



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

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

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 23 33 004 2020 00281 00  
Acto administrativo: Decreto N° 55 del 13 de abril de 2020  
Expedido por la Alcaldía Municipal de Silvia (Cauca)  
Medio de control: Control Inmediato de Juridicidad

SENTENCIA

**I. Antecedentes**

1.1. El acto objeto de revisión

El acto administrativo a revisar y cuyo texto se transcribe en su integridad, es el siguiente:

DECRETO N° 55 DE 2020

(13 de abril)

**POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER TEMPORAL PARA LA ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE SILVIA CAUCA, POR MOTIVOS DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19.**

*LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE SILVIA CAUCA, en uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Artículo (sic) 315 de la Constitución Política, la Ley 1551 de 2012, ley (sic) 136 de 1994, artículo (sic) 91 literal d), Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por Ministerio de Salud y Protección Social, los Decretos (sic) Presidenciales (sic) N° 417 del 17 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (sic) COVID-19 y demás normas legales concordantes, y.*

**CONSIDERANDO:**

*Que es función de la Administración Central, velar por el buen funcionamiento de la Alcaldía Municipal, y que todos los actos administrativos sean proferidos con responsabilidad en beneficio del Municipio (sic).*

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00281-00  
Acto administrativo: Decreto N° 55 del 13 de abril de 2020, Silvia  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

*Que según lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 la jornada máxima legal para los empleados públicos nacionales es de 8 horas diarias y 44 semanales, aplicable a los empleados públicos territoriales, en virtud de la sentencia C-1063 de 2000.*

*Que la administración municipal puede adecuar la jornada laboral de los empleados públicos de acuerdo con las necesidades de la entidad y la naturaleza del servicio que presta, sin exceder los límites que fija la ley.*

*Que, en enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como emergencia de salud pública de importancia internacional el brote de enfermedad por un nuevo coronavirus en la provincia de Wuhan (China). La OMS indicó que existe un alto riesgo de que la enfermedad por coronavirus (COVID-19) se propague a otros países del mundo.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaro (sic) la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que, el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario. Que mediante el Decreto Presidencial N° 420 del 18 de marzo de 2020, se dictaron medidas transitorias para expedir normas en orden público, que la dirección del orden público con objeto de prevenir y controlar la del Coronavirus (sic) COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco la emergencia por causa del coronavirus COVID-19 en cabeza del presidente de la República.*

*Que por lo anterior y dada las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID 19, el Gobierno Nacional a través del Decreto Presidencial N° 457 del 22 de marzo de 2020, ordeno (sic) 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 mediante Decreto Presidencial N° 491 del 28 de marzo de 2020, se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

*Que artículo 3 del Decreto Presidencial N° 491 del 28 de marzo de 2020, establece: "Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

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

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00281-00  
Acto administrativo: Decreto N° 55 del 13 de abril de 2020, Silvia  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

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

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

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

*Que el Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020, imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.*

*Que el Artículo 1º Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020, ordena:*

*"(...). Aislamiento. Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (sic) COVID-19.*

*Para los efectos del lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en territorio nacional, (...)"*

*Que igualmente el artículo 2 del Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020, Ordena (sic) a los alcaldes para que en el marco sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*En mérito de lo expuesto anteriormente,*

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Suspender la atención presencial al público y atención en Ventanilla Única de correspondencia dentro de la Alcaldía Municipal de Silvia Cauca a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (sic)COVID-19.*

*La atención se realizará a través de diferentes mecanismos tecnológicos y canales digitales (virtual, teletrabajo, correo electrónico, etc.).*

*La radicación de documentos será por medio del sitio web: [www.silvia-cauca.aov.co](http://www.silvia-cauca.aov.co) y correos electrónicos institucionales:*

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00281-00  
Acto administrativo: Decreto N° 55 del 13 de abril de 2020, Silvia  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

