

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA DESPACHO 11

Magistrada Ponente: Dra. Ana Margoth Chamorro Benavides

Auto interlocutorio No. _____

Santiago de Cali, dos (2) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación : 76001-23-33-000-2020-0292-00
Actor : Alcaldía de El Cerrito- Valle del Cauca
Acto administrativo : Decreto N° 055 de 25 de marzo de 2020
Medio de control : Control inmediato de legalidad.

ASUME EL CONOCIMIENTO

El Municipio de El Cerrito (V) remitió el 26 de marzo de 2020 el Decreto N° 055 de 25 de marzo de 2020 para control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante Acuerdo número PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos este tipo de medio de control.

CONSIDERACIONES

Los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política consagran los estados de excepción y facultan al Presidente de la República a expedir decretos legislativos exclusivamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, es decir, con relación directa y específica con el estado de excepción.

Por su parte, el 20 de la Ley 137 de 1994 dispone que 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. También ordena que las autoridades deberán remitirlos en las 48 horas siguientes. El artículo 136 del CPACA reproduce la disposición y añade que si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

En cuanto a la competencia, el art. 151.14 de la Ley 1437 impone que conocerán el proceso, en forma privativa y **en única instancia**, los tribunales administrativos del lugar donde los expidan las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Respecto a los presupuestos materiales y sustantivos para que proceda el control inmediato de legalidad vale la pena esquematizar:

- i) Que se trate de medidas de carácter general,
- ii) Que sean dictadas en ejercicio de función administrativa,
- iii) Y como desarrollo de los decretos legislativos
- iv) Durante los estados de excepción.

Sobre su cabal entendimiento se cita providencia de la Sala Plena del Consejo de Estado fechada 20 de octubre de 2009, expediente 11001031500020090054900:

“En línea con cuanto se viene señalando, la Constitución Política de 1991, al regular los estados de excepción, dispuso una serie de controles tanto de orden político como de tipo jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, pasando por los decretos legislativos que lo desarrollan y hasta las determinaciones adoptadas por otras autoridades con el fin de concretar, en cuanto ello resultare necesario, los cursos de acción trazados en los decretos con fuerza de ley proferidos al amparo de las facultades derivadas de la invocación del régimen extraordinario; es así cómo el Legislador Estatutario, con fundamento en lo normado por la letra e) del artículo 152 de la Carta Política, estableció, en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 —Estatutaria de los Estados de Excepción—, la figura del control oficioso e “inmediato” de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad” 3, en los siguientes términos:

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

En relación con los propósitos del anotado control automático de legalidad, la Corte Constitucional, al realizar la revisión del citado precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, expresó lo siguiente:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley. Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales” 4 (subrayas fuera del texto original).

De este modo, lo que la Ley Estatutaria en cuestión ha querido es instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional); por consiguiente, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha de efectuar el examen, de manera

oficiosa, de todo acto administrativo, de alcance nacional, departamental o local, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, a efecto de verificar que tales determinaciones, adoptadas en ejercicio de la función administrativa, no desborden las finalidades y los límites establecidos por la Constitución, por la Ley y por el propio Gobierno Nacional en los decretos respectivos.

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y
3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción (...).”

Para resolver el caso que ocupa la atención del Despacho se resalta:

A. En el orden nacional:

1. El Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 en virtud de la crisis económica y social que se derivada de la pandemia causada por el coronavirus Covid-19.
2. Como presupuestos fácticos enlistó: (i) la emergencia de salud pública por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión que ameritan tomar medidas para identificar, confinar, aislar, monitorear y tratar los posibles casos en virtud de ello ha expedido varios decretos legislativos, (ii) la emergencia económica porque los trabajadores dependen de sus trabajo diario restringido para controlar la pandemia, las personas y las empresas reducen sus flujos de caja que pueden llevarlos a cesar en el cumplimiento de sus obligaciones financieras, se prevé una afectación macroeconómica que los mecanismos ordinarios de ajuste no pueden contrarrestar, a nivel nacional e internacional.
3. Como medidas decretó:
 - (i) disponer de los recursos que se encuentran a cargo de la nación y las entidades territoriales tales como el FAE del SGR y del FOPET en calidad de préstamo, (ii) crear el FOME, (iii) reducir y optimizar del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal y emitir y respaldar títulos para operaciones para dar liquidez al BANREP, (iv) fortalecer el FNG, (v) analizar y adoptar medidas en materia tributaria, (vi) adoptar medidas extraordinarias para aliviar obligaciones que se vean afectadas en su cumplimiento a raíz de la crisis, (vii) agilizar procesos de reorganización e insolvencia, (viii) promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, (ix) adoptar medidas extraordinarias encaminadas a proteger el sector salud y promover la industria y el comercio en el país que permitan absorber pérdidas y la fuerza laboral, (x) flexibilizar las normas de atención personalizada al usuario y suspender términos en actuaciones administrativas y jurisdiccionales, (xi) habilitar actuaciones judiciales y administrativas a través de medios tecnológicos para el servicio público de justicia, de notariado y registro, defensa jurídica del Estado y atención en salud del sistema penitenciario y carcelario, (xii) simplificar el proceso administrativo sancionatorio, (xiii) adoptar medidas en materia de servicios públicos, (xiv) acudir a la contratación directa para prestar atención a la población afectada, (xv) realizar entrega de

transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en programas sociales, (xvi) garantizar el sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en el territorio, (xvii) las adicionales necesarias para conjurar la crisis.

B. En el orden local:

El Alcalde Municipal de El Cerrito (V) dictó el Decreto N° 055 de 25 de marzo de 2020, “por medio del cual se modifica el artículo tercero del Decreto 048 de 19 de marzo de 2020, jornada laboral para el personal que presta servicio para la Alcaldía de EL Cerrito- Valle del Cauca y se establece el horario laboral especial, en razón a la emergencia por la pandemia producida por el coronavirus Covid - 19”. Y dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: Ordénese la modificación del artículo tercero del Decreto No. 248-1-3-025 de fecha 07 de enero de 2020, donde se establece la jornada de trabajo y atención quedando así:

1. PARA LOS EMPLEADOS PUBLICOS QUE EJERCEN SUS FUNCIONES EN EL CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:

El horario de trabajo será:

De LUNES A VIERNES: Desde las 7:30 a.m.a 2:00 PM, jornada continua.

Parágrafo 1: este horario aplicara hasta el 13 de abril del 2020, fecha dispuesta por el Gobierno Nacional como fecha máxima de aislamiento. Esta podrá ser ampliada o modificada, según las disposiciones para la atención de la emergencia.

Parágrafo 2: Los Secretarios o jefes de despacho, deberán acordar con el personal, planes de acción de trabajo durante el tiempo de contingencia, esto deberá quedar debidamente soportado, con responsables, tiempo de seguimiento, cumplimiento y demás elementos necesarios para el cabal cumplimiento de las funciones.

ARTÍCULO SEGUNDO: Autorizar a los funcionarios de la Administración Municipal, no laborar los días 6, 7, y 8 de abril de 2020, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTICULO TERCERO: Las demás disposiciones del Decreto 048 del 19 de marzo de 2020, que no fueron modificadas en el presente Decreto continúan vigentes.

VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir del 25 de marzo de 2020, hasta el 13 de abril de 2020 y deroga las disposiciones que le sean contrarias. Terminado el periodo de aislamiento, y las circunstancias de emergencia por la pandemia producida por el coronavirus COVID - 19, se retomará el horario habitual.”.

De lo anterior se colige:

- En el acto el alcalde **adopta medidas de carácter general**.
- Las determinaciones se adoptan en **ejercicio de función administrativa** para lo cual se invocan las atribuciones propias de la primera autoridad a nivel municipal.
- Fueron expedidas **durante el estado de excepción** pues el acto está fechado 25 de marzo de 2020.
- Y material y sustancialmente las medidas se dictan como **desarrollo de los decretos legislativos** de que trata la emergencia económica y social a raíz de la pandemia por el nuevo coronavirus Covid19 de que trata el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Con fundamento en lo anterior se concluye que el Decreto es susceptible de control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 11 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

RESUELVE:

PRIMERO: AVOCAR conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto N° 055 de 25 de marzo de 2020, expedido por Municipio de El Cerrito (V).


SEGUNDO: NOTIFICAR PERSONALMENTE al Municipio para que en el término de diez (10) días siguientes a la notificación, (i) anexe los antecedentes del decreto que se encuentren en su poder, y (ii) defienda la legalidad del acto.

TERCERO: NOTIFICAR PERSONALMENTE esta providencia al Procurador Judicial Delegado para este Despacho, doctor FRANKLIN MORENO MILLAN, adjuntado copia de esta providencia y del decreto objeto de control, para que expirado el término de la publicación del aviso rinda concepto (art. 185.5 CPACA).

CUARTO: INFORMAR POR AVISO sobre la existencia del proceso, que se publicará por el término de diez (10) días en la página web del Tribunal y de la Rama Judicial, adjuntando el decreto en PDF. Dentro de dicho término cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del to objeto de control de legalidad (art. 186.2 CAPCA) y las entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en la materia podrán presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo (art. 186.3 CAPCA). Los escritos se recibirán **UNICAMENTE** a través del correo electrónico s02tadvalle@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAIDES
Magistrada

 <p>MUNICIPIO DE EL CERRITO VALLE ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 800-100-533-5</p>	<p>GESTION JURIDICA GESTION DE REPRESENTACION Y APOYO JURIDICO DESPACHO DEL ALCALDE</p>	Código: TS-GJ-RAJ-01
		Versión: 2
	<p>DECRETO NÚMERO No.055 (25/03/2020)</p>	Fecha de Aprobación : 14/03/2019
		Página 1 de 3


248-1-3

“Por medio del cual se modifica el Artículo tercero del Decreto 048 del 19 de marzo de 2020, jornada laboral para el personal que presta servicio para la Alcaldía de El Cerrito – Valle del Cauca y se establece el horario laboral especial, en razón a la emergencia por la pandemia producida por el coronavirus COVID - 19”

LA ALCALDESA DE EL CERRITO – VALLE DEL CAUCA, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial en los numerales 1 y 3 del artículo 315 de la constitución política y;

CONSIDERANDO QUE:

1. Que mediante Decreto No. 248-1-3-025 de fecha 07 de enero de 2020, se estableció la jornada laboral para el personal que presta servicio para la Alcaldía de El Cerrito, Valle del Cauca.
2. Se requiere reglamentar algunos conceptos relacionados con la administración del personal que presta el servicio a la entidad, con excepción de los trabajadores oficiales, a quienes se les aplicará lo dispuesto en este acto administrativo, solo en aquellos aspectos que no estén regulados en las convenciones colectivas y laudos arbitrales vigentes.
3. De acuerdo con lo señalado en el artículo 2 de la Ley 27 de 1992, y el artículo 87 de la Ley 443 de 1998, las normas de administración de personal contempladas en los Decretos Nacionales 2400, 3074 de 1968 y 1042 de 1978, demás normas que los modifiquen, reglamenten, sustituyan o adicionen, se aplicarán a los empleados que presten sus servicios en la Alcaldía de El Cerrito – Valle del Cauca.
4. Que la jornada laboral y prestación de los servicios a cargo de la Administración Municipal se puede variar acorde a las situaciones fácticas que se presenten, sin afectar las mismas.
5. Que la actual situación de calamidad pública que vive el país a realiza de la Pandemia conocida como corona virus COVID 19, ha generado la necesidad de conformidad con los lineamientos de la Presidencia de la Republica y el Ministerio de salud, de generar espacios de aislamiento social como una medida de prevención ante el riesgo real que representa la pandemia que nos afecta en todo el territorio nacional.


 <p>MUNICIPIO DE EL CERRITO VALLE ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 800-100-533-5</p>	<p>GESTION JURIDICA GESTION DE REPRESENTACION Y APOYO JURIDICO DESPACHO DEL ALCALDE</p>	Código: TS-GJ-RAJ-01
		Versión: 2
	<p>DECRETO NÚMERO No.055 (25/03/2020)</p>	Fecha de Aprobación : 14/03/2019
		Página 2 de 3

6. Que adicional a lo anterior, y en el marco de las medidas preventivas ordenados por el gobierno, se tiene que el sistema de educación nacional primaria, secundaria y superior, igualmente fueron suspendidos y se anticiparon vacaciones o se realiza formación virtual en algunos casos, lo que significa que de manera especial los niños se encuentran en sus hogares y que dado que la Semana Santa se encuentra inmersa en tal periodo de desescolarización, se considera oportuno y conveniente de acuerdo a las mismas directrices del gobierno nacional promover espacios de aislamiento y autocuidado cuidado, a más de la normal y tradicional época de recogimiento familiar y religioso, se dispondrá por parte de la Administración Municipal la modificación de los horarios de trabajo.
7. Que se hace necesario adoptar un horario laboral especial, por el tiempo que tarde la emergencia producida por la pandemia del coronavirus COVID – 19, ya que por disposiciones del Gobierno Nacional a través del Decreto 547 del 22 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. medidas preventivas medidas de prevención”*; en el artículo segundo ordena a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus funciones constitucionales y legales, adopte las instrucciones, actos y disposiciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, con fundamento en esto el municipio de El Cerrito define horario especial laboral hasta el 13 de abril del año en curso, fecha dispuesta por el Gobierno Nacional como fecha máxima de aislamiento, y que en razón a la necesidad del servicio de la entidad, que las funciones de las secretarías y de sus funcionarios tienen relación directa o indirecta con la atención de la emergencia, debe continuar con sus labores en un horario transitorio que facilite la prevención y garantice la integridad y salud de su personal y la no interrupción de la prestación del servicio.
8. Que le corresponde al Alcalde Municipal, establecer las normas necesarias para el cabal cumplimiento de lo mencionado en los considerandos anteriores.

Por lo expuesto:

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Ordénese la modificación del artículo tercero del Decreto No. 248-1-3-025 de fecha 07 de enero de 2020, donde se establece la jornada de trabajo y atención quedando así:

 <p>MUNICIPIO DE EL CERRITO VALLE ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 800-100-533-5</p>	<p>GESTION JURIDICA GESTION DE REPRESENTACION Y APOYO JURIDICO DESPACHO DEL ALCALDE</p>	Código: TS-GJ-RAJ-01
		Versión: 2
	<p>DECRETO NÚMERO No.055 (25/03/2020)</p>	Fecha de Aprobación : 14/03/2019
		Página 3 de 3

1. PARA LOS EMPLEADOS PUBLICOS QUE EJERCEN SUS FUNCIONES EN EL CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL:

El horario de trabajo será:

De **LUNES A VIERNES**: Desde las 7:30 a.m. a 2:00 PM, jornada continua.

Parágrafo 1: este horario aplicara hasta el 13 de abril del 2020, fecha dispuesta por el Gobierno Nacional como fecha máxima de aislamiento. Esta podrá ser ampliada o modificada, según las disposiciones para la atención de la emergencia.

Parágrafo 2: Los Secretarios o jefes de despacho, deberán acordar con el personal, planes de acción de trabajo durante el tiempo de contingencia, esto deberá quedar debidamente soportado, con responsables, tiempo de seguimiento, cumplimiento y demás elementos necesarios para el cabal cumplimiento de las funciones.

ARTÍCULO SEGUNDO: Autorizar a los funcionarios de la Administración Municipal, no laborar los días 6, 7, y 8 de abril de 2020, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTICULO TERCERO: Las demás disposiciones del Decreto 048 del 19 de marzo de 2020, que no fueron modificadas en el presente Decreto continúan vigentes.

VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir del 25 de marzo de 2020, hasta el 13 de abril de 2020 y deroga las disposiciones que le sean contrarias. Terminado el periodo de aislamiento, y las circunstancias de emergencia por la pandemia producida por el coronavirus COVID – 19, se retomará el horario habitual.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.


LUZ DARY ROA PRADO
Alcaldesa Municipal

Proyectó: Neisler Acosta Z, Técnico Administrativo
Elaboró : Neisler Acosta, Técnico Administrativo
Revisó: Libia Mariana Saavedra Zuluaga, Secretaria de Desarrollo Institucional