

República de Colombia



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION TERCERA – SUBSECCION “C”**

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Bogotá, D. C., Tres (3) de febrero dos mil veinte (2021).

Expediente	25000 2315 000 2020 01096 00
Medio de control	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad	ALCALDE MUNICIPAL DE LA CALERA
Acto administrativo	RESOLUCION 119 DEL 13 DE ABRIL DE 2020
Asunto	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD PROCEDE SOLO RESPECTO DE LAS DISPOSICIONES PROFERIDAS EN DESARROLLO Y/O AL AMPARO DE DECRETO LEGISLATIVO. LEGALIDAD DE LA RESOLUCION 119 DEL 13 DE ABRIL DE 2020, DEL ALCALDE MUNICIPAL DE LA CALERA – CUNDINAMARCA, EN SUS ARTÍCULOS 14 A 20, PROFERIDOS AL AMPARO DEL DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO ANTERIOR

Retirado del registro de proyectos a proferir por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹, conforme a decisión adoptada por esa Corporación en Sala del 01 de febrero de 2021.

Procede esta Sala de Subsección a proferir en ejercicio de la competencia conferida en el artículo 44² de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, por la que se modifica la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 13 de abril de 2020, el alcalde del municipio de la Calera - Cundinamarca, expidió la Resolución 119, "POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA ATENCIÓN Y PRESTACION DE SERVICIOS POR PARTE DE LA ALCALDIA MUNICIPAL Y SE TOMAN MEDIDAS PARA LA

¹ Registrado con fecha seis (06) de julio de dos mil veinte (2020).

² “(...) Adiciónense dos párrafos al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Parágrafo 1. En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia.

Parágrafo 2. En el reparto de los asuntos de control inmediato de legalidad no se considerará la materia del acto administrativo.”

PROTECCION LABORAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y GARANTIAS A LOS CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADO EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL", y aprehendido de oficio, por esta Corporación, el control inmediato de su legalidad³, con reparto del 27 de abril de 2020, se asignó su conocimiento a la Magistrada Sustanciadora.

II.- EL DECRETO OBJETO DE CONTROL

RESOLUCIÓN No. 119 (Abril 13 de 2020)

"POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA ATENCIÓN Y PRESTACION DE SERVICIOS POR PARTE DE LA ALCALDIA MUNICIPAL Y SE TOMAN MEDIDAS PARA LA PROTECCION LABORAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y GARANTIAS A LOS CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADO EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE LA CALERA, CUNDINAMARCA.

El uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la ley 137 de 1994 artículo 14, Ley 417 de marzo de 2020. Decreto Legislativo 491 de marzo 2020, circular externa 001 de 2020 del Archivo General la Nación. Decreto Municipal 038 y 041 de 2020, memorando interno 023 de 2020 y;

CONSIDERANDO

Que, la Constitución Política prevé en el artículo 2° que son fines Estado:

"servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación".

Que, en desarrollo de lo anterior, establece el artículo 209 ibídem, que:

"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar Sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.
"

Que, el derecho al trabajo fue consagrado en el artículo 25 ibídem así:

"El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. "

Que en igual sentido el artículo 53 estableció los derechos mínimos e irrenunciables en materia laboral en el país, señalando:

³ CPACA. "ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

"(...) Igualdad de oportunidades para los trabajadores: remuneración mínima vital y Móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interno. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores."

Que, el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud OMS identificó el nuevo coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional ya es emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de gobiernos, las personas y las empresas.

Que la Organización Internacional del Trabajo OIT, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre "El (COVID- 19) y el mundo del trabajo; Repercusiones y respuestas", afirmó que:

"el [...] Covid-19 tendrá amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias. el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]"

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT en el citado comunicado instó a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que mediante Resolución 385 del 12 marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de Ley 753 de 2015 declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus (COVID-19) en todo el territorio nacional hasta el de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objetivo de prevenir y controlar la propagación del nuevo Coronavirus (COVID- 19) y mitigar sus efectos.

Que mediante directiva presidencial N.02 del 12 de marzo de 2020, el Presidente de la República emitió medidas para atender la contingencia generada por el covid-19, a parte del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones -TIC-.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado emergencia económica, y ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país causa del nuevo Coronavirus (COVID- 19).

Que el Presidente de la Republica en ejercicio facultades constitucionales dentro del Estado de Excepción mediante Decretos Legislativo 457 de 22 de marzo de 2020 ordenó 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. Así mismo, estableció que para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el mencionado decreto.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó un alto número de afectados a causa del coronavirus COVID-19, para lo cual la Alcaldía Municipal ha actuado con un fin preventivo de la mano con la Unidad de Salud, Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Desastres (CMGRD), Policía Nacional, Bomberos, Defensa Civil entre otros, adoptando medidas a través de diferentes decretos con el fin de evitar la propagación del virus y mantener la protección del municipio y sus alrededores.

Que mediante el Decreto Municipal No. 035 del 13 de marzo de 2020 se adoptaron medidas preventivas con ocasión de la declaratoria amarilla por el Coronavirus-19, estableciendo las medidas administrativas para la contención del virus en las instalaciones de la sede administrativa de la Alcaldía así como de las entidades descentralizadas y demás en las que se presten sus servicios. Igualmente se fomentaron acciones de autocuidado, aspectos higiénicos y sanitarios.