<a href="mailto:contactenos@silvia-cauca.gov.co">contactenos@silvia-cauca.gov.co</a>	<a href="mailto:archivo@silvia-cauca.gov.co">archivo@silvia-cauca.gov.co</a>
<a href="mailto:contratacion@silvia-cauca.gov.co">contratacion@silvia-cauca.gov.co</a>	<a href="mailto:planeacion@silvia-cauca.gov.co">planeacion@silvia-cauca.gov.co</a>
<a href="mailto:gobierno@silvia-cauca.gov.co">gobierno@silvia-cauca.gov.co</a>	<a href="mailto:hacienda@silvia-cauca.gov.co">hacienda@silvia-cauca.gov.co</a>
<a href="mailto:salud@silvia-cauca.gov.co">salud@silvia-cauca.gov.co</a>	<a href="mailto:educacion@silvia-cauca.gov.co">educacion@silvia-cauca.gov.co</a>
<a href="mailto:programassociales@silvia-cauca.gov.co">programassociales@silvia-cauca.gov.co</a>	<a href="mailto:cultura@silvia-cauca.gov.co">cultura@silvia-cauca.gov.co</a>
<a href="mailto:comisariadefamilia@silvia-cauca.gov.co">comisariadefamilia@silvia-cauca.gov.co</a>	<a href="mailto:sistemas@silvia-cauca.gov.co">sistemas@silvia-cauca.gov.co</a>
<a href="mailto:agroambiental@silvia-cauca.gov.co">agroambiental@silvia-cauca.gov.co</a>	<a href="mailto:regalias@silvia-cauca.gov.co">regalias@silvia-cauca.gov.co</a>
<a href="mailto:bancodeproyectos@silvia-cauca.gov.co">bancodeproyectos@silvia-cauca.gov.co</a>	<a href="mailto:controlinterno@silvia-cauca.gov.co">controlinterno@silvia-cauca.gov.co</a>
<a href="mailto:personeria@silvia-cauca.gov.co">personeria@silvia-cauca.gov.co</a>	<a href="mailto:concejo@silvia-cauca.gov.co">concejo@silvia-cauca.gov.co</a>
<a href="mailto:secretariadeinfraestructura@silvia-cauca.gov.co">secretariadeinfraestructura@silvia-cauca.gov.co</a>	

Se dejan disponibles al público los siguientes contactos telefónicos: Despacho de la señora Alcaldesa: 3225352612; Secretaria (sic) Administrativa y Financiera: 3225351407; Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social: 3225348773; Secretaría de Gobierno y Participación Ciudadana: 3103420007; Secretaría de Desarrollo Productivo y Ambiental: 3104085310, Comisaría de Familia 3128630551; ISIRD 312861829 Personero 3146786008.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** En el marco de las medidas preventivas, los Secretarios de Despacho y Jefes de Oficina de las diferentes áreas de la Administración Municipal, definirán, coordinarán y darán las instrucciones para que los servidores en condición de vulnerabilidad que se encuentren en su dependencia, puedan laborar desde sus viviendas a través del trabajo en casa o teletrabajo.

**ARTÍCULO TERCERO:** Se requiere a cada uno de los funcionarios y personal de apoyo de la Administración Municipal de Silvia Cauca; acatar los protocolos de autocuidado establecidos por las autoridades de salud Nacional, Departamental y Local, dentro y fuera de la Entidad.

**ARTÍCULO CUARTO:** El siguiente acto administrativo será publicado en los diferentes canales de comunicaciones de la Alcaldía Municipal.

**ARTÍCULO QUINTO:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contratorias, en especial las contenidas en los Decretos 41 y 49 de 2020.

### **PUBLIQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en la Alcaldía del Municipio de Silvia Cauca, a los trece (13) días del mes de abril de dos mil veinte (2020).

MERCEDES TUNUBALÁ VELASCO  
Alcaldesa Municipal

#### 1.2. Actuación procesal

Por auto del 21 de abril de 2020, se ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días, tanto en el Portal Web de la Corporación como en la del municipio. Las notificaciones se surtieron de manera electrónica, el 22 de abril.

