

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA  
SALA PLENA

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

RADICADO: 76001-23-33-000-2020-00743-00  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO: DECRETO 200-30-280 DE 2020  
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SEVILLA

**Magistrada Ponente: PATRICIA FEUILLET PALOMARES**

Santiago de Cali, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

1. La Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca decide el control inmediato de legalidad del Decreto 200-30-280 del 30 de mayo de 2020, expedido por el municipio de Sevilla.

**ANTECEDENTES**

**1. Génesis del acto administrativo sometido a control**

2. El artículo 215 de la Constitución Política permite que el presidente de la República declare el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por decreto motivado que deberá tener la firma de todos los ministros. Efectuada esa declaratoria, el presidente queda facultado para expedir decretos legislativos (gozan de fuerza de ley), que deberán referirse a materias que guarden relación directa y específica con el Estado de emergencia.

3. Ante la inminente afectación del orden económico y social a causa de la pandemia del Covid-19, el presidente de la República declaró el Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por un término de 30 días, mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

4. En el marco del Estado de emergencia, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, *«por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*. Los artículos 3, 5 y 6 de ese decreto dispusieron:

Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto

velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

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

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

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

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

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades

hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

5. Luego, y con el argumento de que las medidas adoptadas en el marco del Estado de Excepción fueron idóneas pero insuficientes para contener los efectos económicos y sociales de la pandemia, el presidente de la República declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por 30 días, mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

6. En ese contexto, el alcalde del municipio de Sevilla expidió el Decreto 200-30-280 del 30 de mayo de 2020, *«por medio del cual se autoriza el trabajo en casa como medida temporal a los servidores públicos y contratistas de prestación de servicios de la alcaldía del municipio de Sevilla, Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones en virtud de la protección frente a la emergencia sanitaria a causa del coronavirus Covid-19»*.

## **2. Texto del acto administrativo sometido a control**

7. A continuación, se transcribe el contenido literal del Decreto 200-30-280 del 30 de mayo de 2020, expedido por el municipio de Sevilla:

### DECRETO NÚMERO 200-30-280 (30 MAYO DE 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA EL TRABAJO EN CASA COMO MEDIDA TEMPORAL A LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SEVILLA, VALLE DEL CAUCA QUE MANIFIESTEN TENER PATOLOGÍAS DE BASE COMO FACTOR DE RIESGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN VIRTUD DE LA PROTECCIÓN FRENTE A LA EMERGENCIA SANITARIA A CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19”.

EL ALCALDE MUNICIPAL DE SEVILLA, VALLE DEL CAUCA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1221 de 2008, Ley 1751 de 2015, circular

externa 018 del 10 de marzo del 2020 del Ministro de Salud y Protección Social, Ministro del trabajo y director del Departamento Administrativo de la Función pública, Decretos Legislativos 491 del 28 de Marzo del 2020, Circular Externa No. 100-009 de 2020, proferida por el Ministro de Salud y Protección Social, Ministro de Trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, Directiva presidencial 003 del 22 de mayo del 2020, Resolución No 844 de 2020 del 26 de mayo y Decreto 749 del 28 de Mayo del 2020 y

#### CONSIDERANDO

Que al tenor de lo dispuesto por el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el artículo 313 de la Constitución Política en el inciso 1° dispone que “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio (...)”.

Que mediante Decreto Nacional 491 del 28 de marzo del 2020, el Gobierno tomó medidas para ampliar los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales, teniendo en cuenta las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno Nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, (COVID-19), las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores y en especial en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual conllevó al gobierno ampliar los términos para resolver las peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.

Que el artículo 5° del decreto en mención, frente a la ampliación de términos para atender las peticiones ha indicado que:

“Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá *[resolverse]* dentro de los treinta (30) días siguientes a su petición.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 del 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales”.

Que el artículo sexto del Decreto ibídem, con relación a la suspensión de términos señaló que:

“Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia”.

(...)

Que el Gobierno Nacional procedió a declarar nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, hecho que se dio mediante el Decreto Nro. 637 del 06 de Mayo del 2020.

Que mediante Circular Externa No. 100-009 - de Mayo 7 del 2020, proferida por el Ministro de Salud y Protección Social, Ministro de Trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, establecieron acciones para implementar en la administración pública a fin de atender a cabalidad las medidas de gradualidad impartidas por el gobierno nacional para el regreso paulatino de los servidores públicos y contratistas de prestación de servicios a las instalaciones de las entidades, recomendando:

(...) “2. Caracterizar, a iniciativa de los servidores y contratistas de la entidad, a aquellas personas que manifiesten tener patologías de base como factor de riesgo, tales como:

- a) Diabetes, enfermedad cardiovascular, hipertensión arterial - HTA, accidente cerebro vascular, VIH, cáncer, uso de corticoides o inmunosupresores, enfermedad pulmonar obstructiva crónica - EPOC.
- b) Mujeres en estado de embarazo.
- c) Personas mayores de 60 años.
- d) Las demás definidas en el anexo técnico del protocolo general de bioseguridad.

(...)

Que mediante la Resolución No 844 de 2020 del 26 de mayo del presente año, proferida por el Ministerio de Salud, “Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID - 19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones”. El Ministro de Salud y de la Protección Social, prorroga la Emergencia Sanitaria en todo el territorio Nacional hasta el 31 de agosto del 2020.

Que atendiendo la emergencia sanitaria, decretada por el Gobierno Nacional, se expide el Decreto No. 749 del 28 de mayo del 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”, mediante el cual extendió el tiempo del aislamiento de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que a través del Decreto No. 200-30-278 del 30 de Mayo del 2020 “Por medio del cual se implementan medidas para el orden público y se dictan otras disposiciones en virtud de la protección frente a la emergencia sanitaria Coronavirus COVID-19, en el municipio de Sevilla, Valle del Cauca”, este ente territorial se acoge a las medidas implementadas mediante Decreto Nacional No. 749 del 28 de mayo de 2020, y su respectiva prórroga en el Decreto 689 del 22 de mayo del 2020, “Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020” ordenando el aislamiento obligatorio a todos los habitantes de la jurisdicción urbana y rural del municipio de Sevilla en cualquier edad a partir de las cero horas (00:00) del día primero (1) de Junio del 2020, hasta las cero horas (00:00) del día dieciséis (16) de junio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID -19

Que de conformidad con las normas precitadas, es deber de este suscrito mandatario local, cumplir con los mandatos constitucionales y legales, acogiendo las directrices de orden nacional y departamental, con el fin de tomar todas las medidas necesarias para garantizar la salud, la protección, el bienestar y la buena convivencia de los servidores públicos y contratistas de prestación de servicios del municipio de Sevilla, Valle del Cauca.

Que en mérito de lo expuesto

#### DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZAR, EL TRABAJO EN CASA, de conformidad a la Ley 1221 de 2008, y regulado en el Decreto 491 de marzo 28 del 2020, para los funcionarios de la Alcaldía municipal que manifiesten tener patologías de base como factor de riesgo, a partir de día 01 de Junio del 2020, hasta el día 16 de junio del 2020, utilizando las tecnologías y las comunicaciones para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador, en el marco de la emergencia sanitaria a causa del Coronavirus COVID-19.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las patologías de factor de riesgo según lo dispuesto en la circular Externa No. 100-009- de 2020, proferida por el Ministro de Salud y Protección Social, Ministro de Trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, son las siguientes:

- a) "Diabetes, enfermedad cardiovascular, hipertensión arterial – HTA, accidente cardiovascular, VIH, cáncer, uso de corticoides o inmunosupresores, enfermedad pulmonar obstructiva crónica – EPOC.
- b) Mujeres en estado de embarazo.
- c) Personas mayores de 60 años.
- d) Las demás definidas en el anexo técnico del protocolo general de la bioseguridad".

