



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020)**

**Radicación:** 11001 03 15 000 2020 03797 00

**Asunto:** Control inmediato de legalidad de la Resolución número 1294 del 14 de julio de 2020, “[p]or medio de la cual se levanta de manera parcial la suspensión de términos señalada por la Resolución No. 0784 del 17 de marzo de 2020, modificada por la Resolución 0876 del 1º de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”, expedida por el Ministro del Trabajo.

**AUTO INTERLOCUTORIO**

---

El Despacho procede a decidir si avoca el conocimiento de la Resolución número 1294 del 14 de julio de 2020, “[p]or medio de la cual se levanta de manera parcial la suspensión de términos señalada por la Resolución No. 0784 del 17 de marzo de 2020, modificada por la Resolución 0876 del 1º de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”, expedida por el Ministro del Trabajo, para efectos de su control inmediato de legalidad<sup>1</sup>, previas las siguientes:

**I. CONSIDERACIONES:**

**I.1. Generalidades**

En armonía con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>2</sup>, “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 establece que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de

---

<sup>1</sup> Asunto repartido a este Despacho por la Secretaría General de la Corporación el 24 de agosto de 2020.

<sup>2</sup> “Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. || Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.



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<sup>3</sup> si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código<sup>4</sup>.

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.

En el artículo 185 del *ibídem* se establece el trámite procesal que debe seguir el referido medio de control.

## I.2. Caso concreto

I.2.1. El Ministerio del Trabajo remitió, para los fines antes señalados, la Resolución número 1294 del 14 de julio de 2020, “[p]or medio de la cual se levanta de manera parcial la suspensión de términos señalada por la Resolución No. 0784 del 17 de marzo de 2020, modificada por la Resolución 0876 del 1º de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”. En los considerandos de esta resolución se señalan, entre otras motivaciones para su expedición, las siguientes:

*“Que mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 y mitigar sus efectos.*

*Que mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, por la crisis generada por COVID-19.*

<sup>3</sup> A través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, artículo 111 numeral 8).

<sup>4</sup> La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que “El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”. [Expediente núm. 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA)].



Que mediante Resolución No. 0784 del 17 de marzo de 2020, el Ministerio del Trabajo adoptó medidas transitorias por motivo de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, las cuales versan sobre la suspensión temporal de algunas actividades realizadas por este Ministerio, de acuerdo con el cumplimiento de normas procesales y el estado de emergencia declarado.

Que mediante Circular No. MJD-CIR20-0000015-GCE-2100 del 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Justicia señaló medidas de contingencia generada por el COVID-19, entre las cuales, se indicó “se recomienda la realización de audiencias virtuales hasta tanto cesen los motivos que dieron origen a la emergencia sanitaria, para lo cual es menester el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (...)”.

Que mediante Resolución No. 803 del 19 de marzo de 2020, el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección del Ministerio del Trabajo ordenó ejercer de manera oficiosa el poder preferente respecto de todos los trámites radicados o que se radiquen en todas las Direcciones Territoriales y Oficinas Especiales denominados “Autorización a empleador para la suspensión temporal de actividades hasta por 120 días”, por el que se adelantan todas las solicitudes de suspensión de contratos de trabajo y sobre “Autorización empleador para despido colectivo de trabajadores por clausura de labores total o parcial, en forma definitiva o temporal” de conformidad con el estado de emergencia declarado.

Que el Decreto No. 491 del 28 de marzo de 2020, señaló facultades que las que cuentan las autoridades de manera temporal conforme a la emergencia declarada, como la notificación o comunicación de los actos administrativos a través de medios electrónicos<sup>1</sup> y la suspensión de términos de manera parcial o total de las actuaciones.

Que de conformidad con el artículo 11 del referido Decreto 491 de 2020, durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades a quienes aplica el mismo, 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. Así mismo se establece en dicha norma que cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio.

Que mediante la Resolución No. 0876 del 1º de abril de 2020, el Ministerio del Trabajo modificó las medidas transitorias previstas en la Resolución 0784 de 2020, en la cual realizó exclusiones a la suspensión de trámites y procedimientos que se pueden desplegar en el marco de la emergencia sanitaria y amplió la vigencia de la suspensión de términos.

Que por medio de la Resolución 666 del 17 de abril de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, adoptó el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la COVID-19.



*Que mediante el Decreto 749 de 2020 se ordenó 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 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Que mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, prorrogó el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.*

*Que mediante el Decreto 878 del 25 de junio de 2020 se prorrogó la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, hasta el 15 de julio de 2020, y en tal medida extendió las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio de 2020.*

*Que mediante el Decreto 990 del 9 de julio de 2020 se ordenó 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 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Que el artículo 6° del Decreto 990 de 2020 establece que durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.*

*Que en aras de garantizar el desarrollo de los trámites y servicios o actuaciones que adelante el Ministerio del Trabajo de preferencia en la modalidad virtual, respetando los protocolos de bioseguridad para enfrentar la pandemia por COVID-19, se hace necesario levantar de manera parcial la suspensión de términos contenida en la Resolución No. 0784 del 17 de marzo de 2020 modificada por la Resolución No. 0876 del 1 de abril de 2020.*

*En mérito de lo expuesto,*

### **RESUELVE**

**Artículo 1. Levantamiento parcial de suspensión de términos.** *Levantar de manera parcial la suspensión de términos establecida mediante la Resolución 0784 del 17 de marzo de 2020, modificada por la Resolución 0876 del 1º de abril de 2020, a partir del veintiuno (21) de julio de 2020, en particular respecto de los siguientes trámites y servicios o actuaciones administrativas:*

- 1. Cambios en las juntas directivas o estatutos de las organizaciones sindicales.*
- 2. Cancelación en el registro sindical de una organización sindical por fusión.*
- 3. Cancelación en el registro sindical de una organización sindical por sentencia judicial.*
- 4. Denuncia de convenciones, pactos y laudos arbitrales.*
- 5. Depósito de acuerdos de negociación en el sector público.*



6. *Depósito de convenciones colectivas, pactos colectivos y contratos sindicales.*
7. *Inscripción de las organizaciones sindicales en el registro sindical.*
8. *Inscripción en el registro sindical de creación de una subdirectiva o comité seccional.*
9. *Comprobación de las circunstancias de fuerza mayor y caso fortuito en los casos de suspensión de contratos de trabajo.*
10. *Modificación de estatutos de una organización sindical.*
11. *Mediación en los procesos de negociación colectiva con entidades del sector público.*
12. *Aprobación del reglamento de trabajo de las empresas de servicios temporales.*
13. *Autorización de trabajo para adolescentes y por excepción de niños y niñas (NNA).*
14. *Autorización para el funcionamiento de Empresas de Servicios Temporales (EST).*
15. *Autorización para el pago parcial de cesantías, para la realización de planes de vivienda.*
16. *Autorización para laborar horas extras.*
17. *Cancelación de la personería jurídica de asociaciones de pensionados.*
18. *Certificación de trabajadores en situación de discapacidad contratados por un empleador.*
19. *Certificaciones y/o copias de los registros de las organizaciones sindicales ante el Ministerio del Trabajo.*
20. *Convocatoria de Integración de Tribunales de Arbitramento para la solución de conflictos colectivos laborales, así como el pago de los honorarios de los árbitros.*
21. *Reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones de pensionados.*
22. *Inscripción de cambios de la junta directiva o comité ejecutivo de una asociación de pensionados.*
23. *Aprobación de los estatutos o reformas de una asociación de pensionados.*
24. *Gestión, suscripción y seguimiento a los Acuerdos de Formalización Laboral de manera virtual.*
25. *Las acciones de inspección que consistan en la exigencia de las informaciones pertinentes a la misión de los empleadores, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos, la obtención de copias o extractos de estos y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical.*
26. *Acciones de inspección preventiva derivadas del numeral 1° del artículo 3° de la Ley 1610 de 2013.*

**Artículo 2. Prestación del servicio.** *Mientras permanezca la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, los servidores públicos y contratistas del Ministerio del Trabajo continuarán desarrollando sus actividades en la modalidad transitoria y temporal de trabajo en casa, mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. De manera excepcional y cuando sea estrictamente necesario para el cumplimiento de las funciones o la prestación del servicio, a criterio del jefe inmediato o por la naturaleza de las obligaciones contractuales, según corresponda, las actividades se realizarán de manera presencial con el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad respectivos.*

**Artículo 3. Suscripción de documentos y notificaciones.** *Para la expedición de los anteriores trámites es necesario adoptar las medidas*



*idóneas para su correcto desarrollo, por lo anterior, y de conformidad con lo establecido por el Decreto Legislativo 491 de 2020, se dispone:*

- a. Durante el período de aislamiento preventivo, en caso de que no sea posible firmar de manera manuscrita o no se cuente con firma digital, se podrán suscribir los actos y decisiones que se adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios, de conformidad con el artículo 11 del Decreto 491 de 2020.*
- b. 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Legislativo 491 de 2020.*
- c. Si no se pudiere realizar la notificación o comunicación de forma electrónica, se realizará teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.*
- d. En el evento que sea necesario realizar una visita o inspección se preferirá que se adelante mediante la plataforma TEAMS, la cual deberá ser grabada previa autorización de las partes.*

**Artículo 4. Atención al ciudadano.** *En cumplimiento de las medidas de protección que ha establecido el Ministerio de Salud y Protección Social, mientras esté vigente la emergencia sanitaria, se mantiene la suspensión de atención al ciudadano en la modalidad presencial consagrada en el artículo 3° de la Resolución 0784 del 17 de marzo de 2020.*

**Artículo 5. Publicidad.** *Copia de la presente Resolución se fijará en un sitio visible de las oficinas donde se venía prestando atención al ciudadano de manera presencial antes de ser suspendida esta modalidad, se publicará en la página web del Ministerio del Trabajo y en el Diario Oficial.*

**Artículo 6. Vigencia.** *La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación. Respecto a los trámites y servicios o actuaciones administrativas no señalados en la presente Resolución, se dará cumplimiento a lo establecido en las Resoluciones 0784 y 0876 de 2020 expedidas por este Ministerio.*

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE”.**

A la luz de lo anterior, se tiene que la Resolución número 1294 del 14 de julio de 2020, es un acto de carácter general, dictado por una autoridad nacional, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020, “[p]or 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”, expedido en virtud del Estado de Excepción declarado a través del Decreto



Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, “[p]or el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”. En ese orden, esta Corporación, a efectos de llevar a cabo el respectivo control de legalidad, avocará el conocimiento del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Se pone de relieve que, en sesión virtual número 10 llevada a cabo el 1º de abril del año en curso, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado aprobó “asignar los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión, de conformidad, entre otros, con los artículos 107-4, 185-1 y 111-8 del CPACA y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019”. Por ende, el conocimiento del control de legalidad que nos ocupa corresponde a la Sala 18 Especial de Decisión, en la cual el consejero ponente que suscribe esta decisión actúa como presidente.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se ordenará informar a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso fijado en la Secretaría General del Consejo de Estado por el término de diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, a efectos de que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución número 1294 del 14 de julio de 2020, expedida por el Ministro del Trabajo. Se dispondrá, así mismo, que el citado aviso se publique, por ese mismo término, en el sitio web de esta Corporación y de la Rama Judicial.

Igualmente, se oficiará al Ministro del Trabajo, con el fin de que remita los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento a la Resolución número 1294 del 14 de julio de 2020, o de cualquier otro documento que hubiere sido relevante para expedir dicho acto administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

**RESUELVE:**



**PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO**, en única instancia, de la Resolución número 1294 del 14 de julio de 2020, “[p]or medio de la cual se levanta de manera parcial la suspensión de términos señalada por la Resolución No. 0784 del 17 de marzo de 2020, modificada por la Resolución 0876 del 1º de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”, expedida por el Ministro de Trabajo, con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente decisión al Ministro del Trabajo o a quien este haya delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

**TERCERO: NOTIFICAR** la presente decisión al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o a quien este haya delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

**CUARTO: NOTIFICAR** la presente decisión al Ministerio Público, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA.

**QUINTO: INFORMAR** a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso fijado en la Secretaría General del Consejo de Estado por el término de diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 185 y en el artículo 186 del CPACA; lapso durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución número 1294 del 14 de julio de 2020, expedida por el Ministerio del Trabajo. El citado aviso se deberá publicar, por ese mismo término, en el sitio *web* de esta Corporación y de la Rama Judicial.



**SEXTO: INVITAR**, a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General, a las entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en materia de contratación pública, para que, si desean intervenir, presenten su concepto sobre este asunto dentro de los diez (10) días siguientes a la publicación de esta providencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 185 del CPACA.

**SÉPTIMO: OFICIAR** al Ministerio del Trabajo, con el fin de que remita, en medio magnético, copia de los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento a la Resolución número 1294 del 14 de julio de 2020, o de cualquier otro documento que hubiere sido relevante para expedir dicho acto administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 185 del CPACA. Para el efecto, se le concede un término de diez (10) días, contados desde la fecha en que reciba el correspondiente oficio.

**OCTAVO: ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que, vencido el término de que trata el numeral 4 del artículo 185 del CPACA, remita el asunto al Ministerio Público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda su concepto, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 de esta misma norma.

**NOVENO: DISPONER** la siguiente cuenta de correo electrónico del Consejo de Estado para el recibo de oficios, memoriales, escritos, pruebas documentales y demás, relacionados con el presente trámite judicial: [secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co)

Notifíquese y cúmplase.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
**Presidente Sala 18 Especial de Decisión**