Posteriormente mediante Decreto Municipal N.03 del 16 de marzo de 2020 se tomaron medidas administrativas por motivos de salubridad entre ellos la suspensión de términos en las diferentes actuaciones dentro de los procesos administrativos y policivos que cursan en la entidad. Así mismo, la suspensión de la atención al público de manera presencial habilitando el correo electrónico contactenos@lascalera-cundinamarca.gov.co y medidas de trabajo flexible conforme a los lineamientos del Gobierno Nacional y Departamental.

Que mediante Circular No. 0021 del 17 de marzo de 2020 el ministerio del Trabajo estableció medidas de protección al empleo con ocasión de la frase de contención del COVID-19 y la declaración de emergencia sanitaria.

Que mediante Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020 se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según el Decreto Municipal No. 045 del 30 de marzo de 2020, se amplió la suspensión de términos en las actuaciones administrativas y policivas que cursan ante la Alcaldía Municipal los cuales se reanudaron a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección social según los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Que a la fecha pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional y Administración Departamental se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuestas inmediatas a satisfacer las necesidades de salud pública, de calamidad y emergencia que la ciudadanía requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por la pandemia.

Que ante el creciente aumento de casos de COVID-19 el Presidente de la Republica en el ejercicio de sus facultades constitucionales dentro del Estado de Excepción mediante Decreto 531 del ocho de abril de 2020 ordeno aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Así mismo, se estableció que para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del mencionado decreto.

Que observando lo establecido en los diferentes decretos expedidos por la Administración municipal se hace necesario fomentar la flexibilidad de actividades laborales y el uso de las tecnologías de la información, recordándoles a los funcionarios y contratistas que el uso de estas, se debe hacer de una manera responsable.

Que, conforme lo establecido en la Circular 001 expedida por el Archivo General de la Nación emitirá documentos firmados siempre y cuando este documento garantice los requisitos que debe cumplir como: su originalidad, confiabilidad, seguridad jurídica y la eficiencia requerida para la observancia y cumplimiento de las disposiciones normativas previa revisión y aprobación de los diferentes Secretarios de Despacho o Jefes de Oficina.

Que, los lineamientos de la presente resolución son de aplicación en la Administración Central de La Calera en Sus distintos órdenes, sectores y niveles y a los particulares cuando cumplan funciones públicas.

Que, dentro de las directrices impartidas por la unidad de personal de la Alcaldía, a través de Memorando Interno 032 de marzo de 2020, está la de trabajo en casa utilizando las TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) como medidas preventivas de carácter temporal y extraordinario y hasta que se supere la emergencia sanitaria decretada.

Por lo anterior, la Administración Municipal en aras de garantizar la prestación de un servicio óptimo en estos momentos de emergencia, considera precedente adoptar medidas para la protección de los servidores públicos y contratistas de la entidad.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

DE LA PROTECCIÓN LABORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS Y GARANTÍAS PARA LOS CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LA ALCALDIA MUNICIPAL

ARTICULO PRIMERO: **ADOPTAR** en su integridad lo estipulado en el Decreto Legislativo No. 491 de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: En ningún caso los servidores públicos y contratistas de la Alcaldía 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 de la entidad, podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial.

Parágrafo: La Alcaldía suministrara las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

ARTICULO TERCERO: Se garantiza el pago oportuno de salarios y demás prestaciones sociales a las que tengan derechos los empleados públicos de la entidad.

ARTÍCULO CUARTO: Con la finalidad surtir el trámite pertinente de las cuentas de cobro y los respectivos soportes de ejecución de los contratistas de prestación de servicios de la entidad se establecerá con la oficina de contabilidad cronograma de fechas surtir el trámite de forma electrónica por parte de la Secretaria de Hacienda.

ARTÍCULO QUINTO: Durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, podrán desarrollar sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, según lo acuerden con los supervisores y apoyos a la supervisión según cada caso en particular.

ARTÍCULO SEXTO: La declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas no constituyen per se, causal para terminar o suspender unilateralmente los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados con el Municipio de la Calera.

DE LAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LA COMUNICACIÓN

ARTÍCULO SÉPTIMO: Autorizar el trabajo en casa para aquellos funcionarios que pueden desempeñar sus tareas fuera de las instalaciones físicas de la entidad previa autorización del jefe directo. Concertación de tareas y medios de verificación, sin que esto constituya la modalidad de teletrabajo de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008.

Parágrafo: Para el desarrollo de trabajo en casa el canal oficial de comunicación será el correo electrónico institucional para quienes lo tengan creado a la fecha, de tal forma que

las dependencias interactúen y tengan conocimiento en tiempo real de las comunicaciones que a diario se reciben por este medio.

ARTÍCULO OCTAVO: Con ocasión del trabajo excepcional en casa funcionarios y contratistas de prestación de servicios de la entidad se comprometen a:

- a) Cumplir con la política y procedimientos de protección de datos, privacidad y seguridad de la información que la Entidad ha implementado,
- b) Utilizar los datos de carácter personal a los que tenga acceso, única y exclusivamente para cumplir sus funciones,
- c) Cumplir con las medidas de seguridad implementadas en la Entidad para asegurar la confidencialidad, secreto e integridad de los datos de carácter personal a los que tenga acceso,
- d) No ceder en ningún caso a terceras personas los datos de carácter personal a los que tenga acceso, ni siquiera a efectos de su conversación.