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los Secretarios y Jefes de despacho, serán responsables en concertar de acuerdo a la manifestación de los servidores públicos y contratistas de las patologías de factor de riesgo, los empleados que estarán en modalidad de trabajo en casa.

ARTÍCULO SEGUNDO: SUSPENDER LOS TÉRMINOS PROCESALES, a partir del día primero (1) de Junio del 2020, hasta el día 16 de junio del 2020, susceptible de prórroga, comprendiendo ésta determinación los siguientes procesos de carácter administrativo; sancionatorios, disciplinarios, conciliaciones extrajudiciales, mediaciones, procesos verbales abreviados, PARD, los términos de la gestión de cobro coactivo y de los acuerdos de pago de los procesos adelantados a los contribuyentes de impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio, multas de tránsito y policivas y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos por parte de las Dependencias que conforman las Administración Municipal.

PARÁGRAFO PRIMERO: Lo anterior, sin perjuicio que se puedan atender denuncias, peticiones, consultas, actos urgentes, restablecimientos o verificación de derechos, dentro del término de suspensión, así como de la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la entidad.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad o finalización de esta medida, toda vez que la misma puede ser susceptible de prórroga de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.

PARÁGRAFO TERCERO: La suspensión de términos implica la suspensión de los términos de caducidad y prescripción en los diferentes procesos que adelantan las dependencias de la administración municipal.

PARÁGRAFO CUARTO: Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria, serán ampliados como se indicó en la parte considerativa de este acto administrativo, de conformidad al artículo 5° del Decreto nacional 491 del 28 de marzo del 2020.

ARTÍCULO TERCERO: Comuníquese el contenido del presente Decreto a la Secretaría de Desarrollo Institucional y Bienestar Social para su divulgación y socialización, así mismo deberá ser socializado mediante un medio de comunicación masivo a toda la comunidad en general.

ARTÍCULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de su expedición y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Dado en Sevilla, Valle, a los treinta (30) días del mes de Mayo del 2020.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE AUGUSTO PALACIO GARZÓN  
Alcalde Municipal

### **3. Trámite procesal**

8. Por auto del 4 de junio de 2020, el despacho de la magistrada Patricia Feuillet Palomares asumió el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 200-30-280 del 30 de mayo de 2020, pues entendió que se trataba del desarrollo de los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020. Esa providencia ordenó, como lo dispone el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, la publicación del aviso a la comunidad por un término de diez (10) días, durante el cual cualquier ciudadano podía intervenir para impugnar o defender la legalidad del acto.

9. El aviso fue publicado en el sitio web de la página de la Rama Judicial - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca entre el 10 de junio y el 25 de junio de 2020, como da cuenta la constancia secretarial. El municipio de Sevilla intervino durante ese término.

10. Vencido ese plazo, mediante correo electrónico enviado el 26 de junio de 2020, la secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca corrió traslado al delegado del Ministerio Público para que rindiera concepto dentro de los diez (10) días siguientes.

11. El término para que el Ministerio Público rindiera concepto transcurrió entre el 30 de junio y el 13 de julio de 2020, de acuerdo con constancia de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Durante ese plazo el delegado del Ministerio Público no emitió concepto.

12. El 15 de julio de 2020, la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ingresó el asunto al despacho para fallo.

### **4. Intervención del municipio de Sevilla**

13. Por conducto de apoderado judicial, el municipio de Sevilla defendió la legalidad del Decreto 200-30-280 del 30 de mayo de 2020. Para el efecto, adujo que las medidas adoptadas estaban en consonancia con las directrices impartidas por el Gobierno Nacional para afrontar la pandemia del coronavirus, de ahí que estuviera acreditada la legalidad y necesidad del acto administrativo.

### **5. Concepto del Ministerio Público**

14. No rindió concepto.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**



15. La Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad del Decreto 200-30-280 del 30 de mayo de 2020, con fundamento en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>. En efecto, se trata de un acto administrativo que desarrolla un Decreto Legislativo (el 491 del 28 de marzo de 2020) y que fue proferido por el municipio de Sevilla, autoridad territorial que está ubicada en el departamento donde este tribunal ejerce jurisdicción.

## 2. Noción y características del control inmediato de legalidad

16. La Constitución Política permite que, en situaciones de anormalidad<sup>2</sup>, el presidente de la República declare el Estado de Excepción y quede habilitado para expedir decretos legislativos (con fuerza de ley) tendientes a restablecer el orden. En atención a esa facultad excepcional, que permite a la Rama Ejecutiva hacer las veces de legislador, el constituyente estimó pertinente el establecimiento de un control judicial automático de esos decretos legislativos, a cargo de la Corte Constitucional<sup>3</sup>.

17. Así como sucede con la ley, que generalmente requiere ser reglamentada para lograr su ejecución o aplicación, algunos decretos legislativos necesitan ser desarrollados por otro tipo de normas, estas últimas que no gozan de fuerza de ley y que, para efectos de la ubicación en el sistema de fuentes, atienden a la categoría de actos administrativos.

18. Al no tener fuerza de ley, esas manifestaciones normativas no quedaron sometidas al control judicial automático de la Corte Constitucional, a pesar de que fueran ellas las que hicieran aplicables o ejecutables los decretos legislativos.

19. Consciente de que la expedición de ese tipo de normas derivaba de una situación de anormalidad<sup>4</sup>, el legislador quiso imponer un control judicial especial, y no dejarlas a merced del control convencional que está amparado por el principio de justicia rogada.

20. Justamente, el control inmediato de legalidad es el instrumento judicial establecido por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) para controlar esas medidas de carácter general que, en ejercicio de la función

---

<sup>1</sup> Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:  
(...)

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

<sup>2</sup> Esas situaciones están taxativamente previstas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, que, en su respectivo orden, se refieren a: i) guerra exterior, ii) grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional y iii) hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública.

<sup>3</sup> Numeral 6° del artículo 214 y parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política.

<sup>4</sup> Era la situación de anormalidad lo que permitía declarar el Estado de Excepción y habilitar al presidente de la República para expedir decretos legislativos, que, a su vez, eran lo que hacían posible la expedición de normas que los desarrollaran.

administrativa, sean dictadas como desarrollo de los decretos legislativos. En efecto, el artículo 20 de esa ley dispone:

Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

21. Al examinar esa norma, la Corte Constitucional expuso que *«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»*<sup>5</sup>.

22. Ahora, como se ve, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 únicamente instituyó el control de legalidad, pero no ofreció una regulación detallada sobre la materia, de ahí que haya sido la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia, la encargada de definir las características de ese instrumento judicial.

23. Inicialmente, se entendió que la revisión de la legalidad de esos actos administrativos debía efectuarse de plano, esto es, sin que mediara actuación alguna. No obstante, por auto del 4 de junio de 2009<sup>6</sup>, el ponente al que le correspondió el estudio de legalidad del Decreto 1761 de 2009 decidió avocar conocimiento y otorgar unos plazos para que la comunidad interviniera y el Ministerio Público pudiera conceptuar, con fundamento en la aplicación analógica de los artículos 37<sup>7</sup> y 38<sup>8</sup> del Decreto 2067 de 1991.

24. Esa tesis tuvo acogida, a tal punto que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, incluyó en el artículo 185 un procedimiento para el control inmediato de legalidad (que se siguió para este asunto).

25. En cuanto a las características que se predicen del control de legalidad en sí, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado no las ha enlistado de manera unívoca y uniforme. Veamos.

---

<sup>5</sup> C-179 de 1994.

<sup>6</sup> 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

<sup>7</sup> Artículo 37. Para la efectividad de la intervención ciudadana, en la revisión de los decretos legislativos, repartido el negocio, el magistrado sustanciador ordenará que se fije en lista en la Secretaría de la Corte por el término de cinco días, durante los cuales, cualquier ciudadano, podrá intervenir por escrito, para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto.

<sup>8</sup> Artículo 38. Expirado el término de fijación en lista, pasará el asunto al procurador para que dentro de los diez días siguientes rinda concepto. Presentado el concepto del procurador, comenzará a correr el lapso de siete días para la presentación del proyecto de fallo, vencido el cual, se iniciará el de veinte días para que la Corte adopte su decisión.

- En sentencias del 7 de febrero de 2000<sup>9</sup>, del 28 de enero de 2003<sup>10</sup> y del 7 de octubre de 2003<sup>11</sup> se adujo que las características del control inmediato de legalidad eran: a) la integralidad, b) la autonomía y c) la inmediatez y oficiosidad.
- En sentencias del 16 de junio de 2009<sup>12</sup>, del 9 de diciembre de 2009<sup>13</sup> y del 29 de octubre de 2013<sup>14</sup> se dijo que el control inmediato de legalidad: i) era un proceso judicial, ii) era automático e inmediato y iii) era integral.
- En sentencias del 20 de octubre de 2009<sup>15</sup>, del 31 de mayo de 2011<sup>16</sup> y del 29 de octubre de 2013<sup>17</sup> se invocaron las siguientes características: i) el carácter jurisdiccional, ii) la integralidad, iii) la autonomía, iv) la inmediatez o automaticidad, v) la oficiosidad, vi) el tránsito a cosa juzgada relativa y vii) la compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios para cuestionar la legalidad de los actos administrativos.
- En sentencia del 5 de marzo de 2012<sup>18</sup> se expuso que el control inmediato de legalidad: a) era un proceso judicial, b) era automático e inmediato, c) era autónomo, d) era integral y e) hacía tránsito a cosa juzgada relativa.
- En sentencia del 8 de julio de 2014<sup>19</sup> no se hizo alusión a las características, sino a los «*elementos que definen el control inmediato de legalidad*», que, según esa providencia, eran: i) integralidad, ii) autonomía, iii) oficiosidad, iv) causalidad normativa o conexidad, vi) proporcionalidad y vii) necesidad.

26. Al margen de que algunas providencias invoquen más características que otras, lo cierto es que ello permite elaborar un listado lo más completo posible y que refleje la posición mayoritaria de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Ese listado estaría compuesto por las siguientes características:

- La naturaleza jurisdiccional. La necesidad de reconocer esa característica al control inmediato de legalidad surgió en virtud de la precaria regulación del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que no hacía alusión a la naturaleza del pronunciamiento que debía efectuar la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, hoy en día, con la Ley 1437 de 2011, no hay duda de que el control inmediato de legalidad es un verdadero proceso judicial (reconocido como medio de control en el artículo 136 y con un

---

<sup>9</sup> Expediente CA-033.

<sup>10</sup> Expediente 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004).

<sup>11</sup> Expediente 11001-03-15-000-2003-0472-01(CA).

<sup>12</sup> Expediente 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA).

<sup>13</sup> Expediente 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA).

<sup>14</sup> Expediente 11001-03-15-000-2012-00348-00(CA).

<sup>15</sup> Expediente 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

<sup>16</sup> Expediente 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

<sup>17</sup> Expediente 11001-03-15-000-2011-00744-00(CA).

<sup>18</sup> Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

<sup>19</sup> Expediente 11001-03-15-000-2011-01127-00(CA).

trámite previsto en el artículo 185) y que culmina con una sentencia judicial (numerales 1º y 6º del artículo 185).

- La autonomía. Ello implica que el control inmediato de legalidad debe hacerse al margen de que la Corte Constitucional haya decidido o no sobre la constitucionalidad del decreto declaratorio del Estado de Excepción o de los decretos legislativos. Por ende, pueden presentarse los siguientes supuestos: **i)** que el control inmediato de legalidad puede ejercerse antes de que la Corte Constitucional defina si la declaratoria del Estado de Excepción estuvo ajustada a la Constitución; **ii)** que el control inmediato de legalidad puede llevarse a cabo antes de que la Corte Constitucional determine la constitucionalidad del decreto legislativo que fue desarrollado por el acto administrativo sometido a control, y **iii)** que, incluso, el control inmediato de legalidad debe realizarse aun cuando la Corte Constitucional haya expulsado del ordenamiento jurídico el decreto declarativo del Estado de Excepción y/o el decreto legislativo desarrollado por el acto administrativo sometido a control, pues, si bien a partir de la publicación de la sentencia de inconstitucionalidad opera la figura de la pérdida de ejecutoria del acto administrativo (porque desaparecen los fundamentos de derecho, numeral 2º artículo 91 de la Ley 1437 de 2011), lo cierto es que *«la Sala Plena ha precisado que la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo no la releva de ejercer el control de legalidad, pues éste procede por los efectos que produjo o que pudo producir el acto administrativo antes de que sobreviniera el decaimiento»*.
- La automaticidad, inmediatez y oficiosidad. Esas características se reconocen porque basta la expedición del acto administrativo para que opere el control inmediato de legalidad, sin necesidad de que se publique o de presentación de demanda, de ahí que la autoridad administrativa deba remitir el acto dentro las 48 horas siguientes a la expedición y que, en caso de no hacerlo, la autoridad judicial asuma el conocimiento de oficio.
- La integralidad. Esta característica alude a que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede revisar los aspectos formales y materiales del acto administrativo. En lo que atañe a los aspectos formales, implica examinar la competencia para expedir el acto, el cumplimiento del procedimiento establecido y la concurrencia de los elementos que posibiliten la identificación (encabezado, número, fecha, invocación de las facultades que permiten la expedición, consideraciones, articulado y firma). En cuanto a los requisitos materiales, supone la confrontación del acto administrativo con las normas jurídicas que serán utilizadas como parámetro de control. Ese parámetro de control estará conformado por:
  - Las disposiciones constitucionales.
  - La Ley Estatutaria de los Estados de Excepción<sup>20</sup> (en particular las que se refieren a la prohibición de suspender ciertos derechos, la no afectación del núcleo esencial de derechos fundamentales o libertades, la prohibición de arbitrariedad, la necesidad de justificar las limitaciones a derechos, la no discriminación, la prohibición de

---

<sup>20</sup> Ley 137 de 1994.

interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, la prohibición de suprimir y modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento, el principio de finalidad, el principio de necesidad y el principio de proporcionalidad).

- El decreto declarativo del Estado de Excepción y los decretos legislativos dictados a su amparo, en especial aquel que es desarrollado por el acto administrativo sometido a control. Necesariamente debe examinarse la conexidad (relación directa y específica) del acto administrativo con: i) la situación que originó el Estado de Excepción y ii) las medidas dispuestas por el decreto legislativo que es objeto de desarrollo.
  - Las normas legales que se refieran a la materia tratada o regulada por el acto administrativo.
- El tránsito a cosa juzgada relativa. Esta característica parte del reconocimiento de la imposibilidad de llevar a cabo la confrontación del acto administrativo con todo el ordenamiento jurídico. Esa característica quedó plasmada en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, según el cual «*las [sentencias] que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen*».
  - La compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios para cuestionar la legalidad de los actos administrativos. Esta característica es consecuencia de la anterior, en tanto que la existencia de una sentencia que declare la legalidad del acto administrativo sometido a control no impide que pueda ser demandado a través de los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad, nulidad simple o, excepcionalmente, nulidad y restablecimiento del derecho.

27. Recientemente, la Sala Especial de Decisión<sup>21</sup> Número 10 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del 11 de mayo de 2020<sup>22</sup>, reiteró esas características y agregó que el control inmediato de legalidad tenía un carácter participativo, pues permitía que la ciudadanía interviniera para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

### 3. Problema jurídico

28. A la Sala le corresponde determinar si, a la luz de la característica de integridad que se predica del control inmediato de legalidad, el Decreto 200-30-280 del 30 de mayo de 2020 supera el análisis de los requisitos formales y materiales para ser declarado compatible con el ordenamiento jurídico.

### 4. Solución del caso

---

<sup>21</sup> Estas salas especiales están conformadas por un magistrado de cada una de las secciones que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

<sup>22</sup> Expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00.

29. Para resolver el problema jurídico, la Sala se referirá a los siguientes aspectos: i) los motivos de la declaratoria del Estado de Emergencia mediante el Decreto 417 de 2020, ii) las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 491 de 2020, iii) las diferencias entre teletrabajo y trabajo en casa, iv) los términos para resolver peticiones, v) los términos procesales en actuaciones administrativas y vi) el caso concreto.

#### **4.1. Los motivos de la declaratoria del Estado de Emergencia mediante el Decreto 417 de 2020**

30. El Decreto Declarativo 417 de 2020 expone un presupuesto fáctico, un presupuesto valorativo, la justificación de la declaratoria del Estado de Excepción y las medidas que pretendía adoptar.

31. Al referirse al presupuesto fáctico, el Gobierno Nacional lo dividió entre los hechos relacionados con la salud pública y los relacionados con aspectos económicos, que resumen a continuación:

- Salud pública: **i)** que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró el coronavirus Covid-19 como pandemia; **ii)** que, a través de la declaratoria de Emergencia Sanitaria (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020), el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas para contener el virus; **iii)** que, a pesar de las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, Colombia tenía 75 casos de coronavirus a fecha 17 de marzo de 2020, y **iv)** que, a partir de la tasa de contagio con síntomas de gravedad que se predecía para la población colombiana, se proyectaban costos significativos para la atención en salud, el cubrimiento de incapacidades y la inversión para aumento de Unidades de Cuidados Intensivos (UCI).
- Aspectos económicos: **i)** que el sistema de salud colombiano requería apoyo fiscal urgente por cuanto no estaba físicamente preparado para atender todos los potenciales pacientes de coronavirus; **ii)** que los ingresos de un alto porcentaje de trabajadores del país provenían del trabajo diario y que esa actividad económica se vio repentinamente restringida por las medidas adoptadas para contener la pandemia, situación agravada porque esos hogares vulnerables no contaban con mecanismos para reemplazar los ingresos; **iii)** que había reducción de flujo de caja de las personas y de las empresas, lo que podía conllevar al incumplimiento de pagos y obligaciones y, de paso, a la ruptura de relaciones de largo plazo entre acreedores y deudores; **iv)** que era predecible la generación de efectos negativos sobre el balance fiscal del Estado, debido a la fuerte caída del precio del petróleo, a la incertidumbre de los mercados y al alza del dólar; **v)** que las medidas adoptadas por el Banco de la República y la Dian fueron insuficientes para aliviar la situación económica que atravesaba el país; **vi)** que el sector turismo y aeronáutico evidenciaban una grave afectación, que suponía una caída de ingresos para la economía del país, y **vii)** que la afectación a la economía también estaba siendo experimentada en el ámbito internacional.

32. En cuanto al presupuesto valorativo, manifestó que existía una situación, distinta de las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que

afectaba de manera grave el orden económico y social. Agregó que la tasa de contagio y de mortalidad iban a aumentar significativamente si no se tomaban medidas inmediatas. Indicó que la situación representaba un desafío de tamaño inusual para el Sistema Nacional de Salud, que exigía la disposición de un alto índice de recursos y la adopción, por parte de todas las entidades del Estado y de los particulares, de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes (con miras a evitar el contagio). Expresó que la afectación de los mercados (oferta y demanda), del empleo y de las actividades económicas ameritaba promover medidas para impulsar las actividades productivas y mitigar los impactos económicos negativos. En resumen, refirió que la población colombiana estaba expuesta a situación que afectaba la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes, lo cual requería la adopción de medidas inmediatas.

33. Al sustentar la justificación de la declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional aseguró que los mecanismos jurídicos ordinarios (Ley 80 de 1993, Ley 100 de 1993, Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011, el Estatuto Orgánico de Presupuesto y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) eran insuficientes para conjurar la crisis.

34. Finalmente, enunció las medidas que pretendía adoptar al amparo del Estado de Excepción:

- Disponer, a título de préstamo o de cualquier otro requerido, de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet).
- Crear el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), con las subcuentas requeridas para atender la salud y la economía.
- Procurar la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal y se iba a permitir que la Nación emitiera títulos o respaldara su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.
- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías (FNG) para garantizar la continuidad en los accesos a los créditos a personas naturales y jurídicas y para subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.
- Autorizar al Gobierno Nacional para la creación de un patrimonio autónomo o una cuenta especial que tenga por objeto financiar o invertir en proyectos destinados a atender, mitigar y superar el coronavirus.
- Permitir la descapitalización de entidades financieras con participación accionaria estatal y, si fuera necesario, la enajenación de activos.
- Adoptar medidas de índole tributario, en particular, otorgar beneficios tributarios para promover la industria y el comercio.
- Procurar el alivio de las obligaciones financieras, tributarias y de otra naturaleza que puedan estar siendo afectadas por la crisis.
- Buscar mecanismos para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de las capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

- Propender por las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicación que adquieren importancia con ocasión del distanciamiento social.
- Flexibilizar la obligación de atención personalizada al usuario en las entidades públicas y permitir la suspensión de términos legales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales.
- Habilitar actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes para 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.
- Simplificar el procedimiento administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011.
- Flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios públicos, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.
- Autorizar al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos del coronavirus.
- Realizar entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias a beneficiarios de ciertos programas sociales (Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción) y la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA).
- Modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías para dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.
- Adoptar acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.
- Autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales requeridas para dar aplicación a las medidas que se adoptaran.

35. La Sala estima pertinente destacar que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-145 de 2020, concluyó que el Decreto Declarativo 417 de 2020 se encontraba ajustado a la Constitución.

#### **4.2.Las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 491 de 2020**

36. Mediante el Decreto Legislativo 491 de 2020, el Gobierno Nacional adoptó *«medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades 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»*.

37. En lo que interesa al caso bajo estudio, este decreto legislativo dispuso:



- (Artículo 3) Que, para evitar el contacto entre las personas y mientras durara la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades debían velar por la prestación de los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Que, para ello, debían dar a conocer los canales oficiales de comunicación e información a través de los cuales iban a prestarse los servicios. Que, en caso de no contar con los medios tecnológicos, las autoridades debían prestar los servicios de forma presencial, aunque, por razones sanitarias, podían suspenderlo total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.
- (Artículo 5) Que se ampliaban los términos para resolver las peticiones en curso y las que se presentaran durante la emergencia sanitaria y quedarían así: i) las peticiones que no tuvieran término especial debían resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción, ii) las peticiones de documentos y de información debían resolverse dentro de los 20 días siguientes a su recepción y iii) las peticiones de consulta debían resolverse dentro de los 35 días siguientes a su recepción. Que, en caso de no poder dar respuesta dentro de esos términos, la autoridad debía informarlo, antes del vencimiento del término y con la respectiva motivación, y además hacer saber la fecha en que daría contestación (que no podía exceder el doble del plazo inicial). Que la ampliación de términos no aplicaba para las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.
- (Artículo 6) Que, hasta tanto permaneciera vigente la emergencia sanitaria, las autoridades administrativas podían, por razones del servicio y como consecuencia de la emergencia, suspender, mediante acto administrativo, los términos de actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Que esa suspensión afectaba todos los términos, independientemente de que estuvieran fijados en días, meses o años. Que, conforme al análisis que las autoridades hicieran de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta, la suspensión podría ser total o parcial, en algunos trámites o en todos y/o en algunas actuaciones o en todas, al margen de que los servicios se prestaran presencial o virtualmente. Que, ineludiblemente, los términos se reanudaban a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Prestación Social. Que la suspensión de términos comprendía los de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley y también aplicaba para el pago de sentencias judiciales. Que la suspensión de términos también podían aplicarla los fondos cuenta sin personería jurídica (adsritos a ministerios) que manejan recursos de seguridad social y fueran administrados por contrato de fiducia, en cuyo caso no correrían los términos para la atención de prestaciones y, por ende, no se causaba interés de mora por el retardo en la decisión. Que, en todo caso, la suspensión de términos no aplicaba para las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

38. Por sentencia C-242 de 2020, la Corte Constitucional declaró exequible esos tres artículos, aunque con las siguientes observaciones: i) condicionó el artículo 5, *«bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes»*; ii) declaró inexecutable el parágrafo 1º del artículo 6 (disponía que la suspensión de términos cobijaba el pago de sentencias judiciales), porque afectaba *«de forma desproporcionada el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la disposición presentaba problemas de conexidad y de motivación»*, y iii) condicionó el parágrafo 2º del artículo 6 (permitía a los fondos cuenta sin personería aplicar la suspensión de términos) *«bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma»*.

### **4.3. Las diferencias entre teletrabajo y trabajo en casa**

39. La Ley 1221 de 2008 define el teletrabajo como *«una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo»*.

40. Según esa ley, el teletrabajo puede presentarse en las siguientes modalidades: autónomos (utilizan su propio domicilio o un lugar escogido para desarrollar su actividad profesional y solo van a la empresa muy ocasionalmente), los móviles (no tiene un lugar de trabajo establecido, pues la actividad profesional la desarrollan mediante las TIC, a través de dispositivos móviles) y los suplementarios (laboran dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo lo hacen en una oficina).

41. Una de las características del teletrabajo es que, por regla general, no le son aplicables las normas sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias y trabajo nocturno (numeral 1º del artículo 6), salvo que, siendo verificable la jornada laboral, el empleador solicite al teletrabajador una jornada superior a la prevista en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo (parágrafo del mismo artículo).

42. Otra de las características del teletrabajo es que *«los empleadores deberán proveer y garantizar el mantenimiento de los equipos de los teletrabajadores, conexiones, programas, valor de la energía, desplazamientos ordenados por él, necesarios para desempeñar sus funciones»*, con la advertencia de que esos elementos y medios no pueden ser usados por persona distinta del trabajador y, al finalizar el contrato, deberán ser restituidos en buen estado, salvo el deterioro natural (numeral 7º del artículo 6).

43. Sin embargo, el numeral 4º del artículo 6 advierte que *«una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual»*.

44. Esa previsión del numeral 4º del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008 impide que se equipare el teletrabajo con el trabajo en casa, figura esta última que fue la utilizada por el Decreto Legislativo 491 de 2020.

45. En efecto, el artículo 3 del Decreto legislativo 491 dispone que las autoridades «velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de *trabajo en casa*», y no hace mención al teletrabajo o a la Ley 1221 de 2008 (ni siquiera en la parte considerativa).

46. En ese sentido, la directiva presidencial 02 del 12 de marzo de 2020 había indicado:

#### 1. TRABAJO EN CASO POR MEDIO DEL USO DE LAS TIC

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

47. A su turno, la Circular 0021 del 17 de marzo de 2020, expedida por el ministerio del Trabajo, también precisó que *«el trabajo en casa, como situación ocasional, temporal y excepcional, no presenta los requerimientos necesarios para el teletrabajo, y se constituye como una alternativa viable y enmarcada en el ordenamiento legal, para el desarrollo de las actividades laborales en el marco de la actual emergencia sanitaria»*.

#### 4.4. Los términos para resolver peticiones

48. El artículo 23 de la Constitución Política estipula que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Como el texto constitucional no definió cuándo se entiende que hay una *«pronta resolución»*, el tema es susceptible de desarrollo legal, que, en todo caso, debe hacerse bajo los mandatos de razonabilidad y proporcionalidad.

49. A pesar de que el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) incluía disposiciones que definían términos para resolver peticiones, lo cierto es que, para responder a los nuevos postulados de la Constitución de 1991, el legislador estimó conveniente expedir un nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, situación que, a su vez, dio paso a que se expidieran normas relacionadas con el derecho de petición, entre ellas las relacionadas con términos para resolver peticiones.

50. En efecto, la Ley 1437 de 2011, en sus artículos 13 a 33, reguló lo referente al derecho de petición. No obstante, esas normas fueron declaradas inexecutable por

la Corte Constitucional (C-818 de 2011)<sup>23</sup>, por cuanto, al involucrar la regulación de un derecho fundamental (el de petición), debían ser desarrolladas mediante ley estatutaria.

51. Ello provocó que se expidiera la Ley Estatutaria 1755 de 2015, que reguló el derecho de petición y dispuso que tales artículos sustituirían los que inicialmente estaban previstos entre el 13 y el 33 de la Ley 1437 de 2011 (y que fueron declarados inexecutable). De ese modo, la regulación del derecho de petición quedó incorporada a la Ley 1437 de 2011.

52. Con base en la Ley 1755 de 2015, los términos para resolver las peticiones quedaron así: i) salvo norma especial, toda petición debía resolverse dentro de los 15 días siguientes a su presentación; ii) las peticiones de documentos y de información debían resolverse dentro de los diez días siguientes a su recepción y iii) las peticiones mediante las cuales se elevaba una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo debían resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción.

53. Esos términos legales fueron modificados transitoriamente (mientras dure la emergencia sanitaria) por el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020, tal y como se expuso en el párrafo 46 de esta providencia. Al respecto, la Corte Constitucional, en su comunicado nro. 29 del 9 de julio de 2020, expresó:

La ampliación de términos para atender las peticiones contemplada en el artículo 5º, es una medida que a pesar de modificar normas de rango estatutario, es constitucional, ya que se trata de una disposición transitoria que sin afectar el núcleo esencial del derecho de petición, pretende racionalizar la prestación del servicio público de forma estrictamente proporcional ante la imposibilidad de que todas las solicitudes puedan ser contestadas en los tiempos contemplados para el efecto en condiciones ordinarias, debido a las consecuencias de la pandemia que afectaron de forma grave el funcionamiento de algunas entidades de la administración.

En este sentido, se resaltó que los nuevos plazos establecidos aplican sólo para solicitudes que no involucren la efectividad de prerrogativas fundamentales, así como que no desconocen el criterio de oportunidad que subyace a la consagración superior del derecho de petición, ya que son proporcionales en función de las posibilidades fácticas actuales de operación de la administración en el país.

54. Como se ve, la ampliación transitoria de términos para resolver peticiones resulta ajustada a la Constitución, pues se trató de una medida proporcional ante la situación fáctica derivada de la pandemia y que no afectaba el núcleo esencial del derecho. Sin embargo, esos nuevos plazos no cobijan solicitudes que involucren la efectividad de derechos fundamentales.

#### **4.5. Términos procesales en actuaciones administrativas**

55. El artículo 29 de la Constitución Política consagra que «*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*». Algunas de las

---

<sup>23</sup> Aunque la inexecutable se declaró con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014.

garantías que se desprenden de ese derecho son: la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio y la prohibición de dilaciones injustificadas.

56. En ese escenario, los términos procesales en actuaciones administrativas constituyen un instrumento que impone a la administración el deber de resolver los procedimientos dentro de plazos razonables y etapas preclusivas, con miras a evitar que situaciones jurídicas se mantengan indefinidas en el tiempo.

57. La determinación de los términos procesales deviene de la ley o del reglamento, que los establece según la naturaleza de cada procedimiento. En todo caso, en ausencia de procedimiento especial, deben aplicarse los términos previstos en el procedimiento administrativo general que dispone la Ley 1437 de 2011 (artículo 34 y siguientes).

58. Como los términos procesales estén preestablecidos, la regla general es que la administración no pueda disponer discrecionalmente de ellos en el curso del procedimiento que esta adelanta.

59. Sin embargo, no hay prohibición constitucional que impida a la ley la suspensión transitoria de los términos procesales o la autorización para ello. Precisamente, esa fue una de las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 491 de 2020, que autorizó a las autoridades para que, mediante acto administrativo motivado, suspendieran los términos procesales en actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

60. Sobre la constitucionalidad de esa suspensión, la Corte Constitucional<sup>24</sup> manifestó:

(iv) Aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa (artículo 6°) puede llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, puesto que es una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, por consiguiente, busca cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva. Además, se trata de una habilitación proporcional, porque es temporal, no aplica para las actuaciones relacionadas con la efectividad de derechos fundamentales, no procede de plano y para su adopción debe mediar un acto debidamente motivado.

Sin embargo, la Corte consideró inconstitucional el párrafo 1° que permitía aplicar la suspensión de términos del pago de sentencias, puesto que ello afecta de forma desproporcionada el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la disposición presentaba problemas de conexidad y de motivación. A su vez, la Sala condicionó el párrafo 2°, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

---

<sup>24</sup> Comunicado nro. 29 del 9 de julio de 2020.

61. Entonces, salvo la suspensión de términos para el pago de sentencias judiciales, es constitucional que durante la emergencia sanitaria las autoridades suspendan los términos procesales en actuaciones administrativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.

#### **4.6. Caso concreto**

##### **4.6.1. Revisión de los aspectos formales del acto administrativo**

62. El decreto 200-30-280 del 30 de mayo de 2020 fue expedido por el alcalde del municipio de Sevilla, quien es el representante legal de la entidad territorial. De ese modo, la Sala evidencia que el acto administrativo fue expedido por quien tenía la titularidad de la competencia para adoptar decisiones a nombre de la administración municipal de Sevilla.

63. Las medidas adoptadas por el municipio de Sevilla (autorización de trabajo en casa, ampliación de términos para resolver peticiones y suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas) fueron autorizadas por el Decreto Legislativo 491 de 2020, que no impuso un procedimiento previo para la expedición del acto administrativo que acogiera ese tipo de medidas.

64. El acto administrativo también cumple los demás aspectos formales, toda vez que incluye:

- El número del decreto: 200-30-280.
- La fecha: 30 de mayo de 2020.
- El encabezado: ver párrafo 7 de esta providencia.
- Las normas de las facultades que permiten la expedición: ver párrafo 7 de esta providencia.
- Las consideraciones: ver párrafo 7 de esta providencia.
- El articulado: ver párrafo 7 de esta providencia.
- La firma: el acto administrativo está suscrito por Jorge Augusto Palacio Garzón, que, como se dijo, es el alcalde del municipio de Sevilla.

##### **4.6.2. Revisión de los aspectos materiales del acto administrativo**

65. En primer lugar, la Sala destaca que el acto administrativo sometido a control no resulta contrario a las disposiciones constitucionales. Ello, por cuanto las medidas adoptadas por el municipio de Sevilla (autorización de trabajo en casa, ampliación de términos para resolver peticiones y suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas) fueron habilitadas por el Decreto Legislativo 491 de 2020 y resultaron ajustadas a la Constitución, según lo concluyó la Corte Constitucional en sentencia C-242 de 2020.

66. En lo que corresponde a la confrontación con la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), se evidencia que:

- Derechos intangibles (artículo 4). Las medidas adoptadas por el municipio de Sevilla no involucran los siguientes derechos: 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.

- Prohibición de suspender derechos (artículo 5). No se están suspendiendo derechos humanos y libertades fundamentales, pues si bien se presenta una afectación al derecho de petición (al ampliar los términos) y al debido proceso (al suspender los términos procesales), lo cierto es que no reviste tal gravedad que implique el no goce del derecho. En efecto, aunque se tarde un poco más, la petición sí tendrá una respuesta, mientras que la suspensión de los términos procesales es una medida que no enerva el derecho de defensa del administrado y que, dado su carácter transitorio, no supone que la situación jurídica quede indefinida en el tiempo.
- Prohibición de arbitrariedad (artículo 7). La autorización de trabajo en casa, la ampliación de términos para resolver peticiones y la suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas no constituyen medidas arbitrarias, pues, al rediseñar transitoriamente la forma y los tiempos en los que se prestan los servicios de la administración municipal, lo que se busca es, justamente, mantener el régimen de legalidad.
- Justificación expresa de la limitación del derecho (artículo 8). En la parte considerativa del acto administrativo se hizo saber que la adopción de las medidas se debía a la situación derivada de la pandemia y a la habilitación que otorgó el Decreto Legislativo 491 de 1991, que, valga decir, fue declarado ajustado a la Constitución.
- Finalidad (artículo 10). La autorización del trabajo en casa es una medida que procura evitar la afluencia de servidores y contratistas en las instalaciones de la administración central, como alternativa para disminuir la propagación del virus Covid-19, causa primaria de la afectación social y económica que provocó la declaratoria del Estado de Excepción. Por su parte, la ampliación de términos para resolver peticiones y la suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas son medidas correlativas que pretenden compensar las dificultades logísticas, operativas y humanas que afrontará la administración pública.
- Necesidad (artículo 11). La autorización del trabajo en casa satisface el juicio de necesidad, en tanto que evitan exponer la salud de los servidores y contratistas de la administración y, a su vez, garantiza la prestación de los servicios mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones. A su turno, la ampliación de términos para resolver peticiones y la

suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas permiten que la administración no se vea abrumada por los requerimientos ciudadanos y, en tal medida, pueda brindar resultados eficaces.

- Motivación de incompatibilidad (artículo 12). Las medidas adoptadas por el municipio de Sevilla, se insiste, fueron las habilitadas por el Decreto Legislativo 491 de 2020. Por ende, la suspensión o modificación transitoria de leyes no se produjo por los actos administrativos sometidos a control, sino por el Decreto Legislativo 491 de 2020, que superó el juicio de constitucionalidad. Siendo así, no hay reproche de incompatibilidad que deba hacersele al Decreto 200-30-280 de 2020.
- Proporcionalidad (artículo 13). La autorización de trabajo en casa, la ampliación de términos para resolver peticiones y la suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas no son medidas desproporcionadas, toda vez que el retardo que pudiere presentarse en la atención de los trámites a cargo de la administración resulta ser una afectación leve en comparación con las consecuencias que se producirían por el aumento significativo de casos de Covid-19, cuya gravedad se explica por los derechos que entran en juego (la vida y a la salud).
- No discriminación (artículo 14). Las medidas adoptadas por el municipio de Sevilla no suponen discriminación alguna por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.
- Prohibiciones (artículo 15). La autorización de trabajo en casa, la ampliación de términos para resolver peticiones y la suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas no perturban o interrumpen el normal funcionamiento de entidades ajenas al municipio de Sevilla, y no pretende suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

67. Por otra parte, el Decreto 200-30-280 de 2020 guarda relación de conexidad (directa y específica) con el Decreto Legislativo 417 de 2020 y con el Decreto Legislativo 491 de 2020.

68. En efecto, los potenciales efectos de salud pública derivados del coronavirus provocaron la declaratoria del Estado de Excepción y, en ese sentido, las medidas del municipio de Sevilla lo que buscan es disminuir el número de contagios de Covid-19 (evitando la afluencia de personas a las instalaciones de la administración municipal). Es más, el propio Decreto Legislativo 417 de 2020, al realizar la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológico, relaciona como medidas a adoptar las siguientes: **i)** propender por las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicación que adquieren importancia con ocasión del distanciamiento social y **ii)** flexibilizar la obligación de atención personalizada al usuario en las entidades públicas y permitir la suspensión de términos legales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales.



69. A su turno, como se ha dicho a lo largo de esta providencia, los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 fueron los que autorizaron el trabajo en casa, la ampliación de términos para resolver peticiones y la suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas.

70. En conclusión, el acto administrativo sometido a control sí guarda conexidad con la situación que dio lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y con las medidas adoptadas en los decretos legislativos.

71. Finalmente, la Sala evaluará uno a uno los artículos del Decreto 200-30-280 de 2020 para saber si se ajusta a los parámetros legales, que, valga advertir, están dados principalmente por el Decreto Legislativo 491 de 2020, que fue el que exceptuó las normas que venían rigiendo para las materias tratadas.

72. El artículo 1º del Decreto 200-30-280 de 2020 dispone:

ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZAR, EL TRABAJO EN CASA, de conformidad a la Ley 1221 de 2008, y regulado en el Decreto 491 de marzo 28 del 2020, para los funcionarios de la Alcaldía municipal que manifiesten tener patologías de base como factor de riesgo, a partir de día 01 de Junio del 2020, hasta el día 16 de junio del 2020, utilizando las tecnologías y las comunicaciones para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador, en el marco de la emergencia sanitaria a causa del Coronavirus COVID-19.

PARÁGRAFO PRIMERO: Las patologías de factor de riesgo según lo dispuesto en la circular Externa No. 100-009- de 2020, proferida por el Ministro de Salud y Protección Social, Ministro de Trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, son las siguientes:

- a) "Diabetes, enfermedad cardiovascular, hipertensión arterial - HTA, accidente cardiovascular, VIH, cáncer, uso de corticoides o inmunosupresores, enfermedad pulmonar obstructiva crónica - EPOC.
- b) Mujeres en estado de embarazo.
- c) Personas mayores de 60 años.
- d) Las demás definidas en el anexo técnico del protocolo general de la bioseguridad".

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los Secretarios y Jefes de despacho, serán responsables en concertar de acuerdo a la manifestación de los servidores públicos y contratistas de las patologías de factor de riesgo, los empleados que estarán en modalidad de trabajo en casa.

73. Frente a este artículo, Sala destaca que el Decreto Legislativo 491 de 2020 autorizó el trabajo en casa, pero no el teletrabajo, que es un asunto regulado por la Ley 1221 de 2008. Como se expuso en el acápite 4.3. de la parte considerativa (párrafos 39 a 47 de esta providencia), el trabajo en casa y el teletrabajo no son equiparables, entre otras cosas: i) porque en el teletrabajo hay una vocación de permanencia en desarrollar las actividades por fuera de un sitio específico de trabajo, mientras que el trabajo en casa se trata de una situación excepcional y ocasional, y ii) porque en el teletrabajo el empleador está obligado a proveer los equipos y servicios de conectividad del teletrabajador, mientras que ello no es obligatorio en la modalidad de trabajo en casa.

74. En ese escenario, si bien la expresión «*de conformidad a la Ley 1221 de 2008*» podría dar a entender que se hace alusión al teletrabajo, la Sala estima que hay una interpretación que permite preservar esa parte de la disposición normativa. En efecto, téngase en cuenta que uno de los fundamentos normativos del trabajo en casa deriva del numeral 4º del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008<sup>25</sup>, por lo que, a juicio de la Sala, lo procedente es condicionar la expresión «*de conformidad a la Ley 1221 de 2008*», en el sentido de que esa expresión hace alusión de manera específica al numeral 4º del artículo 6 de esa ley y que, por ende, la medida adoptada en el artículo 1º del Decreto 200-30-280 de 2020 se refiere únicamente al trabajo en casa, y no al teletrabajo.

75. La Sala precisa que, a la luz de un criterio organizacional, perfectamente predicable de la administración pública, es recomendable que cada secretario de despacho sea el encargado de concertar quiénes van a ser los destinatarios de la medida de trabajo en casa, por cuanto tiene mayor proximidad al servidor y/o contratista y, de ese modo, es más fácil la verificación de la patología de riesgo (personas con diabetes, enfermedad cardiovascular, hipertensión arterial, accidente cardiovascular, VIH, cáncer, uso de corticoides o inmunosupresores, enfermedad pulmonar obstructiva crónica; mujeres en embarazo; personas mayores de 60 años de edad, y las demás definidas en el anexo técnico del protocolo general de la bioseguridad).

76. Por esas razones, la Sala preservará la legalidad del artículo 1º del Decreto del Decreto 200-30-280 de 2020 con el condicionamiento expuesto en el párrafo 74.

77. El artículo 2 del Decreto 200-30-280 de 2020 refiere:

ARTÍCULO SEGUNDO: SUSPENDER LOS TÉRMINOS PROCESALES, a partir del día primero (1) de Junio del 2020, hasta el día 16 de junio del 2020, susceptible de prórroga, comprendiendo ésta determinación los siguientes procesos de carácter administrativo; sancionatorios, disciplinarios, conciliaciones extrajudiciales, mediaciones, procesos verbales abreviados, PARD, los términos de la gestión de cobro coactivo y de los acuerdos de pago de los procesos adelantados a los contribuyentes de impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio, multas de tránsito y policivas y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos por parte de las Dependencias que conforman la Administración Municipal.

PARÁGRAFO PRIMERO: Lo anterior, sin perjuicio que se puedan atender denuncias, peticiones, consultas, actos urgentes, restablecimientos o verificación de derechos, dentro del término de suspensión, así como de la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la entidad.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad o finalización de esta medida, toda vez que la misma puede ser

---

<sup>25</sup> 4. Una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual.

susceptible de prórroga de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.

PARÁGRAFO TERCERO: La suspensión de términos implica la suspensión de los términos de caducidad y prescripción en los diferentes procesos que adelantan las dependencias de la administración municipal.

PARÁGRAFO CUARTO: Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria, serán ampliados como se indicó en la parte considerativa de este acto administrativo, de conformidad al artículo 5° del Decreto nacional 491 del 28 de marzo del 2020.

78. Respecto de este artículo, la Sala estima que la suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas satisface los parámetros de legalidad que se desprenden del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

79. En efecto, fue adoptada mediante acto administrativo. Además, de la parte considerativa puede inferirse que la suspensión de términos estuvo motivada en la situación de aislamiento social provocada por el coronavirus, que dificultaba el normal desarrollo de los trámites administrativos. Por ende, la Sala concluye que la motivación de la medida es admisible, en tanto que procuraba evitar traumatismos en las actuaciones que se adelantaban o debían adelantarse en la administración municipal.

80. Por otra parte, el párrafo 4° del artículo 2 del Decreto 200-30-280 de 2020 (ampliación de términos para resolver peticiones) se declarará ajustado a derecho, pues únicamente reproduce la medida que fue adoptada directamente por el Decreto Legislativo 491 de 2020.

81. Los artículos 3 y 4 del Decreto 200-30-280 estipulan:

ARTÍCULO TERCERO: Comuníquese el contenido del presente Decreto a la Secretaría de Desarrollo Institucional y Bienestar Social para su divulgación y socialización, así mismo deberá ser socializado mediante un medio de comunicación masivo a toda la comunidad en general.

ARTÍCULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de su expedición y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

82. Esas disposiciones normativas garantizan la publicidad de las medidas adoptadas y denotan el punto de partida de la vigencia del acto administrativo, por lo que no ameritan reproche alguno.

## 5. Conclusión

83. Con fundamento en la revisión de los requisitos formales y materiales del Decreto 200-30-280 de 2020, a la luz de la característica de integralidad del control inmediato de legalidad, la Sala concluye que:

- Se condicionará la expresión «de conformidad a la Ley 1221 de 2008», contenida en el artículo 1 del Decreto 200-30-280 de 2020, en el sentido de

que esa expresión hace alusión de manera específica al numeral 4º del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008 y que, por ende, la medida adoptada se refiere únicamente al trabajo en casa, y no al teletrabajo.

- Se declarará la legalidad del acto administrativo con el condicionamiento expuesto en precedencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

#### RESUELVE:

**PRIMERO: CONDICIONAR** la expresión «*de conformidad a la Ley 1221 de 2008*», contenida en el artículo 1 del Decreto 200-30-280 de 2020, en el sentido de que esa expresión hace alusión de manera específica al numeral 4º del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008 y que, por ende, la medida adoptada se refiere únicamente al trabajo en casa, y no al teletrabajo, por lo expuesto en la parte considerativa.

**SEGUNDO: DECLARAR** la legalidad del Decreto 200-30-280 de 2020, con los condicionamientos expuestos, según la parte considerativa.


**TERCERO:** Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (municipio de Sevilla) y al delegado del Ministerio Público. Además, **ORDENAR** que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**

Salva Voto Parcial



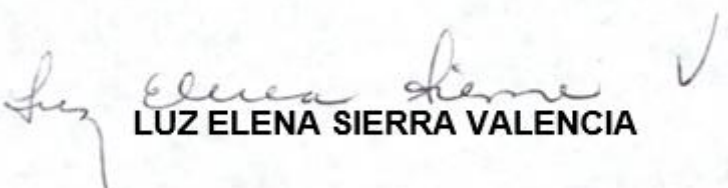
**OSCAR ALONSO VALERO NJSIMBLAT**



**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**



**VÍCTOR ADOLEO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado



**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**



**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**



**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
Magistrada



**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
MAGISTRADO

Radicado: 76001-23-33-000-2020-00743-00  
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad  
Acto administrativo: Decreto 200-30-280 de 2020  
Autoridad: Municipio de Sevilla  
Sentencia única instancia



**OMAR EDGAR BORJA SOTO**



**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**



**JHON ERIC CHAVES BRAVO**

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

RADICADO: 76001-23-33-000-2020-00743-00  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO: DECRETO 200-30-280 DE 2020  
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE SEVILLA

### SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Santiago de Cali, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

Si bien fungí como ponente de la sentencia de la referencia, lo cierto es que la conclusión a la que se llegó sobre la medida de suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas refleja la posición mayoritaria de la Sala Plena, la cual no comparto. Hago saber que la ponencia iba con el análisis que plantearé en este salvamento de voto, pero fue derrotada en ese aspecto (sobre la suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas) y, por ende, se acordó que la sentencia reflejara la posición de la mayoría de la Sala Plena y que mi posición se expresara por vía de salvamento de voto.

A mi juicio, la suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas (contenida en el artículo 2º del Decreto 200-30-280 de 2020) no satisfacía los parámetros de legalidad que se desprenden del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

Lo que hizo el municipio de Sevilla fue suspender de manera general los términos de los procesos de carácter administrativo, por cuanto, a pesar de que enuncia algunos procedimientos (sancionatorios, disciplinarios, conciliaciones extrajudiciales, entre otros), al final incluye la expresión «y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos por parte de las Dependencias que conforman la Administración Municipal».

Como se sabe, el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 no impuso la suspensión de los términos, sino que únicamente autorizó para que las autoridades lo hicieran, de ahí que haya utilizado la palabra «podrán». No obstante, esa prerrogativa de suspensión debía hacerse mediante acto administrativo y «conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta» (inciso 2º del artículo 6). Este

razonamiento coincide con el pronunciamiento de la Corte Constitucional frente a ese artículo (C-242 de 2020), toda vez que en el comunicado se expone que esa suspensión «no procede de plano y para su adopción debe mediar un acto debidamente motivado».

Es apenas lógico que se le exija a las autoridades el deber de motivar la suspensión de los términos procesales en actuaciones administrativas, en tanto que afecta el debido proceso (prohibición de dilaciones injustificadas). No desconozco que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y la autorización de trabajo en casa repercuten en la capacidad de respuesta de la administración, pero eso no justifica la suspensión indiscriminada de términos procesales, por cuanto es perfectamente posible que algunos trámites sí puedan seguir adelantándose en beneficio de la celeridad que esperan los ciudadanos. Incluso, si la imposibilidad de proseguir las actuaciones se predicaba de todos los trámites, lo mínimo es que una decisión de esa naturaleza deba estar precedida de un análisis de las actividades y procesos a cargo de la administración, como efectivamente lo exige el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

Al analizar la parte considerativa del Decreto 200-30-280 de 2020, se evidencia que el acto administrativo no justifica la suspensión indiscriminada de términos procesales y mucho menos da cuenta de algún estudio o análisis sobre ese respecto.

Adicionalmente, la medida de suspender genéricamente los términos procesales en actuaciones administrativas también desconoce el parágrafo 3º del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, según el cual, la suspensión de términos «no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales». Fíjese que el municipio de Sevilla, en el artículo 2, no hace la salvedad de las actuaciones que involucren la efectividad de derechos fundamentales, aspecto que fue resaltado por la Corte Constitucional en el pronunciamiento sobre el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Esas razones, a mi juicio, justificaban la declaratoria de ilegalidad del inciso único del artículo 2 y de sus parágrafos primero, segundo y tercero del Decreto 200-30-280 de 2020.

Ahora, los efectos de esa declaratoria de ilegalidad debían ser los que se desprenden por regla general de la declaratoria de nulidad de los actos jurídicos: efectos retroactivos (*ex tunc*).

Considero que adoptar la suspensión de términos procesales sin el respeto de los parámetros legales debía acarrear consecuencias negativas para la administración, pues solo así el control inmediato de legalidad se erige como instrumento eficaz para controlar el ejercicio del poder. De nada serviría controlar la legalidad de estas



decisiones de la administración, que se caracterizan por ser temporales, si el pronunciamiento judicial que declare la ilegalidad de la medida no va a producir cambios en el tránsito jurídico.

Ahora, era consciente de que la simple declaratoria de ilegalidad podría afectar garantías procesales de ciudadanos que estuvieren en el marco de actuaciones administrativas o pendientes de iniciarlas y que, de buena fe, no ejercieron alguna actividad porque tenían plena convicción sobre la suspensión de términos. En aras de no defraudar esa confianza legítima y para no afectar negativamente el debido proceso de los administrados, que nada tuvieron que ver en la adopción de la medida que incumplió los parámetros legales, estimo que la declaratoria de ilegalidad debía modularse en el entendido de que la declaratoria de nulidad de esa medida no acarrearía el cómputo de términos que pudieran afectar a los administrados, bien sea en el marco actuaciones administrativas o para la iniciación de trámites que involucran términos.

Dejo así expuestas las razones que motivaron que me apartara parcialmente de la decisión mayoritaria de la Sala.

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'PF' followed by a long horizontal stroke.

**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**