Se solicitó al municipio, allegara los antecedentes administrativos sin que hubiese respuesta alguna por parte del ente territorial.

Los ciudadanos no intervinieron dentro del término dispuesto para ello.

### 1.3. Intervención del Ministerio Público

La señora Procuradora 40 Judicial II para Asuntos Administrativos, luego de hacer un recuento del marco legal y jurisprudencial de esta figura, considera que se debe declarar ajustado el Decreto 55 del 13 de abril de 2020 expedido por la alcaldesa de Silvia, pues obedece a unas medidas implantadas dentro de ese municipio con el fin de proteger y garantizar los bienes jurídicos referidos a la convivencia, tranquilidad y salubridad pública de los funcionarios de la alcaldía y habitantes de la localidad, con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, medidas que se encuentran ajustadas a Derecho con base en el marco normativo constitucional y legal que las soporta, decreto que además guarda coherencia y relación con las medidas decretadas por el Gobierno Nacional dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada a través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020 y los decretos Nos. 457 del 22 de marzo de 2020, 491 del 18 de marzo de 2020 y 531 del 08 de abril de 2020, proferidos por el Presidente de la Republica.

## II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### 2.1. La competencia

El Tribunal es competente para conocer en única instancia el presente proceso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 151, numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

### 2.2. Marco jurídico y jurisprudencial del control inmediato de juridicidad

La Carta Política de 1991 establece tres estados de excepción: guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social, ecológica o grave calamidad pública. Cuando en nuestro país se presentan estas situaciones que salen del rumbo ordinario, el ejecutivo está facultado para adoptar medidas que sirvan para conjurar las crisis y se pueda volver a la normalidad.

Sin embargo, la misma Constitución prevé un mecanismo para frenar los posibles abusos en que pueda incurrir el Gobierno Nacional, en el ejercicio esas facultades discrecionales adoptadas en esos periodos “excepcionales”. Eso es el control inmediato de juridicidad, el medio por el cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo busca salvaguardar la vigencia del Estado Social de Derecho.

Este se activa una vez proferido por parte del Gobierno Nacional, el decreto de cualquiera de los estados de excepción arriba mencionados y como se dijo anteriormente, su objetivo primordial es vigilar esos poderes discrecionales de los que se inviste el ejecutivo, para que a través de los actos administrativos que se expiden durante su vigencia, no trasgredan la supremacía de la Constitución y tampoco limiten sin proporción los derechos fundamentales y muy especialmente, aquellos que ni siquiera en dichas situaciones de anormalidad, pueden sufrir limitación alguna como la vida, la dignidad humana, la salud, debido proceso, etc. En el caso de los decretos del orden nacional, será el Consejo de Estado el competente para conocerlos y la

Corte Constitucional como protectora de la Carta Magna, se ocupará del examen de constitucionalidad de la medida adoptada.

Se encuentra contemplado en el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994- y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Este mecanismo es automático, autónomo e integral, correspondiéndole a esta Corporación analizar la finalidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el marco de su vigencia, pero especialmente frente aquellos actos expedidos por las autoridades del orden **departamental y municipal**.

Frente al Control Inmediato de Juridicidad, la doctrina especializada<sup>1</sup> ha indicado lo siguiente:

*“2355. El control inmediato de legalidad constituye un mecanismo de revisión automático e integral de los actos administrativos ligados a los estados de excepción que, por lo mismo, no exige demanda de parte para su activación, toda vez que desde la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, lo dota de esa peculiar connotación. Conforme a lo dispuesto en la actual normativa procesal se tienen los siguientes rasgos característicos : i) opera sobre las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa en desarrollo de decretos legislativos durante estados de excepción; ii) el conocimiento de esos asuntos se determina por razón de la autoridad que expidió la medida así: a) Tribunales administrativos cuando se trate de actos dictados por autoridades departamentales o municipales, a tenor del numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, y b) Consejo de Estado, tratándose de autoridades nacionales; iii) las autoridades deben remitir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes el acto al juez competente y, en caso de no ser así, el juez aprehenderá de oficio su conocimiento.*