ARTÍCULO NOVENO: Todas las peticiones y trámites se reciben a través de los canales digitales habilitados y serán asignados a la dependencia involucrada de conformidad con el asunto por el Despacho del Alcalde.

Parágrafo primero: El área de comunicaciones será encargada de remitir la información que llegue a la entidad a través de la página web oficial, cuenta oficial en redes sociales, línea WhatsApp institucional habilitada según los temas y competencias.

Parágrafo segundo: En caso que el asunto no sea competencia de la oficina a la que le fue asignada esta deberá correr traslado inmediato a la oficina competente de conformidad con lo establecido en la Ley 1755 de 2015.

ARTÍCULO DECIMO: El área de comunicaciones, es la única encargada de la publicación de todos los documentos oficiales de carácter informativo, así como los mecanismos de prestación de servicios, por ello deberá establecer en un lugar visible y permanente de la página web los correos electrónicos institucionales de cada dependencia.

ARTICULO DECIMO PRIMERO: Para garantizar la salubridad y minimizar el contacto social entre los funcionarios y contratistas de la administración municipal en cada oficina se deben implementar las siguientes medidas

1. Propender por reuniones virtuales mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones tales como aplicativo zoom, meats, teams, Skype entre otras.
2. En caso de presentarse reuniones presenciales serán máximo de 5 personas exceptuando los Consejos de Gobierno, de Seguridad, De Riesgos y demás reuniones directivas.
3. Acudir a canales virtuales institucionales, transmisiones en vivo y redes sociales para realizar conversatorios, foros congresos o cualquier tipo de evento masivo.
4. Usar herramientas tecnológicas para comunicarse, trabajo colaborativo y telepresencial-videoconferencia, para evitar el uso, impresión y manipulación de papel.
5. Adoptar las acciones que sean necesarias para que los tramites que realicen los ciudadanos se adelanten dándole prioridad a los medios digitales.
6. Hacer uso de herramientas como e-learning, portales de conocimiento, redes sociales y plataformas colaborativas, para adelantar los procesos de capacitación y formación que sean inaplazables.

DEL CUMPLIMIENTO DE ACTIVIDADES

ARTICULO DECIMO SEGUNDO: Corresponderá a cada Secretario de Despacho realizar las coordinaciones respectivas con los grupos de trabajo a su cargo para adoptar el trabajo en casa, estableciendo cronograma de actividades y medios de seguimiento y verificación enfocados hacia el cumplimiento misional de la entidad.

Parágrafo: Cada Secretario desde su despacho o jefe de unidad, organizara el personal a cargo (funcionarios y contratistas) quienes en caso de ser requeridos presencialmente y de forma excepciones deberán asistir cumpliendo las medidas de autocuidado y distanciamiento social.

ARTÍCULO DECIMO TERCERO: Los funcionarios y contratistas que realizan determinadas actividades en las que tengan contacto directo con documentación, evitaren el retiro de los expedientes en físico, salvo por razones justificadas y para el cumplimiento de las actividades encomendadas. En caso de ser estrictamente necesario contar con estos documentos coordinará con el jefe de despacho quien será encargado de determinar el protocolo o procedimiento para determinar la salida o no de dichos documentos.

AMPLIACIÓN DE TÉRMINOS DE LAS PETICIONES

ARTÍCULO DECIMO CUARTO: Con relación a las peticiones que se encuentran en curso o que se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria, se acoge lo establecido en el Decreto 491 artículo 5 respecto de la ampliación de los términos señalados en la Ley 1437 de 2011. Así:

TIPO DE PETICION	TIEMPO PARA RESOLVER
Toda petición salvo norma especial	30 días
Peticiones de documentos e información	20 días
Peticiones de consulta a autoridades en relación con las materias a su cargo	35 días
Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver en los términos 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.

Parágrafo: Todos los ciudadanos que eleven peticiones durante la vigencia de la emergencia decretada por el Gobierno Nacional, deberá indicar la dirección de correo electrónico en la cual recibirá notificaciones o comunicaciones.

ARTICULO DECIMO QUINTO: Se amplía la vigencia de los permisos, Licencias, autorizaciones, certificados cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el termino de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social y cuyo tramite de renovación o pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de las superación de las Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

NOTIFICACIÓN Y COMUNICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

ARTICULO DECIMO SEXTO: Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación y comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos.

En todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

Parágrafo Primero: En el evento en que la notificación y/o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo Segundo: La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

DE LA DOCUMENTACIÓN

ARTÍCULO DECIMO SEPTIMO: Durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la Republica los funcionarios tomadores de decisiones y contratistas que ejerzan función pública podrán válidamente suscribir los actos

providenciales y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios.

Parágrafo: Los documentos que se presenten para la respectiva firma deberán contener en la parte inferior los datos exactos de quien lo elaboro, quien lo reviso y quien lo aprobó.

ARTÍCULO DECIMO OCTAVO: Una vez superada la emergencia sanitaria los soportes documentales elaborados en el periodo de aislamiento serán recuperados físicamente para mantener completo el archivo documental; en expedientes contractuales, jurídicos, administrativos sancionatorios, de licenciamiento, soportes presupuestales, sin perjuicio de la suspensión de términos ordenada.

