



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
DESPACHO NO. 13

Bogotá D.C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 14

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	2500023150002020-00770-00
ENTIDAD:	CONCEJO MUNICIPAL DE TIBIRITA
ACTO:	RESOLUCIÓN No. 015 DE 30 DE MARZO DE 2020
DECISIÓN:	NO AVOCA CONOCIMIENTO

Efectuado el reparto por parte de la secretaría general de esta corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento de la Resolución No. 015 de 19 de marzo de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPLEMENTA TEMPORALMENTE LA MODALIDAD DE TRABAJO EN CASA POR MEDIO DEL USO DE LAS TIC PARA LA SECRETARIA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE TIBIRITA CUNDINAMARCA", expedido por el presidente del Concejo de Tibirita, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, se procede a realizar el siguiente análisis:

1. De la situación de emergencia sanitaria originada por el COVID-19

Mediante comunicado expedido el 11 de marzo de 2020 por el Director de la Organización Mundial de la Salud, se catalogó el brote del COVID-19 como pandemia e instó a los Estados a tomar acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como también la divulgación de las medidas preventivas para la mitigación del contagio.

Atendiendo ese comunicado, el Ministerio de Salud y Protección Social, en Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020" y ordenó a los alcaldes y gobernadores "evaluar los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido".

Adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto No 418 de 17 de marzo de 2020¹, el presidente de la Republica como primera autoridad administrativa ordenó que "las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con

¹ "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"

relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior” y en concordancia, en el Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020², estableció directrices que los alcaldes y gobernadores debían tener en cuenta en materia de orden público, tales como **(i)** la prohibición de bebidas embriagantes y las reuniones o aglomeraciones mayores a 50 personas, **(ii)** el toque de queda para menores edad y **(iii)** la restricción de circulación de los habitantes.

De igual forma, el Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020³ ordenó en el artículo 1º “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19” y en el artículo 2º “a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.”

2. De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica originada por el COVID-19

De conformidad con lo dispuesto en artículo 215 de la Carta Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede decretar el Estado de Emergencia por el término de treinta (30) días y hasta noventa (90) días, cuando se perturben o se amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país. La norma en cita dispone:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. (...)

² “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”

³ “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”

La Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁴ previó que la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica no debe ser superior a los treinta (30) días y a una vez vencido ese término, está en la obligación de convocar al Congreso de la República, quien a su vez, durante el año siguiente puede “reformular, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado” – arts. 46 y 49–.

Así mismo, esta norma estableció que durante el periodo de emergencia, el gobierno está facultado para expedir decretos con fuerza de ley a efectos de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sin desmejorar los derechos sociales de los trabajadores –arts. 47 y 50– y finalmente, como control político, el presidente de la República debe dar informe motivado al Congreso de la República, sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas –art. 48–.

Atendiendo esas disposiciones, el presidente de la República mediante Decreto No. Decreto legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, en consideración a que “por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 - Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto” era necesario “recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación”.

En ese sentido, se expidió el Decreto ley No. 491 de 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”, mediante el cual, el gobierno nacional ordenó que mientras permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, los órganos de control, autónomos e independientes del Estado y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, debían:

(i) Prestar sus servicios mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

⁴ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

- (ii)** Notificar o comunicar los actos administrativos a través de medios electrónicos –salvo los actos de inscripción o registro de que trata el artículo 70 de la Ley 1437–
- (iii)** Ampliar los términos para atender derechos de petición contenidos en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, excepto los relativos a la efectividad de los derechos fundamentales⁵.
- (iv)** Suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa incluido el pago de sentencias judiciales.
- (v)** Realizar los reconocimientos y pagos pensionales teniendo en cuenta la copia simple de los documentos enviados por vía electrónica.
- (vi)** Ampliar la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias que se venzan durante emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social hasta por un (1) mes más contado a partir de la superación de la emergencia.
- (vii)** Promover el trámite de las conciliaciones que sean de competencia de la Procuraduría General de la Nación de forma no presencial y ampliar los plazos de los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 a cinco (5) meses.
- (viii)** Firmar actos, providencias y decisiones mediante firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada, así como también para los órganos colegiados de las ramas del poder público, realizar sesiones no presenciales.
- (ix)** Ampliar, por un término de 30 días, el período institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que termina en el mes de marzo de 2020 o en su defecto que el alcalde o gobernador nombre el representante legal, de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016.
- (x)** Aplazar los procesos de selección que actualmente se estén adelantando para proveer empleos de carrera.
- (xi)** Disponer las medidas necesarias para que los servidores públicos y docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior públicas cumplan sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- (xii)** Permitir que las personas vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales cumplan sus obligaciones o

⁵ Por regla general toda petición debe resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción, pero estarán sometidos 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.

desarrollen su objeto, mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

(xiii) No suspender, durante el periodo de aislamiento preventivo, los contratos de prestación de servicios administrativos, suscritos por personas jurídicas con entidades públicas, cuyo objeto sea la prestación del servicio de vigilancia, aseo, y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza.

(xiv) Reportar a las aseguradoras de riesgos laborales la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el período de aislamiento preventivo obligatorio presenten sus servicios a través de teletrabajo o trabajo en casa.

3. Del control inmediato de legalidad y competencia de los Tribunales Administrativos

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, 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.”

De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136, en consonancia con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ejercer el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas “por autoridades territoriales departamentales y municipales” en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

4. Del acto remitido para control inmediato de legalidad

El Concejo municipal de Tibirita, atendido las medidas de protección y autocuidado decretadas por el Alcalde de ese municipio (Decreto 019 de 2020), la Directiva presidencial No. 02 de 12 de marzo de 2020, el aislamiento preventivo obligatorio declarado por el presidente de la República –Decreto 457 de 2020– y lo ordenado en el Decreto legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, en Resolución No. 015 de 30 de marzo de 2020, implementó la modalidad laboral de trabajo en casa, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO PRIMERO: El Concejo Municipal de Tibirita implementa la modalidad laboral de trabajo en casa por medio del uso de las TIC a partir del Lunes treinta (30) de Marzo, para la secretaria del Concejo Municipal de Tibirita Cundinamarca conforme la Directiva Presidencial 02 de 2020”

ARTÍCULO SEGUNDO: El concejo Municipal implementa el uso de Herramientas colaborativas de acuerdo al numeral 2 de la directiva presidencial del 12 de marzo, para desarrollar las labores necesarias para su funcionamiento a través de mecanismos no presenciales como página web <http://www.concejo-tibiritacundinamarca.gov.co/> teléfono móvil No. 3112566802, correo electrónico concejo@tibirita-cundinamarca.gov.co y todos aquellos que la tecnología permite utilizar para estar en

contacto con la comunidad de forma no presencial y atender las solicitudes y resolverlas de manera rápida y adecuada.

ARTICULO TERCERO: La modalidad laboral de trabajo en casa por medio del uso de las Tic se implementa a partir del Lunes treinta (30) de Marzo, para la secretaria del concejo Municipal de Tibirita Cundinamarca para que desarrolle sus funciones y actividades laborales desde su lugar de residencia, acatando las recomendaciones de prevención emitidas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.

ARTÍCULO CUARTO: Comuníquese el contenido de la presente resolución a la Alcaldía Municipal, Personería Municipal, a todos los Honorables Concejales del Municipio de Tibirita, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca; publíquese en la página web de la entidad. (...)"

5. Caso concreto

En el presente caso, el presidente del Concejo de Tibirita, atendiendo el aislamiento preventivo declarado por el gobierno mediante el Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020 y el Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, implementó para la secretaria de esa corporación, la prestación del servicio a través de modalidad de trabajo en caso.

De igual forma, debe indicarse que en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República en Decreto ley No. 417 de 17 de marzo de 2020, se expidió el Decreto ley No. 491 de 28 de marzo de 2020, en donde el artículo 3º señaló que "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."

Ahora bien, según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad tiene lugar cuando se expiden medidas de carácter general, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en el marco de un estado de excepción.

En ese orden de ideas, advierte el despacho que si bien en el marco de la emergencia económica, social y ecológica el presidente de la República expidió una disposición de naturaleza legal frente a la modalidad de trabajo en casa, como lo fue el Decreto legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, también lo es que del contenido de la Resolución No. 015 de 30 de marzo de 2020, se evidencia que la misma no corresponde a un acto de carácter general, habida cuenta que la medida administrativa está dirigida específicamente a la secretaria del Concejo de Tibirita y no a demás funcionarios de esa corporación que permita establecer que se trata de una situación jurídica abstracta e impersonal.

Luego entonces, la resolución expedida por el presidente del Concejo municipal de Tibirita, no es pasible del control inmediato de legalidad en los términos del artículo

20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no corresponde a una medida de carácter general.

Por lo tanto, al carecer de los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad en los términos de los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, no se avocará conocimiento en el presente asunto. Sin embargo, estas consideraciones, no impide que la legalidad de la Resolución No. 015 de 30 de marzo de 2020 pueda ser analizada a través de otro medio de control.

En mérito de lo expuesto el despacho No. 13, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento de la Resolución No. 015 de 19 de marzo de 2020 “POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPLEMENTA TEMPORALMENTE LA MODALIDAD DE TRABAJO EN CASA POR MEDIO DEL USO DE LAS TIC PARA LA SECRETARIA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE TIBIRITA CUNDINAMARCA”, expedido por el presidente del Concejo de Tibirita, para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión al presidente del Concejo y al alcalde de Tibirita, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por tales autoridades, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de la página web del municipio.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al Ministerio Público de este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a través de la secretaría de la subsección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial y del Consejo de Estado, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

Magistrada