*2356. La revisión del juez administrativo versa, en esencia, sobre aspectos formales (competencia de la autoridad y observancia de las formas propias para la expedición del acto) y sustanciales o de fondo (conexidad entre la parte motiva y resolutive del acto revisado y los motivos que condujeron a la declaratoria del estado de excepción y proporcionalidad de las medidas adoptadas) , garantizando así una revisión integral del acto en orden a proteger la juridicidad del ordenamiento en circunstancias de excepción.”*

Respeto a las características de este mecanismo, el Consejo de Estado<sup>3</sup> las ha sintetizado así:

*“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.*

*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*

<sup>1</sup> Jaime Orlando Santofimio Gamboa, “Compendio de Derecho Administrativo”, Universidad Externado de Colombia, 2017.

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011. “ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.// Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia del 5 de marzo de 2012, Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

(artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala<sup>4</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) **Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) 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, 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

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena<sup>5</sup> ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

d) La sentencia que decide el control de legalidad **hace tránsito a cosa juzgada relativa**. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho<sup>6</sup>:

*“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo 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*

<sup>4</sup> Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>5</sup> Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.

- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

<sup>6</sup> Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

*autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, 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 empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.” (Negrillas deliberadas)*

Ahora, en cuanto al análisis que se debe abordar por parte de la Sala Plena al momento de realizar el estudio de juridicidad del acto sometido a control, conforme a las pautas fijadas por la jurisprudencia constitucional, esta Corporación tiene el deber de revisar:

- a) Requisitos de **forma** en la expedición del acto: Competencia<sup>7</sup>, temporalidad<sup>8</sup> y motivación<sup>9</sup>
- b) Requisitos de fondo: conexidad material<sup>10</sup>, de finalidad<sup>11</sup>, de motivación suficiente, de necesidad<sup>12</sup>, de incompatibilidad, de proporcionalidad<sup>13</sup>.

Frente a estos últimos, la Corte Constitucional en Sentencia C-722 de 2015, al realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1802 de 2015, hizo referencia a lo que implicaba cada uno de los juicios que se adelantaban por parte de ese Alto Tribunal al mirar tales requisitos:

*“12. Este tribunal ha desarrollado una metodología para juzgar la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados en vigencia de un estado de emergencia económica, social y ecológica<sup>14</sup>. Esta metodología incluye los juicios de conexidad material, de finalidad, de motivación suficiente, de necesidad, de incompatibilidad, de proporcionalidad.*

*13. **El juicio de conexidad material**, que se funda en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE, busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo tienen relación con las causas de la declaración del estado de excepción. Cuando se trata de un estado de emergencia económica, social y ecológica la conexidad se establece a partir de dos elementos de juicio: (i) si las medidas están dirigidas, de manera exclusiva, a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) si la materia de las medidas tiene una relación directa y específica con la materia de la crisis que se afronta. Esta conexidad debe establecerse tanto en lo externo (relación entre el decreto legislativo y el fundamento de la declaratoria de emergencia) como en lo interno (relación entre la medida adoptada y la finalidad que se da para justificarla).*

*14. **El juicio de finalidad**, que se basa en el artículo 10 de la LEEE, busca determinar si cada una de las medidas adoptadas en el decreto legislativo está “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.*

<sup>7</sup> Artículo 215 Constitucional en concordancia con el art. 46 de la Ley 137 de 1994, para este específico caso

<sup>8</sup> ídem

<sup>9</sup> Artículo 8 Ley 137 de 1994

<sup>10</sup> Artículo 215 C. P, art. 46 y 47 Ley 137 de 1994

<sup>11</sup> Artículo 10 ídem

<sup>12</sup> Artículo 11 ídem

<sup>13</sup> Artículo 13 ídem

<sup>14</sup> Cfr. Sentencias C-233 de 2011, C-226, C-225 y C-224 de 2009, C-149 de 2003, C-1024, C-947, C-940, C-939 de 2002, C-876 y C-802 de 2002, C-136 de 1996, C-179 de 1994 y C-004 de 1992



15. **El juicio de motivación suficiente**, que se afina en el artículo 8 de la LEEE, busca constatar si en el decreto legislativo se valora “los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales” y si se da cuenta de razones suficientes para justificarlas.