ARTÍCULO DECIMO NOVENO: La finalización de la suspensión en la prestación del servicio presencial de la entidad será hasta el siguiente día hábil que se levante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTICULO VIGESIMO: Vigencia y Derogatorias. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dada en el Despacho de la Alcaldía Municipal de La Calera Cundinamarca, a los trece (13) días del mes de abril de dos mil veinte (2020).

III. INTERVENCIONES CIUDADANAS

Con Auto del 4 de mayo de 2020, por medio del cual se dio inició al control inmediato de legalidad, se convocó a la **ciudadanía para que interviniera** por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del municipio de la Calera – Cundinamarca, y coadyuvar o impugnar la misma. Ningún ciudadano u organización civil hizo uso de esta prerrogativa legal.

IV. PRUEBAS DECRETADAS Y ADUCIDAS

Se dispuso igualmente en auto que avoco conocimiento del asunto, requerir al Alcalde del Municipio de la Calera – Cundinamarca, para que allegara al plenario los antecedentes administrativos que fundamentaron la expedición de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020.

En alcance al precitado requerimiento, el alcalde del municipio de la Calera – Cundinamarca, aportó las actas de declaración de urgencia humanitaria, acta de comité de medidas preventivas Covid 19 y adicionalmente adujo:

“Decreto fundado en el cumplimiento de los lineamientos Presidenciales antes citados y adicionalmente en el ejercicio de la función de autoridad administrativa y de Policía del Municipio, otorgada constitucionalmente a este a fin de mantener el orden público en el Municipio y conjurar las medidas sanitarias originadas por la emergencia del covid-19 a fin de evitar su propagación en el municipio de la Calera que por su cercanía geográfica e

intercambio comercial con la ciudad de Bogotá donde se presentan la mayoría de casos del virus genera un mayor riesgo para la población”.

V. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO⁴

Precisando que el control inmediato de legalidad, comporta un control jurisdiccional integral, y en este orden, contrastando respecto de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, del Alcalde de la Calera, concluye que el acto administrativo examinado se encuentra ajustado al marco constitucional y legal y por ende debe ser declarada su legalidad.

Advierte el Ministerio Público que, si bien es cierto una parte de sus disposiciones del acto administrativo se dirige solamente hacia los servidores y contratistas de la entidad, no por ello el acto deja de ser general y escapa al control de legalidad de que trata el art. 20 de la ley 137 de 1994, como quiera que también contiene normas de contenido general que aplican a toda la ciudadanía, tales como la modificación de términos para resolver peticiones, los procedimientos para notificación o comunicación de actos administrativos, la firma de documentos públicos y la ampliación de términos de licencias, permisos y autorizaciones.

En tal secuencia, conceptúa que las medidas contenidas en la Resolución 119 de 2020, observan los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Legalidad, porque fueron decretadas con fundamento en la respectiva norma legislativa que habilitaba dichas decisiones (Decreto 491 artículo 6). Necesidad, porque atendiendo la masiva proliferación del COVID-19 a nivel mundial y todas las recomendaciones dadas hasta el momento por la Organización Mundial de la Salud para conjurar esta emergencia, era menester tomar las medidas necesarias a fin de evitar un contagio masivo. Y es proporcional, toda vez que no se trató de algo arbitrario o sin motivación, sino que por el contrario, tuvo como origen la emergencia sanitaria que se vive en la actualidad en el país, sumado a que no se trata de una medida de carácter indefinido o absoluto, sino que solo se mantendrá hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, como se señaló en precedencia. Es decir, no se está cercenando absolutamente el derecho al debido proceso, o acceso a las actuaciones administraciones, sino que se podrá materializar a través del uso de las herramientas de las tecnologías de la información y las comunicaciones, aunado a que una vez cesada la emergencia, se entiende que los trámites volverán a la normalidad, lo cual implica que queda a salvo el núcleo esencial de tales garantías fundamentales.

⁴ PROCURADOR 137 JUDICIAL II ADMINISTRATIVO, doctor Jhon Carlos García Perea

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Competencia

6.1.1. De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, las medidas de carácter general 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.

6.1.2 Preceptiva que es reiterada en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, y armoniza con el numeral 14 de su artículo 151, conforme al cual, es de conocimiento en única instancia del Tribunal Administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que haya emitido el acto, el control inmediato de legalidad de los actos dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Por consiguiente y contrastado que la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, respecto del que se ejerce el control inmediato de legalidad, fue emitido por el Alcalde Municipal de la Calera – Cundinamarca, se tiene que su conocimiento es de competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en única instancia.

6.1.3- En virtud del 44 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, la sentencia en Control Inmediato de Legalidad de conocimiento de los Tribunales Administrativos en Única Instancia se profiere por la respectiva Sala de Subsección, reiterado que este paradigma modifica el que venía rigiendo y previsto por la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, conforme al cual, la sentencia se profería por la Sala Plena del respectivo Tribunal Administrativo.

