones.

Todos somos responsables de nuestra salud y la de aquellos en nuestro entorno, especialmente de la de quienes se puedan encontrar en una situación de especial vulnerabilidad. Debemos respetar irrestrictamente las directrices impartidas en esta contingencia.

DECIMO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones internas que le sean contrarias.

Dada en Timbío, a los

COMUNÍQUESE Y CUMPLASE

MARIBEL PERAFAN GALLARDO
Alcaldesa municipal

I. INTERVENCIONES

1. Del Municipio

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

2. Concepto del Ministerio Público.

Hizo referencia a los tres supuestos que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido para el control inmediato de legalidad, destacando que el acto motivo de control inmediato “no cumple exactamente con el requisito de ser un acto expedido con fundamento o en desarrollo de un Decreto Legislativo en atención a que, desde el inicio, cuando se señalan las facultades constitucionales y legales mediante las cuales actúa el alcalde para expedir el decreto, se evidencia que el fundamento recae solamente en el ejercicio de atribuciones constitucionales propias del cargo como las señaladas en el artículo 315 Superior, o de competencias extraordinarias ante situaciones de emergencia y calamidad que trae la Ley 1523 de 2012 y en ese sentido no se dice que el alcalde está obrando a partir del Estado de Emergencia declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo N° 417 de 2020.”

Continúa, que el decreto en estudio fundamenta en otros decretos expedidos por el Gobierno Nacional, durante el Estado de Emergencia, pero no con fundamento en ello ni en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 215 Superior que regula este tipo de Estado de Excepción, por lo que de acuerdo con los requisitos formales que deben cumplir los decretos para considerarse como legislativos, podría decirse que son simplemente decretos ordinarios. Por lo que no es posible realizarle un control inmediato

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00148-00.
Remitente: MUNICIPIO DE TIMBIO, CAUCA.
Resolución: N° 278 de 20 de marzo de 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

de legalidad, pues no sería el medio de control idóneo en este caso, en tanto que el acto administrativo no cumple con los presupuestos legales y jurisprudenciales para ser objeto de este tipo de control judicial.

No obstante, considera que ante la apremiante situación de emergencia sanitaria que enfrenta el país, en virtud de la cual se han tomado diferentes medidas administrativas que pueden resultar en una restricción o limitación de derechos fundamentales y ante la decisión adoptada de avocar conocimiento del control de legalidad de este decreto municipal, después de un estudio preliminar del acto, es procedente realizarle un control inmediato de legalidad del citado decreto.

Ello por cuanto en atención a toda la emergencia actual, es posible interpretar que la situación consagrada en el artículo 20 de la LEEE –y en el 136 del CPACA, acerca de que el acto objeto de control debe desarrollar un decreto legislativo, puede no solo circunscribirse a que el acto objeto de control señale literalmente que desarrolla un decreto de este tipo, sino que efectivamente lo haga.

Posteriormente, luego de considerar que es necesario y conforme al ordenamiento jurídico realizar el control inmediato de legalidad, analizó cada uno de los artículos del decreto bajo estudio, para concluir que el mismo fue expedido con fundamento en el Estado de Emergencia declarado por el presidente de la República, no vulnera el ordenamiento jurídico y por el contrario buscan dentro de los límites constitucionales, superar la crisis sanitaria que actualmente se padece.

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. Competencia.

El Tribunal Administrativo debe asumir el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 Ley 137 de 1994, y 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para efectuar el análisis integral de legalidad del Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020 “Por la cual se establecen medidas administrativas de carácter transitorio para limitar la expansión del COVID – 19” se hará referencia a los estados de excepción, el Estado de Emergencia, control a los poderes del Ejecutivo en los estados de excepción.

Se estudiará igualmente, los requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, y el caso concreto.

2. Los Estados de Excepción en la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, regula tres estados de excepción así: el de guerra exterior artículo 212, el de conmoción interna artículo 213 y el de emergencia art. 215

Para el caso en estudio, se tiene que el Gobierno Nacional declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional” el cual está contenido en el artículo 213 superior que lo regula, así:

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.*

...

La alteración extraordinaria de la normalidad admite, que el presidente de la República ejerza precisas funciones legislativas, a través de los estados de excepción, para que a través de decretos legislativos procure conjurar o remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Sin embargo, también se establecieron una serie de controles de los poderes excepcionales del ejecutivo en los estados de excepción, para evitar arbitrariedades en el ejercicio de ese poder.

Así se tiene el **control político** ejercido por el Congreso de la República, quien le compete examinar los decretos declarativos por razones de conveniencia y oportunidad; el **control constitucional**, ejercido por la Corte constitucional, quien ejerce control jurisdiccional sobre los decretos legislativos sobre los estados de excepción; y el **control de legalidad** regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que dice:

“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.

Por su parte la Ley 1437 de 2011, en el artículo 136, preceptúa al respecto lo siguiente:

“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de

legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.”

Por lo anterior, le corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Cauca, en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos, de carácter general, proferidos por autoridades territoriales, departamentales y municipales, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción.

3. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

El Consejo de Estado puntualizó¹, que los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el control inmediato de legalidad son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos. Al respecto refiere tres presupuestos requeridos para la procedencia de control inmediato de legalidad, y son:

- 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.

4. Estudio de procedencia en el caso concreto.

La Sala entra a determinar si en el caso concreto es procedente efectuar el control inmediato de legalidad de la Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020 “Por la cual se establecen medidas administrativas de carácter transitorio para limitar la expansión del COVID – 19”

a. Que se trate de un acto de contenido general.

De la lectura de los considerandos de la Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020, se tiene, entre otros, que el objeto de la misma es:

Que la Administración Municipal no es ajena a la preocupación mundial que ha generado la rápida propagación de la pandemia COVID 19 y en cumplimiento de las orientaciones surtidas por parte del Gobierno Nacional y Departamental, debe adoptar mecanismos urgentes para proceder de

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 10. Expediente 110011-03-15-000-2020-00944-00, sentencia del 11 de mayo de 2020. CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

conformidad con la protección de los trabajadores, sus familias y a la comunidad en general.

Que la adopción de las medidas y mecanismos se efectuará de manera inmediata sin perjuicio de los que adicionalmente deban ser adoptados, teniendo siempre como factor determinante los niveles de alerta de propagación del virus COVID-19 que posteriormente a la emisión de la presente circular, sean emitidos por el Gobierno Nacional y departamental.

Así se observa que las determinaciones adoptadas en el citado acto administrativo son de carácter general, porque se destinan al municipio de Timbío. Por lo tanto, se satisface el primer presupuesto de procedibilidad.

b. Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.

El Consejo de Estado entiende de manera general, que la función administrativa es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado, para la realización de sus fines, misión y funciones.

La Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020, la expide la alcaldesa de Timbío (Cauca), en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

Se señaló igualmente que la Administración Municipal no es ajena a la preocupación mundial que ha generado la pandemia COVID 19 debe adoptar mecanismos urgentes para proceder de conformidad con la protección de los trabajadores, sus familias y a la comunidad en general

Por lo anterior se cumple con este requisito de procedibilidad.

c. Que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

La Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020, tienen como fundamento la siguiente disposición normativa:

- La Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus".

En este aspecto se observa que la resolución sometida a control inmediato de legalidad, NO tiene como fundamento alguno de los decretos legislativos del Gobierno Nacional, pero al verificarse los considerandos del mismo, se puede inferir que su finalidad está inmersa en el propósito de la declaratoria

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00148-00.
Remitente: MUNICIPIO DE TIMBIO, CAUCA.
Resolución: N° 278 de 20 de marzo de 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica realizada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

La resolución objeto de control inmediato argumenta que el Gobierno Nacional Colombiano en cabeza del Presidente de la República mediante Resolución No. 0315 del 12 de marzo de los corrientes decretó la emergencia sanitaria en todo el país, por lo que las entidades públicas de los diferentes niveles, así como las empresas, instituciones y entes privados a nivel nacional han debido adoptar mecanismos que permitan reducir en el mayor grado posible las posibilidades de contagio de Covid 19, para todos sus trabajadores, beneficiarios y colaboradores.

Que el municipio de Timbío en el Decreto No. 105 del 17 de marzo de 2020, estableció protocolos y acciones preventivas a causa de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la República a nivel nacional para evitar la propagación del virus Coronavirus Covid-19 en el municipio.

Que la Administración Municipal no es ajena a la preocupación mundial que ha generado la rápida propagación de la pandemia COVID 19 y en cumplimiento de las orientaciones surtidas por parte del Gobierno Nacional y Departamental, debe adoptar mecanismos urgentes para proceder de conformidad con la protección de los trabajadores, sus familias y a la comunidad en general.

Así las cosas, el hecho de que el acto administrativo en estudio, no cite el decreto legislativo por medio del cual se declaró el estado de excepción, ni los decretos legislativos que se desarrollaron a partir de aquel, no conlleva bajo un criterio sustancial, que este Tribunal no pueda ejercer control inmediato de legalidad.

Es decir, no puede simplemente relevarse el Tribunal del estudio de la resolución en cuestión, porque el mandatario local no hizo referencia a los decretos legislativos. En este punto no solamente se debe observar ese aspecto formal, sino también si la materia que el acto administrativo pretende desarrollar tiene relación directa con las directrices nacionales a través de los actos legislativos, máxime si se tiene en cuenta que se expidió durante la declaratoria de emergencia nacional y con el mismo propósito.

Para la Sala Plena del Tribunal la resolución sometida a control inmediato de legalidad, guarda relación con el contenido de la norma nacional, y desarrolla específicamente el contenido de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, pues el acto bajo estudio fue proferido con el propósito de tomar decisiones administrativas, relacionadas con las directrices impartidas por el presidente de la República, con motivo del Covid-19.

Por lo anterior, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de la Timbío-Cauca, 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.

5. Control Inmediato de legalidad de la “Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020 “Por la cual se establecen medidas administrativas de carácter transitorio para limitar la expansión del COVID – 19”

Encontrada la procedencia del estudio inmediato de legalidad del acto administrativo en cuestión, deben verificarse dos aspectos en el mismo, para considerar si se ajusta a Derecho². Estos son:

- a. **Aspecto formal:** Que tiene que ver con la competencia y requisitos de forma.
- b. **Aspecto material:** Que tiene que ver con la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, para superar el Estado de Excepción.

5.1. Aspecto formal

- La competencia

La **Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020**, fue suscrita por la señora MARIBEL PERAFAN GALLARDO, en su calidad de alcaldesa del municipio de Timbío, Cauca y en virtud de las funciones atribuidas al cargo, tanto constitucionales como legales. En tal sentido se cumple con el requisito de la competencia.

- Requisitos de forma

Desde el punto de vista formal la Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020, cumple con los requisitos para su configuración, tanto en lo que corresponde al objeto, la causa y finalidad, desarrollados en la voluntad unilateral de la administración y su publicación, según se verifica en la página web de la alcaldía³. Igualmente, las formalidades accidentales como fecha, encabezamiento, denominación y firma.

5.2. Aspecto material

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 10. Expediente 110011-03-15-000-2020-00944-00, sentencia del 11 de mayo de 2020. CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

³ <http://www.timbio-cauca.gov.co/tema/normatividad/resoluciones>

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00148-00.
Remitente: MUNICIPIO DE TIMBIO, CAUCA.
Resolución: N° 278 de 20 de marzo de 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

- **Conexidad**

El Consejo de Estado respecto de la conexidad explica que *“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.”*⁴

Ahora bien, la resolución bajo estudio, los artículos primero y segundo, se pueden estudiar en conjunto, así:

PRIMERO: Modificar temporalmente el horario de trabajo de los funcionarios de la Administración Municipal a partir del 20 de marzo de 2020 y hasta nueva orden en horario de martes a viernes de 7:00 am y 1:00 p.m. y sábado de 7:00 a.m a 1:00 p.m en jornada continua.

SEGUNDO: SUSPENDER a partir del 21 de marzo de 2020 y hasta nueva orden, la atención al público y la atención de correspondencia dentro de la Alcaldía Municipal, así mismo, promover dentro de los canales digitales que los documentos a radicarse en esta entidad se realizarán a través de los siguientes medios de acuerdo al destinatario de cada solicitud:

DEPENDENCIA CORREO ELECTRÓNICO
LÍNEA TELEFÓNICA
Despacho alcaldesa
alcaldia@timbio-cauca.gov.co timbioalcaldesa2023@gmail.com
3147108742
Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria
secgobiernotimbio@gmail.com 3128508841
Secretaría De Planeación e Infraestructura
planeacion@timbio-cauca.co
3173835656
Tesorería Municipal
tesoreria@timbio-cauca.co
3207614100 Secretaría de Tránsito y Transporte
transito@timbio-cauca.gov.co 3182724911 3122724437
Secretaría de Salud secresalud@timbio-cauca.gov.co
3218475787
Secretaría Desarrollo Agropecuario Ambiental y Económico
secdesarrollo.timbiocauca@gmail.com
3218249536

Ahora, la ampliación de suspensión de la atención presencial al público dentro de la Alcaldía de Timbío, Cauca, tiene como finalidad evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social, lo cual fue establecido en los decretos del Gobierno Nacional en el marco del Estado de Emergencia, como pasa a verificarse.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se establece:

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001 03 15 0002015 02578-00, sentencia de mayo 24 de 2016, C.P Guillermo Vargas Ayala.

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 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.

En consonancia en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, se fundamenta:

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado declaradas por el Gobierno nacional para preservar la salud y la vida de los colombianos, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y, específicamente, ordenó 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, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19."

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Que, de igual manera, se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

La medida establecida, se ajustada a Derecho al tener conexidad con los decretos del orden nacional dictados con motivo del Estado de Emergencia; porque se han dispuesto los canales electrónicos para que el público en general pueda adelantar las gestiones ante la administración como forma de garantizar a la comunidad la prestación del servicio.

No obstante, lo anterior, se aclara que el límite temporal de la medida tomada por la administración debe corresponder a las disposiciones del Gobierno Nacional, toda vez que estas no pueden ser excedidas ni

desconocidas por parte de los entes territoriales, a menos que la misma situación de calamidad lo exija.

El artículo tercero regula lo siguiente:

TERCERO: Reiterar las siguientes medidas a los trabajadores de la Administración Municipal, con el fin de que sean aplicadas de manera estricta como medida de autocuidado y prevención al contagio del COVID – 19:

- Lavar las manos con abundante agua y jabón mínimo cada tres horas y al ingresar a cualquier espacio luego de estar en contacto con otras personas o con superficies potencialmente contaminadas.
- Evitar que las manos toquen la cara.
- Asear constantemente con desinfectante las superficies que puedan estar contaminadas, como teclados, escritorios, sillas, dinero, etc.
- Al estornudar o toser, usar un pañuelo desechable y botarlo inmediatamente con precaución o en su defecto, usar la parte interna del codo.
- Evitar cualquier tipo de contacto físico con otras personas, saludar de beso, mano o abrazo durante esta contingencia.
- Tomar abundante agua.
- El uso de tapabocas y máscaras se sugiere sólo para personal de salud y personas con síntomas de enfermedades respiratorias, quienes deberán entrar en aislamiento social. El mal uso del tapabocas o su reutilización puede ser contraproducente para la salud.
- En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.
- Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presentan algún síntoma de alarma ((fiebre, tos, dificultad respiratoria, flemas y/o debilidad o cansancio), deberá informar a las líneas telefónicas habilitadas por la Administración Municipal para ello, las cuales son: 3234474023 y 3234474025.
- En caso de presentar los síntomas: ((fiebre, tos, dificultad respiratoria, flemas y/o debilidad o cansancio) a. Guardar la calma b. Aislarse c. Comunicarse inmediatamente a la línea telefónica 3234474023 – 3234474025 designada por la Administración Municipal y E.S.E., Timbío, para activar la ruta de atención inmediata.

CUARTO: Evitar el contacto físico con otras personas, no realizar reuniones presenciales y propender porque la comunicación se efectúe de manera telefónica y/o virtual. De ser necesario reunirse, evitar reuniones físicas de más de 10 personas, por más de 45 minutos y guardando distancia social, además deberán acatarse las medidas de precaución descritas anteriormente y las contempladas por la Alcaldesa Municipal en el Decreto N° 105 del 17 de marzo de 2020.

Los artículos en cuestión contienen instrucciones para los empleados de la administración, que tiene que ver con cuidados básicos para evitar el Covid-10, por lo que no hay reproche alguno.

El artículo siguiente establece:

QUINTO: En relación con las capacitaciones y comisiones de servicios programadas, se ordena:

- Suspender las comisiones, visitas de campo, visitas técnicas, audiencias de conciliación, audiencias públicas de comparendos, capacitaciones a

infractores, entre otros, programados en cumplimiento de las funciones por las diferentes Secretarías de Despacho según su competencia. • Suspendir las capacitaciones lideradas por la Administración Municipal hasta nueva orden, salvo que las mismas se desarrollen de manera virtual. • Promover el uso de grupos de Whatsapp u otros servicios de mensajería instantánea para facilitar la comunicación entre las dependencias.

En este artículo igualmente se trata de tomar acciones para que no haya atención presencial al público por parte de la administración y de la suspensión de actividades ya programadas para evitar la propagación del virus, y que busca suplirse en lo posible a través de los medios tecnológicos, para continuar con la prestación del servicio.

SEXTO: Ordenar el cierre de manera preventiva y de forma temporal hasta nueva orden, de todos los escenarios deportivos, culturales y recreativos a cargo del Municipio de Timbío, incluyendo la Casa de la Cultura, Biblioteca Pública y el Coliseo Municipal.

El cierre de manera preventiva y de forma temporal de establecimientos que congreguen gran cantidad de personas, se considera una medida apropiada para evitar la aglomeración de personas, si se tiene en cuenta que el virus se transmite de manera rápida y que aumenta sus posibilidades de contagio por el contacto físico.

Por lo tanto, ordenar el cierre temporal de aquellos lugares en los que se desarrollen eventos deportivos, culturales y recreativos, se ajusta a las recomendaciones de las autoridades sanitarias y las disposiciones del Gobierno Nacional para enfrentar la emergencia generada por el Covid – 19.

A continuación, se tienen los artículos séptimo, octavo y noveno que establecen similares medidas, así:

SÉPTIMO: En el marco de las medidas administrativas para fortalecer el proceso de contención del COVID – 19, los Secretarios de Despacho definirán, coordinarán y darán las instrucciones para que los servidores que presenten cualquier signo de alarma, como también para los que se encuentren en condición de vulnerabilidad, laboren desde sus casas.

PARAGRAFO: Todo trabajador que presente signos de alerta en relación con la sintomatología socializada por la OMS para detectar posible presencia de Covid-19 (Fiebre, tos, dificultad respiratoria, flemas y/o debilidad o cansancio), deberá informar vía correo electrónico a su Jefe Inmediato y abstenerse de asistir a las instalaciones de la Administración, con el fin de prevenir cualquier tipo de contagio social.

OCTAVO: Será responsabilidad de cada Secretario de Despacho la concertación y supervisión de las actividades que cumplirá cada uno de los empleados mientras dure esta medida.

La medida establecida en estos artículos tiene que ver con el procedimiento a tener en cuenta, en el evento que se presente en el personal de la administración síntomas asociados al Covid-19, permitiendo el aislamiento preventivo y el trabajo en casa. La medida resulta adecuada para evitar el contagio dentro de la administración; no obstante, no se tiene en cuenta que puede haber contagio, por portadores del virus que resulten asintomáticos, de manera que la mejor medida hubiera sido permitir que todos los empleados pudieran trabajar a través de los medios electrónicos desde sus casas.

El artículo noveno de la resolución bajo estudio establece lo siguiente:

NOVENO: Los hechos asociados con el COVID – 19 tienen una evolución incierta, por lo que los lineamientos institucionales establecidos en el presente acto administrativo serán objeto de eventuales actualizaciones.

Todos somos responsables de nuestra salud y la de aquellos en nuestro entorno, especialmente de la de quienes se puedan encontrar en una situación de especial vulnerabilidad. Debemos respetar irrestrictamente las directrices impartidas en ésta contingencia.

En el artículo anterior no se establece más disposición que la de acatar lo dispuesto en el mismo acto administrativo, lo cual no riñe con las disposiciones nacionales.

En suma, la Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020 “Por la cual se establecen medidas administrativas de carácter transitorio para limitar la expansión del COVID – 19, se encuentra ajustada 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.

6. Juicio de proporcionalidad.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*”, se debe examinar si las medidas que son expedidas durante los estados de excepción cumplen con los siguientes requisitos:

- i. Ser proporcionales frente a la gravedad de los hechos que pretendan conjurar.
- ii. Si la limitación al ejercicio de los derechos y libertades es estrictamente necesaria para el retorno a la normalidad.

En este aspecto, considera la Sala que las determinaciones adoptadas por la alcaldesa de la entidad territorial, se adecuan a las recomendaciones que resultan ser eficientes para prevenir el contagio del COVID-19 de acuerdo

con las indicaciones presentadas por la OMS y el Ministerio de Salud, debido a que a la actualidad no se han encontrado medidas definitivas y eficaces para minimizar los impactos del virus en la salud y vida de las personas.

Por lo tanto, adelantar acciones tempranas en el marco de la emergencia, resulta necesario para tomar decisiones de orden público en aras de evitar los contagios masivos, y para que la administración centre sus esfuerzos en la emergencia sanitaria, a fin de proteger la salud y vida de sus asociados.

Bajo estas apreciaciones considera el Tribunal, que la medida establecida en el decreto estudiado, es proporcional frente a la gravedad de los hechos, e igualmente ajustado a Derecho, toda vez que las medidas locales corresponden a la declaratoria de emergencia sanitaria a nivel nacional, y conforme las normas que permiten intervenciones tempranas para atender la urgencia, en este caso por la propagación del Covid-19.

De otro lado aclara el Tribunal, que, si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que el control automático supone un control integral, no se traduce en que al ejercer el control se revise todo el ordenamiento jurídico, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa⁵.

IV. DECISIÓN

Por las razones expuestas, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. - DECLARAR que la Resolución N° 278 de 20 de marzo de 2020 “Por la cual se establecen medidas administrativas de carácter transitorio para limitar la expansión del COVID – 19, expedida por la alcaldesa del municipio de la Timbío-Cauca, se encuentra ajustado a Derecho, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia

SEGUNDO. - Comuníquese lo decidido al municipio de la Timbío, Cauca, a la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso.

TERCERO. - En firme esta sentencia, archívese la actuación.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

⁵ Artículo 189 del CPACA

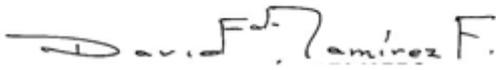
Expediente: 19001-23-33-002-2020-00148-00.
Remitente: MUNICIPIO DE TIMBIO, CAUCA.
Resolución: N° 278 de 20 de marzo de 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Se hace constar que el proyecto de sentencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha.

Los Magistrados,



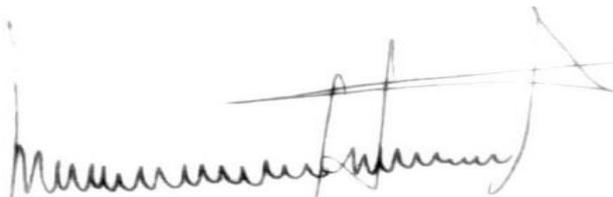
NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ
Magistrado