16. **El juicio de necesidad**, que está previsto en el artículo 11 de la LEEE, busca verificar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo son “necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”. Este juicio implica analizar tanto la necesidad fáctica como la necesidad jurídica. La primera implica que, en el plano de los hechos, la medida se requiera para superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. La segunda, también denominada juicio de subsidiariedad, comporta que, en el plano de las normas, no se regulen situaciones similares o que, de hacerlo, la regulación no sea idónea para hacer frente a la crisis<sup>15</sup>.

17. **El juicio de incompatibilidad**, que está regulado en el artículo 12 de la LEEE, busca cotejar, en caso de que se hubiere suspendido la vigencia de normas jurídicas, que el decreto legislativo haya dado cuenta de las razones por las cuales tales normas “son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”.

18. **El juicio de proporcionalidad**, que está establecido en el artículo 13 de la LEEE, busca examinar (i) si las medidas son proporcionales a la gravedad de los hechos que pretenden conjurar y (ii) si la limitación al ejercicio de los derechos y libertades es estrictamente necesaria para el retorno a la normalidad.” (negrillas fuera de texto)

Una vez establecidos los parámetros que servirán de derrotero a este Tribunal conforme a la ley y a la jurisprudencia, se procederá a efectuar el estudio del caso concreto.

### 2.3. Caso concreto

Como se indicó al comienzo de este pronunciamiento, se trata del Decreto 55 de 13 de abril de 2020, “POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER TEMPORAL PARA LA ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE SILVIA CAUCA, POR MOTIVOS DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19” expedido por la alcaldesa de Silvia.

#### 2.3.1. Requisitos de forma

**Competencia:** El decreto fue expedido por la alcaldesa municipal de Silvia, funcionario competente conforme al marco de sus funciones, por lo que este requisito se encuentra satisfecho.

**Temporalidad:** El Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el término de treinta (30) días y como quiera que el acto objeto de revisión fue expedido el 13 de abril del presente año, la Sala Plena encuentra que este tópico también se cumple a cabalidad.

**Motivación:** El acto administrativo revisado por esta Corporación se encuentra debidamente motivado, pues tiene sustento en el Decreto 1042 de 1978, en la

---

<sup>15</sup> Cfr. Sentencias C-223 de 2011, C-122 de 1997, C-179 de 1994.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00281-00  
Acto administrativo: Decreto Nº 55 del 13 de abril de 2020, Silvia  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, en los decretos legislativos 417, 420, 457, 491 y 531 de 2020, por lo que también se verifica su acatamiento.

Conforme con lo anterior, el análisis de los requisitos meramente formales, se encuentra superado a satisfacción.

### 2.3.2. Requisitos de fondo

**Juicio de conexidad material:** Desde antes de declararse el estado de excepción por parte del Gobierno Nacional y previéndose la magnitud del problema que el virus ocasionaría, el presidente de República emitió la Directiva Presidencial Nº 2 del 12 de marzo de 2020, dirigida a las entidades del orden nacional y territorial, sobre el uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones para el trabajo en casa y de paso, en un mensaje directo a las entidades territoriales, les indica: *“Por último, se invita a todas las entidades territoriales para que dentro de sus competencias, acojan las directrices del presente acto administrativo”*.

Luego, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia y en él señaló que la OMS declaró el brote de enfermedad causada por el coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**, arguyendo esto especialmente por la velocidad de su propagación, debido a la facilidad con que se transmite y la mortalidad del mismo.