Aplicación inmediata de la nueva ley procedimental, que se entiende dispuesta expresamente en el artículo 86 de la misma Ley 2080 de 2021, bajo la hermenéutica que esta modificación, no subsume en la hipótesis normativa de su inciso primero conforme al cual, *las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicación de la enunciada ley,* por cuanto no comporta modificación

o cambio en la distribución de competencias entre los citados niveles funcionales de la jurisdicción contencioso administrativa.

Secuencia en la que destaca además que, se mantiene el juez natural, por cuanto no se modifica la competencia que venía radicando en los tribunales administrativos.

6.2. Contexto en el que se expidió el Decreto objeto de control

Reiterado que calenda 13 de abril de 2020 y se profirió en vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo anterior, con ocasión de la pandemia derivada por el coronavirus COVID-19, y además, se profirió al amparo del Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de la misma anualidad, reviste interés en acercamiento a su marco fáctico y jurídico conforme sigue:

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS, ante la situación epidemiológica generada por la propagación del nuevo coronavirus, COVID 19, declaró la Pandemia Mundial, y consecuentemente, a modo de medida preventiva, el Ministerio de Salud y de Protección Social, declaró la **emergencia sanitaria mediante Resolución 385 del 12 de marzo siguiente**.

Al amparo de la emergencia sanitaria, el Gobierno Nacional, mediante los Decretos Ordinarios 457 del 22 de marzo y 531 del 08 de abril de 2020, ordenó un **aislamiento preventivo obligatorio** para todos los habitantes de la República de Colombia.

El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 Constitucional y con la firma de todos sus Ministros, emitió el Decreto Legislativo No. 417, declarando el **Estado de Emergencia, Social y Ecológica** en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19. Entre las medidas por adoptar en ejercicio de las facultades extraordinarias se enlisto, conforme decantó antes, la siguiente:

“Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, 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.”

El 28 de marzo de 2020, con el Decreto legislativo 491, se adoptaron las medidas anunciadas en el transcrito aparte del considerando del Decreto legislativo 417 del 17 de marzo anterior. Medidas que se calificaron como 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 garantizar la protección laboral de los empleados públicos y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica. Motiva el citado Decreto legislativo 491 de 2020, conforme sigue:

(...)

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

(...)

Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, «Salvo horma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. [...] 2. 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 (30) días siguientes a su recepción [...]».

Que los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas 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, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente 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 se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los petitionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.

(...)

Que acogiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, se deben adoptar medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público.

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

En este orden evidencia de la norma legislativa en comento, que las facultades conferidas a las autoridades territoriales dirigen conforme reitera en su artículo 2º bajo el rubro de **objeto** a que se cumpla con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas; garantizar la primacía de los intereses generales, y la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico; así como al cumplimiento de los fines y principios estatales;

el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

6.3. Características generales del control inmediato de legalidad

Reiterado que el control inmediato de legalidad encuentra reglado esencialmente en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, se tiene que es un proceso judicial y por consiguiente, la providencia que lo resuelve es una sentencia, mediante la cual, se ejerce la competencia atribuida a esta jurisdicción, de decidir sobre la legalidad de acto administrativo de contenido general, dictado durante estado de excepción y en desarrollo de decreto legislativo.

Premisa a la que agregan, como características especiales de este medio de control⁵, que no condiciona a la existencia de una demanda de nulidad, porque es la jurisdicción, por orden de la ley, la que aprehende el acto, para controlar su legalidad de manera automática u oficiosa e inmediata; sin sujeción a los institutos de justicia rogada y de legitimación por activa y/o por pasiva; así como tampoco, a la voluntad de la autoridad que haya expedido el acto, o su publicación.

Consecuentemente, es la jurisdicción quien tiene la carga de establecer las razones y fundamentos de derecho con los cuales, analiza el acto administrativo, con el objeto de establecer su conformidad “con el resto del ordenamiento jurídico”, en garantía máxima frente a la legalidad y la constitucionalidad de los actos administrativos generales, emitidos al amparo de estado de excepción y en desarrollo de Decreto Legislativo.

En este orden y aunque en principio el análisis del acto se asume integral y completo, la sentencia proferida en control inmediato de legalidad, hace tránsito a cosa juzgada relativa, en compatibilidad y/o coexistencia con los medios de control ordinarios por vía de los cuales se enjuicia la legalidad de los actos administrativos, y previstos hoy en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, contrastado que no excluyen los actos administrativos que se dicten en vigencia de estado de excepción y en desarrollo de decreto legislativo⁶.

Destaca además del medio de control inmediato de legalidad, que no impide la ejecución del decreto o acto administrativo sometido al mismo, por cuanto continúa

⁵ Ver entre otras, Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, sentencia de 16 de junio de 2009, reitera en providencia de 18 de enero de 2011, Rad. 2010-00386, C.P. María Elizabeth García González.

⁶ Ver, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000. Ra.: CA-033

revestido de fuerza ejecutoria, bajo la presunción de su legalidad y validez, en tanto no se anule.

Asimismo es de recabar, que la Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 1994, al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, hoy artículo 20 de la Ley 137 de 1994, señaló, *que el control inmediato de legalidad, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.*

6.4. Procedibilidad del control inmediato de legalidad, frente a la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, del Alcalde Municipal de la Calera - Cundinamarca.

6.4.1.- De los actos administrativos pasibles del control inmediato de legalidad, se tiene en marco de los precitados artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, que deben cumplir los siguientes presupuestos: **(i)** tratarse de acto administrativo de contenido general; **(ii)** haber sido dictado en ejercicio de función administrativa; **(iii)** emitido en vigencia de estado de excepción, y **(iv)** contener desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos en virtud de aquél.

En contraste con el acto administrativo objeto de control de legalidad, se tiene conforme sigue:

6.4.1.1- Mediante la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, el alcalde Municipal de la Calera – Cundinamarca, **i)** adoptó medidas para la protección laboral de los empleados públicos y garantías para los contratistas de prestación de servicios de esa entidad territorial, *adoptando en su integridad lo estipulado en el Decreto Legislativo No 491 de 2020;* **ii)** fijó parámetros para el trabajo en casa de los empleados públicos y contratistas de prestación de servicios del ente territorial, con el uso de tecnologías de la información y la comunicación, así como para el cumplimiento de sus actividades; **iii)** estableció en virtud del artículo 5º del Decreto legislativo 491 del 2020, ampliación de términos atender las peticiones; **iv)** prorrogó la vigencia de los permisos, Licencias, autorizaciones, certificados cuando un permiso, autorización, certificado o licencias que venzan durante el termino de vigencia de la Emergencia Sanitaria, y **v)** se estableció la notificación y comunicación electrónica de los actos administrativos y que los mismos y actos providenciales y decisiones en general, se adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios.

6.4.1.2- En esta secuencia, se tiene que la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, es un acto administrativo de carácter general, a través del cual no solo se adoptan medidas para la atención y prestación de los servicios de cargo de la alcaldía municipal de la Calera y se toman medidas para la protección laboral de los empleados públicos y garantías a los contratistas de prestación de servicios, sino que además, dispone en desarrollo de Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, la modificación de los términos para resolver peticiones; la notificación y comunicación electrónica de las decisiones administrativas que se adopten y su firma digital o escaneada, y la ampliación de los términos de licencias, permisos y autorizaciones.

6.4.1.3- En tamiz de lo anterior, advertido que a través de la Resolución objeto de control el alcalde municipal de la Calera adoptó medidas en ejercicio de facultades ordinarias y concurrentemente, también en ejercicio de facultades extraordinarias, no resulta plausible someter el acto administrativo en su totalidad al control inmediato de legalidad, pues éste torna improcedente frente a las decisiones administrativas que no desarrollan norma legislativa, aun cuando se hayan expedido en vigencia del respectivo estado de excepción.

En tal secuencia, encuentra la Sala que de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, no son objeto del control inmediato de legalidad, los **artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13**, y este medio de control se ejercerá respecto de sus artículos **14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20**, por las razones que se proceden a exponer:

6.3.1.3.1- Las medidas adoptadas en los artículos del 1 al 13 de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, corresponden al ejercicio de las facultades generales u ordinarias atribuidas al alcalde municipal de la Calera, en los artículos 313 – 3 de la Constitución Política de Colombia; el artículo 32 de la Ley 163 de 1994; el artículo 11 numeral 3° de la Ley 80 de 1993; el artículo 91 literal D numeral 5 de la Ley 136 de 1994, y el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, que facultan al alcalde a suscribir y dirigir la actividad contractual, lo que permite colegir que el Alcalde de la Calera, se encontraba legalmente autorizado para adoptar las medidas allí contempladas, a saber, las relacionadas con adoptar medidas para la protección laboral de los empleados públicos y garantías para los contratistas de prestación de servicios de esa entidad territorial; adoptar medidas de trabajo en casa con el uso de tecnologías de la información y la comunicación, y fijar parámetros del cumplimiento de actividades por parte de los funcionarios y contratistas del ente territorial; todo ello en ejercicio ordinario de sus potestades legales y constitucionales.

Aunado a lo anterior, los artículos del 1 al 13 de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, se encuentran dirigidos a los empleados públicos y contratistas de prestación de servicios de la entidad territorial, lo que permite concluir que modifica una situación particular o concreta y por ende es objeto de otro medio de control.

En virtud de lo expuesto, no resulta plausible ejercer control inmediato de legalidad sobre los artículos antes señalados, pues los mismos no son proferidas en desarrollo de decreto legislativo, ni regulan una de las materias que hayan sido reguladas mediante este tipo de decretos con fuerza material de Ley, pues se profieren en atención a las facultades ordinarias del Alcalde municipal de la Calera.

6.4.1.3.2- Corresponden a las adoptadas mediante el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 medidas contenidas en artículos 14 a 20 de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, que refieren a la ampliación de términos para atender las peticiones; la notificación y comunicación de todos los actos y decisiones administrativas; la firma autografiada mecánica, digitalizada o escaneada en las actuaciones y decisiones administrativas, conforme emerge del hecho que en sus artículos 3º, 4º, 5º, y 11, se disponen medidas para la notificación y comunicación de los actos administrativos, ampliación de términos para atender peticiones, la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa y las firmas de los actos, providencias y decisiones mediante firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada.

6.4.1.4- En este orden y retomando los enlistados requisitos normativos del control inmediato de legalidad, respecto de los precitados artículos 14 a 20, de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, del Alcalde Municipal de la Calera, se tiene conforme sigue:

6.4.1.4.1 Son decisiones administrativas de contenido general, impersonal y abstracto, por cuanto fueron proferidos por autoridad administrativa, el Alcalde Municipal de la Calera - Cundinamarca, y dirigen a la comunidad en general, es decir, no crean, modifican o extinguen una situación particular o concreta.