De allí que se hayan adoptado medidas en el ámbito de la prestación del servicio de notariado, justicia, procesos sancionatorios, uso de las nuevas tecnologías, procedimiento de contratación directa, transferencias monetarias extraordinarias en los programas sociales, normas del Sistema General de Regalías, servicios públicos, abastecimiento y seguridad alimentarias, entre otras, para prevenir el contagio y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y agilizar los procesos en aras de mejorar el servicio de salud en el país.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional señala que el objetivo de las medidas es *“fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país”*.

También el mencionado decreto establece como prioridad el cambio de la forma de atención de los usuarios, por parte de las entidades públicas, buscando evitar el contagio y la propagación del virus y así lo indicó:

*“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*

De igual forma, el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, al impartir las directrices para asegurar la atención y prestación de servicios por las entidades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, el Gobierno Nacional indicó:

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00281-00  
Acto administrativo: Decreto N° 55 del 13 de abril de 2020, Silvia  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

*“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 según cifras del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT, a la fecha Colombia cuenta con 68.485 trámites y procesos administrativos que deben adelantar los ciudadanos, empresarios y entidades públicas ante entidades del Estado, de los cuales 1.305 se pueden hacer totalmente en línea, 5.316 parcialmente en línea y 61.864 de forma presencial. Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.”*

Entonces, una vez establecido el marco sobre el cual los burgomaestres iban a encaminar las acciones para la prestación del servicio público, en las diferentes dependencias de las administraciones municipales, estos debían replicar tales parámetros establecidos por el Gobierno Nacional en los actos que hoy son objeto de revisión y que redundan en su integridad, en la limitación de la movilidad de las personas para evitar el contagio y la propagación del virus, protegiendo a los servidores encargados de la atención directa del público y a los usuarios en general de tales servicios.

Las medidas adoptadas por el municipio de Silvia atienden en su integridad las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional para controlar la crisis que genera la pandemia y están directamente relacionadas con la misma, como quiera que al igual que el Decreto 491 de 2020, se establecieron herramientas de tecnologías de la información para que los trabajadores de las dependencias municipales puedan desarrollar sus labores desde sus casas y los usuarios adelanten los trámites pertinentes en línea.

Ellas van acompañadas con el objetivo general del decreto que declaró el estado de emergencia así como del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, privilegiando el aislamiento preventivo obligatorio, pero continuar prestando el servicio, limitando la movilidad de los residentes de Silvia. Por tanto, culmina a satisfacción el juicio de conexidad material entre la normatividad general frente a un fenómeno notorio evidente mundial, confrontado a través de un estado de excepción nacional y las normas del ente territorial que nos ocupan.

**Juicio de finalidad:** Advierte la Sala Plena de esta Corporación, que las medidas adoptadas en el Decreto 55 del 13 de abril de 2020 van todas encaminadas a utilizar los mecanismos que proveen las tecnologías de la información para garantizar el ejercicio de la función administrativa<sup>16</sup> por parte de los funcionarios encargados de las diferentes dependencias municipales y con ello contribuir también para “limitar” la circulación de personas y las aglomeraciones en el palacio municipal para adelantar diligencias, con los propósitos de impedir la paralización del servicio público, proteger

---

<sup>16</sup> Entendida ésta como las actividades dirigidas a cumplir los fines del Estado.

la vida de los funcionarios y contratistas de la administración municipal y por ende, evitar la propagación entre estos y los habitantes de Silvia.

Para la Sala, tales medidas cumplen con el objetivo propuesto y, por tanto, también se supera el juicio de finalidad.

**Juicio de motivación suficiente:** En este caso, corresponde a la Corporación en pleno, analizar si privilegiar la prestación del trabajo en casa y no de manera presencial en el palacio municipal y así limitar la locomoción y las aglomeraciones de los pobladores del municipio de Silvia en las instalaciones de la alcaldía municipal, se encuentra justificada, con la implementación de herramientas a través de las tecnologías de la información, para no interrumpir la prestación del servicio público.