6.4.1.4.2 Se emitieron en ejercicio de función administrativa, contrastado que teniendo por finalidad, mitigar en ámbito de la comprensión territorial del municipio de la Calera, los efectos de la pandemia por el coronavirus COVID-19, regulan aspectos de los servicios administrativos a cargo del ente territorial.

6.4.1.4.3 Fueron emitidos en vigencia de estado de excepción y al amparo y desarrollo de decreto legislativo expedido con ocasión del mismo, conforme

evidencia el hecho que el 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto Legislativo 417, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 Constitucional y con la firma de todos sus Ministros, declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de treinta (30) días calendario, es decir, con vigencia hasta el 17 de abril de 2020, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, la propagación del COVID-19, así como la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional. Medidas que, enunciadas en su parte considerativa, destaca en contraste con los artículos 14 a 20 de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, en estudio, que consigna entre otras:

“Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

(...)

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.”

(...)

“Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, 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.”

Así como el artículo 3º de su parte resolutive, en cuanto consigna:

“(...) El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.” (Subrayado fuera del texto).

Contexto en secuencia del que el 28 de marzo siguiente, mediante el Decreto Legislativo 491, se adoptaron 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 de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; facultando a las autoridades territoriales para que cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

En este orden de ideas, se tienen acreditados respecto de los artículos **14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20, de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020** del Alcalde Municipal de la Calera – Cundinamarca, la integralidad de los presupuestos establecidos para la procedencia del control inmediato de legalidad.

6.5. Control de los artículos 14 a 20, de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, del Alcalde de la Calera - Cundinamarca.

6.5.1. Encuentran cumplidos los elementos formales del acto administrativo, como quiera que el procedimiento o conjunto de actuaciones preparatorias y conducentes a la decisión, avizoran en virtud de su instrumentación por escrito, que a su vez satisfacen la forma de la declaración; así como de su motivación y objeto, que concretan concurrentemente, la existencia de una manifestación unilateral de voluntad de la administración, con aptitud para producir efectos jurídicos.

6.5.2- Existe proporcionalidad y correlación directa frente a los decretos legislativos que desarrolla o a cuyo amparo se emite, exigible en cuanto el acto administrativo que es objeto del control inmediato de legalidad, se expide en ejercicio de una o más competencias extraordinarias, ello es, conferidas por decreto legislativo, y por consiguiente, el juicio de legalidad y constitucionalidad en análisis integral, ubica primeramente en contexto de la norma legislativa que desarrolla o a cuyo amparo se expide el acto administrativo.

Para el caso en concreto, el Decreto legislativo 491 de 2020, del que asume relevancia en el anunciado juicio de proporcionalidad y conexidad, que se emitió en adopción de medidas que el Gobierno Nacional encontró necesarias para conjurar los efectos económicos y de salud pública derivados de la pandemia por el coronavirus COVID-19, y definidas al declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

Advertido además y contrastado el hecho que mediante sentencia C-242 de julio de 2020, la Corte Constitucional ejerció sobre el Decreto legislativo 491 del 28 de marzo anterior, control automático de constitucionalidad, que en virtud de lo dispuesto por el inciso 1º del artículo 45 de la Ley 270 de 1996, las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a control, en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro, a menos que la Corte resuelva lo contrario, y que el descrito paradigma, encuentra sustento en el principio de seguridad jurídica, en virtud de existir una presunción de constitucionalidad de las normas que integran el sistema jurídico, mientras ella no sea desvirtuada en sentencia ejecutoriada dictada por la Corte Constitucional, con

efectos *erga omnes*.⁷ Principio del que indica la Alta Corporación Judicial, que los efectos hacia el futuro de las sentencias de constitucionalidad, convalidan las situaciones jurídicas consolidadas entre el instante en que entró en vigor y el proferimiento de la sentencia, y por consiguiente “*las actuaciones adelantadas en ese lapso se reputan como legítimas por haber sido ejecutadas en consonancia con el derecho positivo vigente.*”⁸ Por cuanto por razón al principio general de irretroactividad de las sentencias de control de constitucionalidad, se deben respetar las consecuencias jurídicas de la aplicación de la norma mientras estuvo vigente.

6.5.2.1. En esta secuencia destaca, primeramente, en lo que refiere a la ampliación de términos para resolver las peticiones, que el artículo 5º del Decreto legislativo 491 de 2020, dispone así:

“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.”⁹

En contraste se tiene, que la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, objeto del control inmediato de legalidad que nos ocupa, adopta en integridad la transcrita norma legislativa, para darle aplicación en la jurisdicción del municipio de la Calera, como quiera que estableció en su artículo décimo cuarto (14), reproduciendo aquella conforme sigue:

“(…) Con relación a las peticiones que se encuentran en curso o que se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria, se acoge lo establecido en el Decreto 491 artículo 5 respecto de la ampliación de los términos señalados en la Ley 1437 de 2011. Así:

⁷ Sobre este aspecto, la Corte ha afirmado que la regulación de los efectos temporales de los fallos se ha diseñado a partir de varias fuentes normativas, a saber: *i)* el citado artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia; *ii)* la aplicación de los principios generales del derecho sobre la aplicación de las normas; y la jurisprudencia de la Corte. Corte Constitucional, Sentencia C-366, 11.05.2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-037, 31.01.2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

⁹ Mediante sentencia C-242 de julio de 2020, la Corte Constitucional ejerció control automático de constitucionalidad respecto del Dcr. leg. 491 de 2020 y de su art. 5 dispuso: “**Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 5º del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes.**”

TIPO DE PETICION	TIEMPO PARA RESOLVER
Toda petición salvo norma especial	30 días
Peticiones de documentos e información	20 días
Peticiones de consulta a autoridades en relación con las materias a su cargo	35 días
Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver en los términos 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.

Parágrafo: Todos los ciudadanos que eleven peticiones durante la vigencia de la emergencia decretada por el Gobierno Nacional, deberán indicar la dirección de correo electrónico en la cual recibirá notificaciones o comunicaciones.”

6.5.2.2. Así mismo acontece en ámbito de la ampliación de las vigencias de permisos, autorizaciones, certificados y licencias, contrastado que el artículo 8º del Decreto legislativo 491 del 2020, estableció conforme sigue:

“Artículo 8. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias. Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación.”¹⁰

En tanto que la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, prescribe en su artículo décimo quinto (15), reproduciendo en lo sustancial la norma legislativa:

ARTICULO DECIMO QUINTO: Se amplía la vigencia de los permisos, Licencias, autorizaciones, certificados cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el termino de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social y cuto trámite de renovación o pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de las superación de las Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.”

6.5.2.3 De otra parte, respecto a la notificación y comunicación de actos administrativos, la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, dispuso:

“**ARTICULO DECIMO SEXTO:** Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación y comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos.

En todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

Parágrafo Primero: En el evento en que la notificación y/o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

¹⁰ Ib. determinó: Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 8º, bajo el entendido de que la medida contenida en el mismo se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador.”

Parágrafo Segundo: La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Evidenciando de su contrastación con la norma extraordinaria de la que se sirve, que reproduce en lo sustancial la premisa del artículo 4º del Decreto legislativo 491 de 2020, por cuanto dispone:

“Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” (Subrayado fuera de texto)¹¹

6.5.2.4 Por último respecto de la documentación virtual y la firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, así como de la suspensión del servicio de manera presencial, en Resolución objeto de estudio, se dispuso:

“ARTÍCULO DECIMO SEPTIMO: Durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la Republica los funcionarios tomadores de decisiones y contratistas que ejerzan función pública podrán válidamente suscribir los actos providenciales y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios.

Parágrafo: Los documentos que se presenten para la respectiva firma deberán contener en la parte inferior los datos exactos de quien lo elaboro, quien lo reviso y quien lo aprobó.

ARTÍCULO DECIMO OCTAVO: Una vez superada la emergencia sanitaria los soportes documentales elaborados en el periodo de aislamiento serán recuperados físicamente para mantener completo el archivo documental; en expedientes contractuales, jurídicos, administrativos sancionatorios, de licenciamiento, soportes presupuestales, sin perjuicio de la suspensión de términos ordenada.

¹¹ Ib. “Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 4º del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos2.

ARTÍCULO DECIMO NOVENO: La finalización de la suspensión en la prestación del servicio presencial de la entidad será hasta el siguiente día hábil que se levante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.”

En contraste, el Decreto 491 de 2020, estableció:

“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 11. De las firmas de los actos, providencias y decisiones. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio.”

Asume notoriedad entonces, que la transcrita preceptiva local atiende con rigor a la facultad conferida en la norma legislativa que desarrolla y a la que encuentra sometida.

6.5.3. Encuentra satisfecho el presupuesto de temporalidad y el requisito de publicación para su entrada en rigor, contrastado que las decisiones contenidas en la Resolución 119 del 23 de marzo de 2020, del Alcalde Municipal de la Calera - Cundinamarca, limitó en el tiempo su vigencia, hasta el día siguiente hábil en el que se levante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En mérito de lo expuesto, **LA SECCION TERCERA, SUBSECCION C DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

FALLA

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad en relación con los artículos **1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11,12 y 13** de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, "**POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA ATENCIÓN Y PRESTACION DE SERVICIOS POR PARTE DE LA ALCALDIA MUNICIPAL Y SE TOMAN MEDIDAS PARA LA PROTECCION LABORAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y GARANTIAS A LOS CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADO EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL**", emitido por el alcalde municipal de la Calera– Cundinamarca, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Declárase la legalidad de los artículos **14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20**, de la Resolución 119 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde de la Calera - Cundinamarca, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: Por Secretaría de la Subsección Tercera de esta Corporación, **notifíquese personalmente** al Agente del Ministerio Público, Procurador Delegado ante esta Corporación, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación, adjuntándole copia virtual de la presente providencia, y al Alcalde Municipal de la Calera - Cundinamarca o quien haga sus veces, al correo electrónico institucional de ese Municipio, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRONICAMENTE

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada Ponente

FIRMADO ELECTRONICAMENTE

FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado

FIRMADO ELECTRONICAMENTE

JOSE ELVER MUÑOZ BARRERA
magistrado

ly