La Ley 1551 de 2012 y con la cual se pretendió la modernización de los municipios para hacerlos más eficientes, en el artículo 2º le otorgó el derecho a las administraciones municipales de *“adoptar la estructura administrativa que puedan financiar y que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias que les son asignadas por la Constitución y la ley”*.

Esa misma ley, en su artículo 6º que modificó a su vez el artículo 3º de la Ley 136 de 1994, les impuso el deber de implementar en los planes de desarrollo municipales, el uso de nuevas tecnologías, reciclaje, energías renovables y producción limpia.

Adicionalmente, el artículo 29 que modificó el artículo 91 de la ley mencionada, entre las funciones de los alcaldes en relación con la administración municipal, señaló:

*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.*

*(...)*

*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.*

*(...)*

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

*(...)”<*

Es decir, el ordenamiento legal le imponía unos deberes a las administraciones municipales para la implementación de nuevas tecnologías, lo que se precipitó con la ocurrencia de la pandemia y por ello, resultaba necesario que para evitar la paralización de los servicios y las competencias de las dependencias municipales y asegurar el cumplimiento de las funciones de los trabajadores, se dispusiera de correos electrónicos institucionales como canales de comunicación con la comunidad silviana; privilegiar el trabajo en casa, salvaguardando los puestos de trabajo y también la seguridad tanto de los servidores municipales como de los habitantes de la localidad.

Conforme al artículo 4º de la Ley 137 de 1994, aun en estados de excepción, como el que hoy nos cobija, no se pueden suspender los derechos intangibles<sup>17</sup> y como quiera que entre las libertades y derechos reconocidos por la Carta de 1991, se encuentran el trabajo, elevar peticiones respetuosas ante las autoridades, lo que a su vez conlleva al cumplimiento de los fines del Estado, la Sala advierte que la implementación de las tecnologías de la información por la primera autoridad del municipio de Silvia, con observancia a lo dispuesto por el presidente de la República, está más que justificada por cuanto la propagación del virus COVID 19, conforme lo ha indicado la OMS y el Ministerio de Salud, se da por contacto directo entre las personas.

Con la restricción del derecho a la movilidad y la implementación de las tecnologías de la información, se da prevalencia a otros derechos carísimos para el ser humano, como lo son la vida, la integridad personal, la salud, además de proteger derechos como el debido proceso, petición y trabajo; cumpliendo así las autoridades con los deberes que les han sido impuestos en el artículo 2 de la Carta Magna.

Bajo ese entendido, la Corporación entiende que la limitación a los derechos fundamentales advertidos no es arbitraria y mucho menos infundada, cuando la misma obedece estrictamente a la defensa de la vida y la salud tanto de los habitantes de Silvia como de los servidores públicos y, por tanto, el acto revisado frente al juicio de motivación suficiente también se supera.

**Juicio de necesidad:** Como se indicó anteriormente, se debe analizar desde dos aristas: la necesidad fáctica o de hecho y la necesidad jurídica.

Frente a la necesidad fáctica, se itera, que los servicios que presta la administración municipal no se pueden suspender pues en esta época, tal vez es cuando más se requieren; de igual forma existen actuaciones que aunque requieren adelantarse de manera presencial no pueden realizarse en este momento por el aislamiento social, lo que obliga a suspender los términos de las mismas en respeto al debido proceso y si a ello, se le adiciona que ante la insuficiencia de conocimientos científicos y médicos idóneos, eficaces para evitar que el virus sea mortal y que el único mecanismo que resulta ser efectivo por el momento, es la implementación de las ayudas tecnológicas para el cumplimiento de las funciones administrativas, necesarias para desempeñar las funciones que la Constitución y la ley asignan a las entidades territoriales.

Ahora frente a la necesidad jurídica, debe indicarse precisamente que acudir a la implementación de tecnologías de la información y trabajo en casa resultan ser las

---

<sup>17</sup> **ARTÍCULO 4o. DERECHOS INTANGIBLES.** <Aparte tachado derogado por el Acto Legislativo 1 de 1997> De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y ~~el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.~~

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

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

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00281-00  
Acto administrativo: Decreto N° 55 del 13 de abril de 2020, Silvia  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

más adecuadas y pertinentes: i) Para frenar la expansión del COVID-19, constituyendo la única medida jurídica y tal vez la menos intrusiva, a los derechos fundamentales de los residentes en Silvia y ii) Para garantizar la continuidad en la prestación del servicio por parte de la Administración Municipal, estableciendo canales de comunicación con la comunidad.

Se hacía necesario emitir una norma que, dirigida de manera precisa a los habitantes del ente territorial, delimitara las condiciones que fueron establecidas en normas superiores, en este espacio nacional. De esta manera saber cuál es la conducta exigida de cada persona natural, jurídica y de las autoridades, con sus pertinentes consecuencias.

Además, tal y como lo indicó la representante del Ministerio Público en su intervención, tal restricción no afecta derechos intangibles como la dignidad humana, la libertad de conciencia; el principio de legalidad y por el contrario, respeta el debido proceso, con ello se advierte la protección y salvaguarda de los derechos de población en general de Silvia, que puede tener solución a algunos de sus trámites y se respeta la salud e integridad de los trabajadores al servicio de la administración municipal y su derecho al trabajo.

Es así que el decreto objeto de control también supera este juicio.

**Juicio de incompatibilidad:** A pesar de que no hay una referencia expresa a normas constitucionales afectadas, es preciso emitir el precepto que afecte la posibilidad de libre de locomoción, circulación e interacción.

**Juicio de proporcionalidad:** Por último, le corresponde a la Sala Plena analizar la proporcionalidad y en esa medida, advierte que para las determinaciones adoptadas por la alcaldesa del ente territorial, acudió a las que resultan ser más eficaces, para garantizar el cumplimiento de las funciones de los empleados bajo su dirección, el acceso de la comunidad a los servicios de la alcaldía de Silvia que se encuentran habilitados y adicionalmente, evitar las aglomeraciones de los silvianos, ya que por parte de la OMS y del Ministerio de Salud no se han encontrado otras aún más certeras para minimizar el impacto del COVID-19 en la vida de las personas y que las limitaciones tanto al tránsito libre de personas, como el aislamiento, resultan imprescindibles e insustituibles hasta el momento, para proteger la vida de los habitantes de esa localidad y evitar el colapso del sistema de salud.

Luego del estudio pormenorizado que se ha efectuado, la Sala Plena concluye, que el Decreto 55 del 13 de abril de 2020, estudiado, se debe declarar ajustado a la normatividad y de conformidad, se procederá.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00281-00  
Acto administrativo: Decreto N° 55 del 13 de abril de 2020, Silvia  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO a la Constitución y a la ley, el Decreto 55 del 13 de abril de 2020 expedido por la alcaldesa de Silvia, Cauca, por lo anotado en precedencia.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión a la señora alcaldesa del municipio de Silvia y a la señora representante del Ministerio Público.

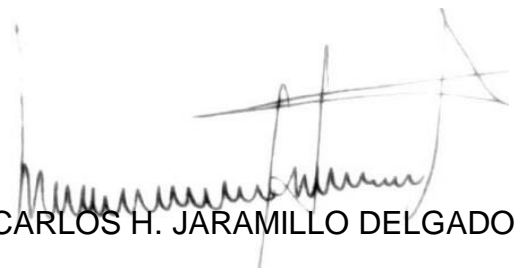
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión virtual de la fecha.

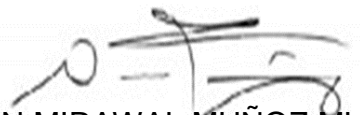
Los Magistrados,



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO