

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA
SALA PLENA**

PROCESO No. 2020-00365-00 (Acumulado 2020-00413-00)
MEDIO DE CONTROL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO DECRETO NÚMERO 200.30.240 DEL 01 DE ABRIL DE 2020
PROFERIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SEVILLA –
VALLE, QUE MODIFICÓ EL DECRETO 200-30-231 DEL 24-03-
2020.

SENTENCIA

**SENTIDO DEL FALLO: DECLARA AJUSTADO A DERECHO EL DECRETO
OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

Santiago de Cali, primero (01) de julio de dos mil veinte (2020)

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, respecto de los Decretos de la referencia, por medio de los cuales se implementa el teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la autorización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones a los funcionarios de la Alcaldía del Municipio de Sevilla, se suspenden términos procesales administrativos y se amplían los términos para resolver peticiones, como acciones de contención ante el covid-19.

ANTECEDENTES

- Objeto del control de legalidad

El Alcalde del Municipio de Sevilla, remitió a este Tribunal los siguientes Decretos para el trámite del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA:

- Decreto No. 200-30-231 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde de Sevilla (V), *"Por medio del cual se implementa el teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la autorización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones a los funcionarios de la alcaldía del municipio de Sevilla, Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones como acción de contención ante el ccovid-19"*. Dicho acto administrativo es del siguiente tenor:

"EL ALCALDE MUNICIPAL DE SEVILLA, VALLE DEL CAUCA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1221 de 2008, Ley 1751 de 2015, circular externa 018 del 10 de marzo del 2020 del Ministro de Salud y Protección Social, Ministro del trabajo y director del Departamento Administrativo de la Función pública, Decreto 457 del 22 de marzo del 2020, y,

CONSIDERANDO

Que en virtud del Artículo 2o de la Constitución Política, corresponde a las autoridades de la República proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; así como asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el artículo 48 superior consagra que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

Que el artículo 49 idem (sic) establece dentro del derecho fundamental a la salud lo siguiente; "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. (...) Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad".

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

Que el propósito de la Ley 1221 de 2008 es el de promover y regular el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo, autoempleo y como una nueva forma de organización laboral mediante la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Que el Teletrabajo se define como una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación - TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo.

Que mediante Circular externa No. 018 del 10 de marzo del 2020, del Ministro de Salud y Protección Social, Ministro del Trabajo y Director del Departamento Administrativo de la Función pública, emitieron las medidas temporales y excepcionales de carácter preventivo, entre las cuales está la de autorizar el teletrabajo.

Que el Teletrabajo se constituye en una gran estrategia para evitar el contagio y la propagación del coronavirus Covid-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en lo establecido en el título VII y los artículos 489, 591 y 598 de la Ley 9o de 1979, " Por la cual se dictan Medidas Sanitarias", así como los artículos 2.8.8.1.4.3 y 2.8.8.1.4.5 del Decreto 780 del 2016 , "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", expidió la resolución 0000380 de marzo 10 del 2020, mediante la

cual adopto medidas preventivas sanitarias en el país, con el objeto de evitar y controlar la propagación del COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Circular externa No. 000011 del 10 de marzo de 2020, presentó recomendaciones para la contención del Coronavirus COVID - 19; estableciendo entre otras medidas preventivas que las aglomeraciones de personas que se presentan en "conciertos, evento deportivos y culturales, actividades religiosas y de culto, centros comerciales, transporte público, terminales de transporte, instituciones educativas, centros de trabajo, entre otros (...)"

Que a través de la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo del 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, adopta medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus covid-19.

Que la Circular Conjunta número 18 de fecha 10 de marzo de 2020, suscrita por el Ministro de Salud y protección Social, Ministro de Trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, fija acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Que atendiendo las recomendaciones de la OMS el Ministerio de Salud y la Protección Social a través de la Resolución No.0000385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional hasta el 30 de mayo, con el fin de contener la pandemia del Coronavirus (COVID-19) y poder implementar medidas para prevenir y controlar la propagación y mitigar sus efectos.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución No. 0000407 del 13 de marzo de 2020, "Por la cual se modifican los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2 de la Resolución No.385 de 2020 por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional".

Que dentro de las medidas preventivas frente a la Pandemia de COVID-19 el Gobierno Nacional ha expedido el Decretos No. 411 del 16 de marzo de 2020, "Por el cual se toman medidas transitorias debido a la emergencia sanitaria relacionada con el COVID-19 con respecto al régimen de zonas francas", No. 412 del 16 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan normas para la conservación del orden la salud pública y se dictan otras disposiciones" y No. 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

Que de acuerdo a las autoridades de salud, la Organización Mundial de la Salud, (OMS) y el Ministerio de Salud y Protección Social, existe suficiente evidencia para indicar que el Coronavirus COVID- 19, se trasmite de persona a persona, con sintomatología leve, moderada o severa que puede desencadenar en neumonía grave e incluso la muerte.

Que mediante el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020 se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Que en el municipio de Sevilla, mediante Decreto No. 200-30-221 del 19 de marzo del 2020, se declaró la situación de calamidad pública y se dictaron otras disposiciones.

Que mediante Decreto No. 200-30-226 del 20 de marzo del 2020, por medio del cual se declaró la Urgencia Manifiesta en el municipio de Sevilla.

Que mediante Decreto 457 del 23 de marzo del 2020, se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que regirá a partir de las cero horas del miércoles 25 de marzo, hasta las cero horas del lunes 13 de abril, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Que de conformidad con las normas precitadas, es deber de este suscrito mandatario local, cumplir con los mandatos constitucionales y legales, acogiendo las directrices de orden nacional y departamental, con el fin de tomar todas las medidas necesarias para garantizar la salud, la protección, el bienestar y la buena convivencia de todos los habitantes de este municipio.

Que en mérito de lo expuesto.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Implementar el Teletrabajo de conformidad a la Ley 1221 de 2008, para los funcionarios de la Alcaldía municipal a partir de día 26 marzo del 2020, hasta el día 13 de Abril del 2020, a fin de cumplir las funciones propias del cargo por medio digital, siendo el Teletrabajo una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación-TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

PARAGRAFO PRIMERO: Los Secretarios y Jefes de despacho serán los responsables en concertar de acuerdo a la necesidad del servicio, los empleados que estarán en modalidad de Teletrabajo y los que se requieran en los sitios de trabajo en aras de garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables, en todo caso se tendrá horarios flexibles.

ARTÍCULO SEGUNDO: SUSPENDER los servicios al público en ventanilla Única, Motivo por el cual, la administración Municipal pone a disposición de los usuarios y la comunidad en general los siguientes correos institucionales:

DEPENDENCIA U OFICINA	CORREO ELECTRÓNICO
Despacho	alcalde@sevilla-valle.gov.co
Ventanilla Única	alcaldia@sevilla-valle.gov.co
Secretaria de Hacienda	hacienda@sevilla-valle.gov.co
Secretaria de Salud	salud@sevilla-valle.gov.co
Secretaria de Transito e Infraestructura	transito@sevilla-valle.gov.co infraestructura@sevilla-valle.gov.co
Secretaria Desarrollo Institucional y Bienestar Social	institucional@sevilla-valle.gov.co
Secretaria de Gobierno	gobierno@sevilla-valle.gov.co
Comisaria de Familia	comisana@sevilla-valle.gov.co
Oficina Asesora Jurídica	jundica@sevilla-valle.gov.co
Oficina Asesora de Planeación	planeacion@sevilla-valle.gov.co
Oficina de Control Interno	controlinterno@sevilla-valle.gov.co

ARTÍCULO TERCERO: SUSPENDER LOS TÉRMINOS PROCESALES a partir del 26 de marzo hasta el día 13 de abril de 2020, susceptible de prórroga, comprendiendo ésta la determinación los siguientes procesos de carácter administrativo; sancionatorios, disciplinarios, conciliaciones extrajudiciales, mediaciones, procesos verbales abreviados, PARD, PQRSD,

los términos de la gestión de cobro coactivo y de los acuerdos de pago de los procesos adelantados a los contribuyentes de impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio, multas de tránsito y policivas y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el computo de términos por parte de las Dependencias que conforman las Administración Municipal.

PARÁGRAFO PRIMERO: *Lo anterior, sin perjuicio que se puedan atender denuncias, peticiones, consultas, actos urgentes, restablecimientos o verificación de derechos, dentro del término de suspensión, así como de la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la entidad, con prevalencia de la utilización de los canales electrónicos, indicados en el artículo segundo del presente Decreto.*

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

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

ARTICULO CUARTO: *Autorizar al equipo técnico responsable de la construcción del Plan de Desarrollo Territorial y al equipo de gobierno de la administración municipal acoger los lineamientos establecidos en la circular externa CIR 2020-21-DMI-1000, suscrita por el Ministerio del Interior, con relación adoptar alternativas de socialización y participación de la ciudadanía, utilizando las herramientas tecnológicas y digitales en aras de garantizar la participación social y comunitaria en la formulación del Plan de Desarrollo Territorial "Avancemos Juntos 2020-2023".*

ARTICULO QUINTO: *El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias".*

- Decreto No. 200-30-240 del 01 de abril de 2020, por medio del cual se modifica el artículo 3º del Decreto 200-30-231 del 24 de marzo de 2020, el cual es del siguiente contenido:

"EL ALCALDE MUNICIPAL DE SEVILLA, VALLE DEL CAUCA, según acta de posesión 001 del 01 de enero del 2020 de la Notaría primera de Sevilla, en uso de sus facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Decreto 491 del 28 de marzo del 2020 y,

CONSIDERANDO

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

Que es deber de las entidades del Estado proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales.

Que mediante Decreto 457 del 23 de marzo del 2020, se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que regirá a partir de las cero horas del miércoles 25 de marzo, hasta las cero horas del lunes 13 de abril, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Que en cumplimiento a las directrices impartidas por el gobierno nacional, mediante Decreto municipal No. 200-30-231 del 24 de marzo del 2020, por medio del cual se implementa el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la autorización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (tic) a los funcionarios de la alcaldía del municipio de Sevilla, Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones como acción de contención ante el Covid-19, estableciendo suspensión de términos de procesos administrativos incluidas las PQRS.

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

Que el artículo 5o del decreto en mención, frente a la ampliación de términos para atender las peticiones ha indicado que "Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 143 de 2011, así:

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

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

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

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

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolverla 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 de aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 del 2011.

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

Que teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario modificar el Artículo tercero del Decreto 200-30-231 del 24 de marzo del 2020, con relación a la suspensión de términos de las PQRSD.

Que de conformidad con las normas precitadas, es deber de este suscrito mandatario local, cumplir con los mandatos constitucionales y legales, acogiendo las directrices de orden nacional con el fin de tomar todas las medidas necesarias para garantizar la salud, la protección, el bienestar y la buena convivencia de todos los habitantes de este municipio.

Que en mérito de lo expuesto.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Modifíquese el artículo tercero del Decreto 200-30-231 del 24 de marzo del 2020, el cual quedara así:*

ARTICULO TERCERO: SUSPENDER LOS TÉRMINOS PROCESALES *a partir del 26 de marzo hasta el día 13 de abril de 2020, susceptible de prórroga, comprendiendo ésta determinación los siguientes procesos de carácter administrativo: sancionatorios, disciplinarios, conciliaciones extrajudiciales, mediaciones, procesos verbales abreviados, PARD, los términos de la gestión de cobro coactivo y de los acuerdos de pago de los procesos adelantados a los contribuyentes de impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio, multas de tránsito y policivas y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el computo de términos por parte de las Dependencias que conforman las Administración Municipal.*

PARAGRAFO PRIMERO: *Lo anterior, sin perjuicio que se puedan atender denuncias, peticiones, consultas, actos urgentes, restablecimientos o verificación de derechos, dentro del término de suspensión, así como de la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la entidad, con prevalencia de la utilización de los canales electrónicos, indicados en el artículo segundo del presente Decreto.*

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

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

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

ARTICULO SEGUNDO: *Los demás artículos del Decreto 200-30-231 del 28 de marzo del 2020, continúan vigentes.*

ARTICULO TERCERO: *El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias”.*

- Trámite

Una vez repartido el proceso radicado con el radicado No. 2020-00365-00, el Despacho a quien le fue asignado, mediante auto de fecha 3 de abril de 2020, avocó su conocimiento, al considerar que el Decreto objeto de revisión- Decreto No. 200-30-231 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Sevilla-, era susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en el entendido que el control se realizaría de conformidad con el Decreto Legislativo dictado por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que regulara las medidas de orden legislativo desarrolladas o reglamentadas por el Decreto en estudio.

De otro lado, correspondió por reparto a otro Despacho de la Corporación, el conocimiento del Decreto No. 200-30-240 del 01 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Sevilla, para el correspondiente trámite de control inmediato de legalidad, quien mediante Auto del 14 de abril de 2020, dictado dentro del radicado No. 2020-00413-00, ordenó acumular dicho proceso al anterior, al considerar que el control inmediato de legalidad de los Decretos 200-30-231 del 24 de marzo de 2020 y 200-30-240 del 1 de abril de 2020 no podía ejercerse de forma separada, porque tenían una relación de conexidad en la medida que el segundo modificó y adicionó unos artículos del primer acto administrativo, de manera que debían estudiarse de forma conjunta para salvaguardar el principio de seguridad jurídica y asegurar también la coherencia de las providencias emitidas por esta Corporación en el trámite del referido control.

El Despacho a quien correspondió el conocimiento del acto principal, mediante auto de fecha 15 de abril de 2020, ordenó estarse a lo resuelto en el Auto de fecha 13 de abril de 2020 -que avocó el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto 200-30-231, proferido por el Alcalde del Municipio de Sevilla-, con respecto del Decreto 200-30-240 del 01 de abril de 2020, que lo modificó, por unidad de materia.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Una vez surtido el trámite respectivo de acuerdo con el procedimiento previsto en los artículos 185 y 186 del CPACA, la Procuradora 20 Judicial II Administrativa delegada ante esta Corporación, procedió a emitir el siguiente concepto:

"Parámetros formales del control de legalidad.

...

Parámetro de la motivación suficiente ((i) estar motivados).

...

EN EL PRESENTE CASO, en el Decreto número 200-30-231 del 24 de marzo de 2020, por medio del cual se implementa el Teletrabajo como un instrumento de generación de

empleo y autoempleo mediante la autorización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones -TIC- a los funcionarios de la alcaldía del municipio de Sevilla, Valle del Cauca, se dispone la suspensión de términos en algunos asuntos que se tramitan en dicho ente territorial, se suspenden términos de caducidad y prescripción y se dispone la implementación de herramientas tecnológicas y digitales, tendientes a garantizar la participación social y comunitaria en la formulación del Plan de Desarrollo Territorial, se precisa la situación epidemiológica causada por el coronavirus (Covid 19) como los antecedentes de la enfermedad a nivel nacional, regional y local; se señalan como fundamento jurídicos, las atribuciones constitucionales y legales especialmente las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1221 de 2008, Ley 1751 de 2015, circular externa 018 del 10 de marzo del 2020 del Ministro de Salud y Protección Social, Ministro del trabajo y Director del Departamento Administrativo de la Función pública, Decreto 457 del 22 de marzo del 2020, además refiere a las instrucciones para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, dando lugar a la implementación del teletrabajo, señalamiento de formas de atención al público de forma virtual y la consecuente suspensión de términos procesales y afectación de los términos de caducidad y prescripción. Se cita el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid 19.

De lo anterior, se constata que el acto administrativo en cita presenta, dentro de la parte considerativa, el soporte fáctico y normativo y se encuentra en consonancia con el Decreto Legislativo 417 de 2020, por medio del cual se declara un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y con el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid 19.

Parámetro de la suscripción por el funcionario competente ((ii) firmados por quien o quienes corresponda).

...

EN EL PRESENTE CASO, el Decreto número 200-30-231 del 24 de marzo de 2020 fue expedido por la primera autoridad del Municipio de Sevilla – Valle de Cauca.

Parámetro de la idoneidad relativa ((iii) destinados a conjurar la crisis e impedir que se prolonguen sus efectos).

...

EN EL PRESENTE CASO, del texto del Decreto número 200-30-231 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Sevilla – Valle de Cauca..., se encuentra atado al Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declara un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y con el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid 19.

Parámetros materiales del control de legalidad.

A continuación, el análisis material del número 200-30-231 del 24 de marzo de 2020, según los lineamientos de la Corte Constitucional.

Parámetro de conexidad material y de finalidad.

....

EN EL PRESENTE CASO, del Decreto número 200-30-231 del 24 de Marzo de 2020... se colige que existe CONEXIDAD, como se ha indicado, con el Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020 y el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid 19 desde el punto de vista fáctico y jurídico y la

FINALIDAD se encuentra expresada en el Decreto Local cuyo objetivo central es implementar el teletrabajo como una medida de protección para los servidores públicos y para la comunidad en general, tomar medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades en el marco de la Emergencia Económica Social y Ecológica, sin dejar de lado los derechos fundamentales al debido proceso y el derecho a la defensa de las personas que se encuentran vinculadas a los procesos de carácter administrativo, sancionatorios, disciplinarios, conciliaciones extrajudiciales, mediaciones, procesos verbales abreviados, PARD, PQRSD, los términos de gestión de cobro coactivo y de los acuerdos de pago de los procesos adelantados a los contribuyentes de impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio, multas de tránsito y policivas y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el computo de términos por parte de las dependencias que conforman la Administración Municipal, con la consecuente suspensión de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta las dependencias de la Administración Municipal.

Parámetro de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad.

...

EN EL PRESENTE CASO, no se observa ARBITRARIEDAD en la medida dictada, dada su conexidad con las normas expedidas y la situación fáctica, además de la finalidad expresada en la posibilidad de conjurar la situación de emergencia declarada, ni se observa vulneración al núcleo esencial de derecho fundamental alguno.

Parámetro de no contradicción específica.

...

EN EL PRESENTE CASO, se advierte que no hay contradicción entre el Decreto Local expedido y el marco normativo proferido por el gobierno nacional.

Parámetro de motivación suficiente.

...

EN EL PRESENTE CASO, tal como se ha especificado, la motivación está dada en en el Decreto número 200-30-231 del 24 de Marzo de 2020 y en la situación epidemiológica causada por el coronavirus (Covid 19); los antecedentes de la enfermedad a nivel nacional, regional y local se señalan como fundamento jurídicos las atribuciones constitucionales y legales..., además refiere a las instrucciones para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, dando lugar a la implementación del teletrabajo, señalamiento de formas de atención al público de forma virtual y la consecuente suspensión de términos procesales y afectación de los términos de caducidad y prescripción. Se cita el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid 19.

Parámetro de necesidad.

...

EN EL PRESENTE CASO, la necesidad urgente de cumplir con las instrucciones para la Emergencia sanitaria, dar cumplimiento a las medidas de aislamiento preventivo garantizando la salud y la vida de los servidores públicos y de la comunidad en general, sin dejar de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa de las personas que se encuentran vinculadas a los procesos de carácter administrativo, sancionatorios, disciplinarios, conciliaciones extrajudiciales, mediaciones, procesos verbales abreviados, PARD, PQRSD, los términos de gestión de cobro coactivo y de los acuerdos de pago de los procesos adelantados a los contribuyentes de impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio, multas de tránsito y policivas y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el computo de términos por parte de las dependencias que conforman la Administración Municipal, con la consecuente suspensión de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta las dependencias de la Administración Municipal.

Además se dispuso autorizar al equipo técnico responsable de la construcción del Plan de desarrollo Territorial y al equipo de gobierno de la administración municipal acoger los lineamientos establecidos en la circular externa CIR 2020-21 DMI-100, suscrita por el ministerio del interior, con relación a la adopción de alternativas de socialización y participación de la ciudadanía, utilizando herramientas tecnológicas y digitales

...

Parámetro de proporcionalidad.

...

EN EL PRESENTE CASO, la implementación del Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la autorización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (tic) a los funcionarios de la alcaldía del municipio de Sevilla, Valle del Cauca, se dispone la suspensión de términos en algunos asuntos que se tramitan en la alcaldía Municipal, se suspenden términos de caducidad y prescripción y se dispone la implementación de herramientas tecnológicas y digitales, tendientes a garantizar la participación social y comunitaria en la formulación del Plan de Desarrollo Territorial guarda proporción con la situación fáctica y desde el marco legal de emergencia, con el Decreto 417 de 2020, por medio del cual se declara un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y con el Decreto el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid 19.

Parámetro de no discriminación.

...

EN EL PRESENTE CASO, no existe discriminación, en tanto se trata de una disposición del orden territorial tomado como medida excepcional y con el debido soporte legal y factico emanado de los Decretos 417 y 457 de 2020.

De conformidad con lo expuesto, se considera, en torno al presente juicio de control de legalidad, que fue expedido por la autoridad competente, existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, se encuentra supeditado a las formas del acto general y se considera la medida tomada mediante el acto controlado, proporcional para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Por último, se encuentra sometido al marco legal de emergencia y no desborda el marco del estado de emergencia declarado por el gobierno nacional”.

CONSIDERACIONES

I. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 151, numeral 14 y 185, numeral 1º del CPACA, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los Decretos Legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan, correspondiendo la sustanciación y ponencia a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

Por lo anterior, es competente la Sala Plena de este Tribunal para dictar el fallo.

II. DECRETOS LEGISLATIVOS PROFERIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA

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

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

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior disposición constitucional, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*.

Dentro de dicha declaratoria de emergencia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, ha expedido varios Decretos que adoptan medidas de orden Legislativo, en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política.

En virtud de lo expuesto, los Decretos Legislativos que se expiden dentro de los estados de excepción, comprenden tanto el Decreto que declara el estado de emergencia, así como los Decretos Legislativos proferidos durante dicho estado, correspondiendo a la Corte Constitucional la competencia para realizar el control de constitucionalidad, formal y material, sobre los mismos.

En Sentencia C-252/10 la citada Corporación explicó que, los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en virtud del estado de emergencia, son en términos del artículo 215 superior y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los siguientes: i) la firma por el Presidente de la República y de todos sus ministros; ii) los motivos que condujeron a su expedición; y iii) la indicación del ámbito temporal y territorial de la declaratoria. Para el caso de los decretos de desarrollo se examina, además, si se dictaron dentro del límite temporal previsto.

Que de esta manera los rasgos distintivos del control jurídico también han sido definidos por la Constitución así: (i) el objeto de control comprende: el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad, en caso de incumplimiento del deber de remisión del Gobierno, la Corte oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control, (vi) el Procurador General de la Nación deberá rendir concepto (arts. 214.6, 241.7 y 242 constitucionales).

III. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE LA LEGALIDAD DE QUE TRATA EL ARTICULO 20 DE LA LEY 137 DE 1994

Los Decretos Legislativos de acuerdo con la Constitución de 1991, son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superior, esto es, los relacionados con los estados de excepción.

Dichos Decretos Legislativos se clasifican en: Decretos de Declaratoria y los Decretos que contienen las medidas estrictamente necesarias para conjurar las situaciones de guerra exterior y conmoción interior o para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, los cuales deben tener conexidad con las circunstancias de la declaratoria del estado de excepción.

Se caracterizan porque: (i) deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y (ii) tienen control inmediato de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

En virtud del principio de supremacía de la Constitución y por mandato de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994, de acuerdo con lo previsto en su artículo 20-, el control inmediato de legalidad recae: i) sobre medidas de carácter general; ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa; iii) como desarrollo de los

Decretos Legislativos emitidos por el gobierno; iv) durante los estados de excepción; v) se atribuye a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, atendiendo al lugar donde se expidiere la norma –si se tratare de autoridades territoriales–, o al Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales; vi) las autoridades administrativas enviarán a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada los actos objeto de control, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, es decir no se requiere demanda, sino que es automático u oficioso (art. 136 CPACA).

En virtud de lo anterior, es claro entonces que el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley Estatutaria, el cual fue reproducido en el artículo 136¹ del CPACA, recae sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades nacionales o territoriales en el ejercicio de la función administrativa, que desarrollen un decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional en el trascurso o durante el estado de excepción.

De conformidad con todo lo expuesto puede advertirse que el control inmediato de legalidad es una medida impuesta por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción para que el juez administrativo evite el desbordamiento de las autoridades administrativas en el ejercicio de las facultades conferidas durante los estados de anormalidad institucional, sin que dicho control sea incompatible con el medio de control de simple nulidad, el cual se encuentra instituido como mecanismo de participación ciudadana para controlar de fondo y con efectos definitivos el ejercicio del poder a cargo de la administración tanto en situaciones de normalidad como de crisis.

Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de fecha treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), proferida con ponencia del Consejero GERARDO ARENAS MONSALVE, señaló que los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de dicha Comportaron ha caracterizado el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 137 de 1994 son:

- (i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los

¹ **"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."

efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

- (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados "*deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico*" y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "*conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*";
- (iii) Su autonomía, consistente en que resulta "*posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan*"; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo, cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria;
- (iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "*dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición*" —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—. En relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente se señaló que: el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: "*inmediato*"; porque tan pronto se expide la norma debe remitirse a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Esta clase de control tiene las siguientes características: i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos. ii) No es

requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos. iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal;

- (v) Su oficiosidad, consistente en que, si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa;
- (vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto;
- (vii) La última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativo de acuerdo con el Estatuto Procesal.

Así mismo el Alto Tribunal – Sala Especial de Decisión No. 10, en sentencia reciente de fecha 11 de mayo de 2020, dictada dentro del medio de control inmediato de legalidad radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, reitera sobre las características del control inmediato de legalidad de que trata la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011- CPACA, referenciadas anteriormente, adicionando que dicho control es "*Participativo*", toda vez que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

El Consejo de Estado, en providencia de fecha 20 de 2020, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00, Sala Unitaria, con ponencia del Consejero Ponente WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ, sintetizó las características del medio de control Inmediato de legalidad así:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	Medidas de carácter general que sean dictadas en <u>ejercicio de la función administrativa</u> y <u>como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción</u> , mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
Marco jurídico para la revisión de las medidas	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
El juez podrá decretar medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	El Ministerio Público o cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.

IV.PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD FRENTE AL DECRETO NO. 200-30-231 DEL 24 DE MARZO DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE DE SEVILLA (V).

Debe advertir la Sala que el Decreto No. 200-30-231 del 24 de marzo de 2020, "*Por medio del cual se implementa el teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la autorización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones a los funcionarios de la alcaldía del municipio de Sevilla , Valle del*

Cauca y se dictan otras disposiciones como acción de contención ante el ccovid-19”, fue proferido con anterioridad al Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020², que regula las medidas contenidas en aquel, lo que en principio conllevaría a la improcedencia del medio de control automático de legalidad sobre dicho acto administrativo por no haberse expedido en vigencia de un Decreto Legislativo dictado por el Gobierno durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020³.

Sin embargo, como quiera que el Decreto No. 200-30-240 del 01 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Sevilla, en desarrollo del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del 2020, modificó el artículo 3º del Decreto No. 200-30-231 del 24 de marzo de 2020, en el sentido que adicionó el parágrafo 4º, y en el artículo segundo de su parte resolutive dispuso que los demás artículos del Decreto modificado continuarían vigentes con respeto a su temporalidad y las medidas adoptadas, debe hacerse un análisis concentrado respecto de ambos actos administrativos para la revisión de su legalidad, es decir, debe verificarse la validez de las medidas adoptadas dentro del contexto de lo regulado en el acto principal, pues éstas fueron incluidas dentro del acto modificadorio bajo los mismos términos y el periodo de tiempo frente al que surtirían plenos efectos jurídicos.

Lo anterior entonces permite concluir que ambos actos administrativos resultan susceptibles del control automático de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, pues las medidas implementadas y los efectos del acto principal, el cual se profirió con anterioridad al Decreto Legislativo dictado por el Presidente de la República que regula la materia que aquel contiene, fueron reproducidas por el Decreto Local que lo modificó o adicionó posteriormente, en desarrollo del Decreto Legislativo – No. 491 del 28 de marzo de 2020.

V. EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FORMA y DE FONDO DEL ACTO EN REVISION

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad sobre los Decretos Nos. 200-30-231 del 24 de marzo de 2020 y 200-30-240 del 01 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Sevilla.

Para el efecto, se inicia con la manifestación de que se trata de actos administrativos locales de carácter general que reglamentan en contexto el Decreto Legislativo No. 491 de

²*“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

³*“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.*

marzo 28 de 2020, dictado por el Presidente de la República durante el Estado de Emergencia declarado con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19; y que, por ende, resultan susceptibles del control inmediato de legalidad.

En virtud de lo anterior, la Corporación verificará los requisitos de forma y los materiales de los Decretos objeto de revisión a fin de definir sobre su legalidad.

- Examen formal del acto objeto de revisión

El Consejo de Estado, entre otros pronunciamientos, en sentencia de fecha cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), con ponencia del Consejero HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, señaló que debe verificarse sobre el decreto examinado la presencia de los elementos suficientes que permitan su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permitan su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-466 de 2017, señala que los criterios formales tienen relación con: i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-resumen de las materias reguladas, iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, iv) contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutive y vi) vigencia y derogatorias.

Los Decretos objeto de estudio, se encuentran plenamente identificados, con número, fecha y encabezado- *"DECRETO No. 200-30-231 (Marzo 24 de 2020), Por medio del cual se implementa el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la autorización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (tic) a los funcionarios de la alcaldía del municipio de Sevilla, Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones como acción de contención ante el Covid-19" y DECRETO No. 240 (Abril 01 de 2020), por medio del cual se modifica el artículo 3° del Decreto No. 200-30-231 del 24 de marzo de 2020"*; con la indicación de las facultades que permitieron su expedición- *"EL ALCALDE MUNICIPAL DE SEVILLA VALLE DEL CAUCA..., en uso de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas en los artículos 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Decreto 491 del 28 de marzo de 2020"*; su parte considerativa – *"CONSIDERANDO"* - y resolutive- *"Que en mérito de lo expuesto DECRETA"*; su vigencia – *"El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias"*; y la respectiva firma de quien lo suscribió- *"Alcalde Municipal"*.

Lo anterior permite concluir que, los actos sometidos a control cumplen a cabalidad con los requisitos de forma a los que aluden los precedentes en cita.

- **Examen material y de contenido del acto objeto de control**

Antecedentes

1. Mediante la Circular No. 018 del 10 de marzo de 2020, dirigida por el Ministro de Salud y Protección Social, el Ministro del Trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública a los organismos y entidades del sector público y privado, administradoras de riesgos laborales, servidores públicos, trabajadores del sector privado, trabajadores independientes y contratistas del sector público y privado, se imparten instrucciones o medidas para la contención ante el covid-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias, entre ellas las siguientes:

"B. Medidas temporales y excepcionales de carácter preventivo:

Teniendo en cuenta que la tos, fiebre y dificultad para respirar son los principales síntomas del COVID-19, los organismos y entidades públicas y privadas deben evaluar la adopción de las siguientes medidas temporales:

1. *Autorizar el Teletrabajo para servidores públicos y trabajadores que recientemente hayan llegado de algún país con incidencia de casos de COVID-19, quienes hayan estado en contacto con pacientes diagnosticados con COVID-19 y para quienes presenten síntomas respiratorios leves y moderados, sin que ello signifique abandono del cargo.*

Cada empleador es responsable de adoptar las acciones para el efecto y será responsabilidad del teletrabajador cumplir con esta medida con el fin de que esta sea efectiva, en términos del aislamiento social preventivo.

2. *Adoptar horarios flexibles para los servidores y trabajadores con el propósito de disminuir el riesgo por exposición en horas pico o de gran afluencia de personas en los sistemas de transporte, tener una menor concentración de trabajadores en los ambientes de trabajo y una mejor circulación del aire.*

3. *Disminuir el número de reuniones presenciales o concentración de varias personas en espacios reducidos de trabajo y con baja ventilación para reducir el riesgo de contagio de enfermedades respiratorias y COVID-19 por contacto cercano.*

4. *Evitar áreas o lugares con aglomeraciones en los que se pueda interactuar con personas enfermas".*

2. El Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, con el fin de conjurar las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, declara un Estado de Emergencia Económica,

Social y Ecológica en todo el territorio Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

3. Mediante Acta No. 1 de la reunión extraordinaria celebrada el día 18 de marzo de 2020, con el fin de tomar medidas para atenderla posible afectación del virus Covid 19 en dicho territorio, el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo del Municipio de Sevilla, aprobó realizar la declaratoria de Calamidad Pública.
4. Mediante el Decreto No. 200 - 30 - 221 del 19 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Sevilla se DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN DICHO MUNICIPIO, para minimizar los efectos negativos en la salud de los Sevillanos con ocasión al coronavirus COVID-19.
5. Mediante el Decreto No. 200 - 30 - 226 del 20 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Sevilla, declara la Urgencia Manifiesta en dicha jurisdicción, para atender y conjurar la crisis que se presenta con ocasión de la afectación generada por el contagio del CORONAVIRUS - COVID 19.

Criterios Materiales

La Corte Constitucional en la Sentencia C- 723 de 2015, identificó un grupo de juicios, que sirven de estructura metodológica para el control material de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, en particular, y de los estados de excepción, en general. Estos juicios son los siguientes:

- **Juicio de conexidad material:** Este juicio implica la comprobación relativa a que las medidas contenidas en el decreto de desarrollo, estén referidas a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Esta conexidad material es de carácter interno y externo. La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente. La conexidad externa consiste en la verificación acerca de la relación entre la medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Para el caso particular de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son (i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan

una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Ello implica que disposiciones de excepción que carezcan de un vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

- **Juicio de ausencia de arbitrariedad:** Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 7º de Ley Estatutaria 137 de 1994 sobre Estados de Excepción (LEEE), estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.
- **Juicio de intangibilidad:** Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles, los cuales no pueden ser afectados en razón de dichas medidas excepcionales, so pena de contrariar el orden normativo superior. Estas garantías, de acuerdo con el artículo 4º de la LEEE, norma que enlista las salvaguardas que sobre ese particular ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.
- **Juicio de no contradicción específica:** Lo que exige este juicio es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del estado de emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción. En concreto, señala la jurisprudencia en comentario que el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de

desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

Los requisitos anteriores son de naturaleza general y su incumplimiento genera una abierta contradicción entre el Texto Constitucional y el decreto legislativo correspondiente.

- **Juicio de finalidad:** Conforme a este juicio, se debe determinar si el objetivo buscado por el decreto de desarrollo está relacionado con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia y/o a impedir la extensión de sus efectos.
- **Juicio de motivación suficiente:** De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.
- **Juicio de necesidad:** Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad apunta a determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. Para ello, debe la Corte apreciar dos aspectos definidos: El primero, relativo a si el presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. El segundo, relacionado con la evaluación acerca de la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como *juicio de subsidiariedad*.
- **Juicio de incompatibilidad.** Este juicio, que opera de manera correlativa con el juicio de subsidiariedad, busca determinar si el Gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.
- **Juicio de proporcionalidad:** El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particularidades. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o

restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

- **Juicio de no discriminación.** Este juicio, que se deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Dichos criterios materiales han sido reiterados por la Alta Corte en pronunciamientos como el contenido en la Sentencia C-466 de 2017.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de fecha mayo 24 de 2016, Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00, emitida con ponencia del Consejero GUILLERMO VARGAS AYALA, en el marco del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, explicó los criterio de conexidad y proporcionalidad, como requisitos materiales o de fondo. Sobre el primero indicó que, se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Y precisó que, hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

Sobre el criterio de Proporcionalidad afirma que, se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

En sentencia de fecha 11 de mayo de 2020, proferida dentro del Exp. No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Magistrada SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, al realizar el control automático de legalidad de la Resolución No. 417 del 22 de marzo de 2020, expedida por la ANI, reiteró el concepto de los juicios de conexidad y proporcionalidad, basando su control en dichos criterios materiales, señalando que debía verificarse en cuanto al primero, si el acto objeto de revisión guardaba relación con las causas que generaron la declaratoria de excepción y las normas que le dieron sustento al Decreto Legislativo que desarrollaba y en cuanto al segundo, si se instrumentalizaban las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, en ese caso, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus covid-19.

Caso Concreto

La Sala Plena de esta Corporación adoptará y acoplará los criterios o juicios desarrollados por la Corte Constitucional, para el control automático de legalidad de los actos objeto de

revisión, los cuales, como ya se analizó atrás, son de contenido general, y en su contexto, fueron dictados en ejercicio de la función administrativa, y desarrollan las materias a las que se refiere el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020⁴, dictado por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

- **Juicio de conexidad material.**

El análisis material de los actos administrativos objeto de revisión debe adelantarse mediante la confrontación de los mismos con el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que aquellos regulan, es decir, el que constituye la fuente directa de su reglamentación, esto es, con el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020 proferido por el Presidente de la República; y posteriormente con el ordenamiento jurídico vigente.

- **Concordancia entre los Decretos objeto de revisión (Decretos Nos. 200-30-231 del 24 de marzo y 200-30-240 del 01 de abril de 2020), y el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020.**

Mediante el Decreto No. 200-30-240 del 01 de abril de 2020, el Alcalde del Municipio de Sevilla, en su artículo 1º adicionó el parágrafo 4º al artículo 3º del Decreto 200-30-231 del 24 de marzo del 2020⁵, quedando dicha disposición así:

- **SUSPENDER LOS TÉRMINOS PROCESALES** a partir del 26 de marzo hasta el día 13 de abril de 2020, susceptible de prórroga, comprendiendo los siguientes procesos de carácter administrativo: sancionatorias, disciplinarios, conciliaciones extrajudiciales, mediaciones, procesos verbales abreviados, PARD, los términos de la gestión de cobro coactivo y de los acuerdos de pago de los procesos adelantados a los contribuyentes de impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio, multas de tránsito y policivas y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el computo de términos por parte de las Dependencias que conforman las Administración Municipal.
- **PARAGRAFO PRIMERO:** Lo anterior, sin perjuicio que se puedan atender denuncias, peticiones, consultas, actos urgentes, restablecimientos o verificación de derechos, dentro del término de suspensión, así como de la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la entidad, con

⁴"Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

⁵"Por medio del cual se implementa el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la autorización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (tic) a los funcionarios de la alcaldía del municipio de Sevilla, Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones como acción de contención ante el Covid-19"

prevalencia de la utilización de los canales electrónicos, indicados en el artículo segundo del presente Decreto.

- **PARÁGRAFO SEGUNDO:** Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad o finalización de esta medida, toda vez que la misma puede ser susceptible de prórroga de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.
- **PARÁGRAFO TERCERO:** La suspensión de términos implica la suspensión de los términos de caducidad y prescripción en los diferentes procesos que adelantan las dependencias de la Administración Municipal.
- **PARÁGRAFO CUARTO:** Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria, serán ampliados como se indicó en la parte considerativa de este acto administrativo, de conformidad al artículo 5o del Decreto nacional 491 del 28 de marzo del 2020.

Así mismo, el artículo segundo del aludido acto administrativo dispuso que continuarían vigentes los demás artículos del Decreto modificado o adicionado (No. 200-30-231 del 28 de marzo de 2020), mediante el cual se adoptó las siguientes medidas:

- **ARTÍCULO PRIMERO:** Implementar el Teletrabajo de conformidad a la Ley 1221 de 2008, para los funcionarios de la Alcaldía municipal a partir de día 26 marzo del 2020, hasta el día 13 de Abril del 2020, a fin de cumplir las funciones propias del cargo por medio digital, siendo el Teletrabajo una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación-TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
- **PARAGRAFO PRIMERO:** Los Secretarios y Jefes de despacho serán los responsables en concertar de acuerdo a la necesidad del servicio, los empleados que estarán en modalidad de Teletrabajo y los que se requieran en los sitios de trabajo en aras de garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables, en todo caso se tendrá horarios flexibles.
- **ARTÍCULO SEGUNDO: SUSPENDER** los servicios al público en ventanilla Única, Motivo por el cual, la administración Municipal pone a disposición de los usuarios y la comunidad en general los correos institucionales.

- **ARTICULO CUARTO:** Autorizar al equipo técnico responsable de la construcción del Plan de Desarrollo Territorial y al equipo de gobierno de la administración municipal acoger los lineamientos establecidos en la circular externa CIR 2020-21-DMI-1000, suscrita por el Ministerio del Interior, con relación adoptar alternativas de socialización y participación de la ciudadanía, utilizando las herramientas tecnológicas y digitales en aras de garantizar la participación social y comunitaria en la formulación del Plan de Desarrollo Territorial *"Avancemos Juntos 2020-2023"*.

Los anteriores actos administrativos fueron proferidos en desarrollo de las siguientes fuentes normativas y consideraciones:

- Ley 1221 de 2008, cuyo propósito es promover y regular el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo, autoempleo y como una nueva forma de organización laboral mediante la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Circular externa No. 018 del 10 de marzo del 2020, mediante la cual el Ministro de Salud y Protección Social, el Ministro del Trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función pública, emitieron las medidas temporales y excepcionales de carácter preventivo, entre las cuales está la de autorizar el teletrabajo.
- Resolución 0000380 de marzo 10 del 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias en el país, con el objeto de evitar y controlar la propagación del COVID-19.
- Circular externa No. 000011 del 10 de Marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social, presentó recomendaciones para la contención del Coronavirus COVID - 19; estableciendo entre otras, medidas preventivas frente a las aglomeraciones de personas que se presentan en *"conciertos, eventos deportivos y culturales, actividades religiosas y de culto, centros comerciales, transporte público, terminales de transporte, instituciones educativas, centros de trabajo, entre otros..."*
- Resolución No. 0000385 de 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional, con el fin de contener la pandemia del Coronavirus (COVID-19) y poder implementar medidas para prevenir y controlar la propagación y mitigar sus efectos.

- Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*.
- Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020, mediante la cual el Gobierno Nacional imparte instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.
- Decreto 457 del 23 de marzo del 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional imparte instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.
- Decreto 491 del 28 de marzo del 2020, mediante el cual el Gobierno adopta 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.
- Artículo 2º de la Constitución Política, que dispone que corresponde a las autoridades de la República proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; así como asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
- Artículo 49 de la Constitución Política que establece que: *"La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud... Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad."*

Por su parte el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, considero lo siguiente:

- Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19.

- 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 de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.
- Que con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el Gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

En desarrollo del Decreto Legislativo que declaró el estado de excepción, el Gobierno Nacional dicto el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020 " *Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*", el cual, entre otras, contiene las siguientes disposiciones:

"Artículo 1. *Ámbito de aplicación.* *El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades".*

"Artículo 2. *Objeto.* *El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las autoridades 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”.

"Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones. En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial. En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

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

"Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo

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

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

Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta. En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

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

De acuerdo con las consideraciones que fundan dicho Decreto Legislativo, se puede establecer lo siguiente: i) Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19; y ii) Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19; iii) Que de conformidad con lo anterior se hacía 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; iv) Que según cifras del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT, Colombia contaba con 68.485 trámites y procesos administrativos que debían adelantar los ciudadanos, empresarios y entidades públicas ante entidades del Estado, de los cuales 1.305 se podían hacer totalmente en línea, 5.316 parcialmente en línea y 61.864 de forma presencial; v) Que era 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; vi) Que acogiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, se debían adoptar medidas para proteger

el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promovieran e intensificaran el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminaran o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público; vii) Que se debía 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 fueran 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.

De acuerdo entonces con las consideraciones que motivaron las medidas tomadas mediante los Decretos objeto de revisión, se puede advertir que tienen concordancia en cuanto a su esencia y alcance, con las consideraciones que motivaron en contexto, el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que los contiene, para la prevención de la propagación y contagio del covid-19, bajo las siguientes comparaciones:

Medidas adoptadas en los Decretos objeto de control	Medidas dictadas mediante el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, dictado durante el Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020
<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación del Teletrabajo como forma de organización para los funcionarios de la Alcaldía de Sevilla. 2. Utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación-TIC 3. Para evitar la propagación y contagio del Coronavirus COVID-19. 4. A partir de día 26 marzo del 2020, hasta el día 13 de abril del 2020. 5. Concertación por parte de los secretarios y jefes de despacho de acuerdo a la necesidad del servicio, sobre los empleados que estarán en modalidad de Teletrabajo y los que se requieran en los sitios de trabajo, con horarios flexibles. (Art. 1) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ámbito de aplicación a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes. 2. Prestación de los servicios mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. 3. Para evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social. 4. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. 5. Bajo la primacía de los intereses generales.
<ol style="list-style-type: none"> 6. Suspensión de los servicios al público en ventanilla Única. En su lugar, la administración Municipal pone a disposición de los usuarios y la comunidad en general los correos institucionales. (Art. 2) 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Las autoridades darán a conocer los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.
<ol style="list-style-type: none"> 7. Suspensión de los términos procesales a partir del 26 de marzo hasta el día 13 de abril de 2020, susceptible de prórroga, de los procesos administrativos y actuaciones administrativas en trámite y que requieran el computo de términos por parte de las 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Por razón del servicio se podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. 8. Hasta tanto permanezca vigente la

<p>Dependencias que conforman las Administración Municipal.</p> <p>8. Al término del anterior plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad o finalización de esta medida, de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.</p> <p>9. La suspensión de términos implica la suspensión de los términos de caducidad y prescripción en los diferentes procesos que adelantan las dependencias de la Administración Municipal.</p> <p>10. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia sanitaria, serán ampliados los términos, de conformidad al artículo 5o del Decreto nacional 491 del 28 de marzo del 2020.</p> <p>11. Sin perjuicio que se puedan atender denuncias, peticiones, consultas, actos urgentes, restablecimientos o verificación de derechos, dentro del término de suspensión. (Art. 3)</p>	<p>Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas.</p> <p>9. Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.</p> <p>10. 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.</p> <p>11. Lo anterior no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales. Se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación, sin afectar los servicios que fueran 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.</p>
<p>12. Autorización al equipo técnico responsable de la construcción del Plan de Desarrollo Territorial y al equipo de gobierno para adoptar alternativas de socialización y participación de la ciudadanía, utilizando las herramientas tecnológicas y digitales en aras de garantizar la participación social y comunitaria en la formulación del Plan de Desarrollo Territorial "Avancemos Juntos 2020-2023".(Art. 4)</p>	<p>12. Objeto. Las autoridades deben cumplir 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 <u>funcionamiento eficiente y democrático de la administración.</u></p>

- **Concordancia material de los decretos objeto de control con lo preceptuado en el marco legal pertinente**

- **De la medida relacionada con el Teletrabajo a través de las tecnologías de la información y la comunicación-TIC y medios digitales.**

La Ley 1221 de 2008 estableció una nueva modalidad de contrato laboral denominada “teletrabajo”, que sirve de instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC).

El artículo 2 de la mencionada Ley define el teletrabajo como una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo.

Así mismo prevé que, el Teletrabajador es la persona que desempeña actividades laborales a través de tecnologías de la información y la comunicación por fuera de la empresa a la que presta sus servicios.

El Decreto 0884 de 2012, que reglamentó la ley 1221 de 2008, estableció en su artículo 13 que, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones trabajaría de manera conjunta con el Ministerio del Trabajo y con las demás entidades competentes, en la promoción, difusión y fomento del Teletrabajo en las entidades públicas y privadas, para lo cual, adelantaría las siguientes acciones:

- 1. Promover el uso, apropiación y masificación de las tecnologías de la información y las comunicaciones mediante la promoción, difusión y fomento del teletrabajo.*
- 2. Promover e impulsar la cultura del teletrabajo en el país, a través de planes y programas de promoción y difusión del teletrabajo incrementando el uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.*
- 3. Promover la inclusión laboral de población con discapacidad mediante el teletrabajo a través del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones para el contacto entre el trabajador y la empresa.*
- 4. Apoyar al Ministerio del Trabajo en la formulación planes y programas que incentiven la implementación de prácticas de teletrabajo”.*

La Corte Constitucional en sentencia C-351/13 señaló que, en la exposición de motivos de la Ley 1221 de 2008 se da cuenta de las razones que llevaron al Legislador a regular el llamado teletrabajo, como un mecanismo para hacer frente a los altos índices de desempleo, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Del mismo modo que, el auge de las telecomunicaciones en los países desarrollados ha ocasionado el florecimiento del teletrabajo y cada día se recurre más a la posibilidad de

emplear trabajadores localizados en ubicaciones remotas, lo que permite la reducción de costos operativos como el arrendamiento o compra de inmuebles, compra de mobiliarios, instalación de sistemas de vigilancia, consumo de los servicios públicos, entre muchos otros.

Que una de las principales novedades que ha introducido la aparición del teletrabajo en la experiencia cotidiana de los trabajadores es la posibilidad de desarrollar la actividad laboral en su casa, o al menos fuera de lo que hasta ahora conocíamos como oficina. De hecho, la conexión virtual con otros trabajadores de la empresa y con los clientes convierte, en muchos casos, especialmente en empresas del sector servicios a la oficina, en un bien innecesario y prescindible.

Que el surgimiento de esta nueva modalidad laboral redefine la concepción clásica de subordinación, en palabras de Javier Thibaul *"el nuevo modo de organización de la actividad laboral que representa el teletrabajo no elimina la noción misma de subordinación, que toma, si acaso, otra forma, más sutil, más difusa: la subordinación deviene en telesubordinación."*

Que, en efecto, el poder de dirección u orientación en esta nueva forma de actividad empresarial, se realiza a distancia y el trabajador es controlado a través de mecanismos informáticos que miden los tiempos de trabajo, sus ausencias, descanso e incluso sus errores. En este sentido, *"el computador actuará como medio de control sobre la actividad del trabajador y a su vez, como su instrumento de trabajo"*.

La ley 1221 de 2008 y su reglamentación, establecen normas para promover y regular el Teletrabajo, con el objeto de hacer frente a los altos índices de desempleo, la inclusión a la vida laboral de personas discapacitadas, el fomento y desarrollo de las tecnologías y comunicaciones, y reducción de costos operativos.

Ahora bien, lo que hace el Decreto 491 del 28 de marzo de este año, es disponer de manera generalizada, la utilización del mecanismo del Teletrabajo reglamentado mediante la Ley 1221 de 2008, con el fin de evitar la propagación del virus Covid 19, previendo como excepción la asistencia personalizada de los trabajadores a sus sedes habituales de trabajo.

En efecto, debe señalarse que las disposiciones que regulan el Teletrabajo y el uso de los medios digitales y las tecnologías de la información y telecomunicaciones para el desempeño de actividades laborales y la prestación de servicios, prevén que el Ministerio del Trabajo en asocio con las demás entidades competentes, trabajarían en la promoción,

difusión y fomento de dicha modalidad de trabajo, en las entidades públicas y privadas; pero de manera alguna se había convertido en una regla general.

En el caso que nos ocupa, dicho Ministerio, entre otras autoridades, a través de la Circular No. 018 del 10 de marzo de 2020, dirigida a los organismos y entidades del sector público y privado, administradoras de riesgos laborales, servidores públicos, trabajadores del sector privado, trabajadores independientes y contratistas del sector público y privado, impartió instrucciones para la contención del covid-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias, para lo cual estableció la adopción de medidas temporales tendientes a la autorización del Teletrabajo a través de las tecnologías y medios digitales, así como, la adopción de horarios flexibles para los servidores y trabajadores con el propósito de disminuir el riesgo por exposición en horas pico o de gran afluencia de personas en los sistemas de transporte y tener una menor concentración de trabajadores en los ambientes de trabajo y una mejor circulación del aire.

Las medidas contenidas en los Decretos objeto de control, que promueven el teletrabajo y la prestación de los servicios a través de correos institucionales de las diferentes dependencias de la administración del Municipio de Sevilla, fueron tomadas con base en: i) las consideraciones de contención y prevención del virus covid-19 por su alto grado de transmisión, ii) la medida de aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional, iii) para garantizar la prestación y continuidad del servicio público, iv) sin afectarse además la situación laboral de los servidores públicos de la administración municipal, v) en primacía del interés general, vi) prevalencia de los derechos fundamentales a la vida y a la salud, yvii) bajo la utilización de medios digitales, electrónicos, tecnologías de la información y telecomunicaciones.

Las anteriores consideraciones se encuentran en perfecta concordancia con el ordenamiento jurídico que regulan dicha modalidad de organización laboral.

- **De las medidas relacionadas con la suspensión de los términos procesales administrativos, de la caducidad y prescripción y la ampliación de términos para responder peticiones.**

La consagración o regulación de los términos procesales por parte del Legislador y la exigencia de su cumplimiento, tienen íntima relación con el núcleo esencial del derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, pues la indeterminación de los términos para adelantar las actuaciones procesales o el incumplimiento de éstos por las autoridades administrativas o judiciales, puede configurar una denegación de justicia o una dilación indebida e injustificada del proceso.

En concreto sobre las actuaciones administrativas, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 3 dispone que se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Que, en virtud del principio del debido proceso, éstas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional⁶, el artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe ser respetado no solo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino también en todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos, de manera que se garantice (i) el acceso a procesos justos y adecuados; **(ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas;** (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados.

Que, de igual manera, el debido proceso administrativo guarda estrecha relación con el derecho fundamental de petición, el cual se encuentra regulado en la Ley 1755 de 2015⁷ *pues un buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el debido proceso se originan en el ejercicio de ese derecho, y además porque en tales casos el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso*".

Por su parte, la Corte constitucional⁸ ha señalado que el derecho al acceso a la administración de justicia se define como la posibilidad reconocida a todas las personas de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.

Que la obligación de respetar el derecho a la administración de justicia implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización. Que, por tanto, facilitar el derecho a la administración de justicia conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un

⁶Entre otras, sentencia T-036/18

⁷"Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

⁸Sentencia T-283/13

proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones.

De lo anterior se concluye entonces que los términos procesales se constituyen en elementos necesarios o esenciales para garantizar el debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la igualdad, lo que conlleva a concluir que su cumplimiento obligatorio por parte de las autoridades administrativas y judiciales y de los administrados o asociados, garantizan los valores y principios del ordenamiento jurídico.

Ahora si bien no existe en el ordenamiento jurídico una norma en específica que regule la suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas y ampliación de estos para resolver peticiones dentro del marco de un estado de excepción, sin embargo, en principio debe señalarse que de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 137 de 1994, por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia, los derechos fundamentales que se efectivizan con el estricto cumplimiento de dichos términos procesales, no se encuentran dentro de los derechos intangibles en los estados de excepción.

Así pues, como quiera que el artículo 6 ibídem dispone que, en caso que sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio, por tanto, para establecer una conexidad material entre esta norma de orden legal y las medidas adoptadas en los actos administrativos en revisión, relacionadas con la suspensión de términos en los procesos administrativos del ente territorial y la ampliación de término para resolver peticiones dentro del marco del estado de emergencia declarado por el Presidente de la República con ocasión del Virus covid-19, debe la Sala Plena abordar en profundidad los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad y de no contradicción específica, para determinar si dichas medidas afectan o no el núcleo esencial de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia.

- **Juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica.**

La Ley 137 de 1994 "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*" en su artículo 4º consagra los derechos intangibles en los estados de excepción, así:

"De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de

la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.

El Parágrafo 1° de dicha disposición señala que, los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

Sobre las limitaciones de los derechos en el marco de un estado de excepción, el artículo 5° ibídem dispone que, dichas limitaciones no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

A su vez el artículo 6° de la misma Ley señala que, en caso que sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio, lo cual concuerda con el artículo 7° que dispone que, en ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Del mismo modo, el artículo 50 de dicha Ley Estatutaria señala que, de conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

Igualmente merece destacarse que, el artículo 15 de la referida Ley, contempla las siguientes prohibiciones en los Estados de Excepción:

"a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;

b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;

c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento”.

En virtud de las anteriores disposiciones, puede concluir la Sala Plena de esta Corporación que los Decretos objeto de control, en ninguna de sus partes restringe o viola el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o laborales.

Si bien las medidas adoptadas en los actos administrativos en revisión, que suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y ampliación de los términos para resolver peticiones, de manera alguna se deben entender limitados los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, pues son apenas medidas transitorias como resultado de la Emergencia sanitaria, que no desaparecen de la vida jurídica las normas que los desarrollan contemplando diversos trámites y procedimientos en beneficio de los ciudadanos, el fin que se busca con aquellas, pretende preservar otros derechos de rango superior, como los de la vida, la integridad y la salud de los administrados y de los servidores públicos del respectivo ente territorial, ante la pandemia que actualmente azota a la humanidad.

Por tanto, se repite, en el marco del estado de emergencia por ocasión del covid-19, dicha limitación no resulta gravosa ni afecta el núcleo esencial de los derechos fundamentales al debido proceso- de acuerdo con los términos propios de los procedimientos establecidos por el Legislador- y de acceso a la administración de justicia, sino que por el contrario, buscan garantizar derechos intangibles en el contexto de dichos estados de excepción, como la vida y la integridad personal, estableciéndose además garantías y controles que abarcan la protección de derechos fundamentales y el ejercicio del derecho de defensa, tales como, la excepción de las medidas para las consultas, peticiones y actos urgentes relacionados con restablecimientos de derechos y la suspensión de los términos de caducidad y prescripción en los diferentes procesos que adelanten las dependencias de la Administración Municipal en virtud de la medida de suspensión de los términos procesales implementada.

En este punto debe explicarse además que de acuerdo con lo previsto en la Ley 1755 de 2015, en su artículo 5, el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud absteniéndose de afectar directa o indirectamente el disfrute de este derecho fundamental con la adopción de decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en sentencia de fecha diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020), dictada dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2020-01013-00, con ponencia del Consejero CÉSAR PALOMINO CORTÉS, en la que se ejerció control inmediato de la legalidad sobre la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá que dispuso la suspensión de manera temporal de términos procesales de algunos trámites administrativos; señaló la suspensión transitoria de los términos de los procesos administrativos, garantizaba tanto para la entidad como para los administrados, en condiciones de igualdad, que ninguna de las partes se beneficiara o tuviera algún

provecho de la situación de crisis generada por la pandemia, situación que se agravaría al no tomar la medida, obligando tanto a los funcionarios de la entidad que sustanciaran y fallaran tales procesos, como a los interesados, a concurrir a la entidad para evitar el vencimiento de términos, so pena de incurrir en una falta disciplinaria o de perder el proceso por falta de defensa técnica.

Ahora con respecto a la medida del teletrabajo y la utilización de medios digitales como los correos institucionales y las tecnologías de la información y las telecomunicaciones para la prestación del servicio público, encuentra la Sala que, no limita ni restringe ningún derecho, pues por el contrario, al implementarse dicha modalidad de organización de trabajo no solo se garantiza la continuidad del servicio público y se respetan los derechos laborales de los servidores públicos, sino que también se garantiza su salud, vida e integridad, así como, las de los usuarios del servicio, pues se evita el traslado o movilización de éstos a las sedes de la administración, lo que finalmente resulta coherente con la medida de aislamiento obligatorio dictada por el Gobierno Nacional para evitar la propagación del virus covid-19 y con el fin de mitigar los efectos de dicha pandemia.

Por último, se concluye que las medidas de carácter general contenidas en los Decretos en revisión, no desconocen tampoco las prohibiciones señaladas en la Ley 137 de 1994, en su artículo 15, pues no se suspenden derechos humanos ni libertades fundamentales, ni se interrumpe el funcionamiento de la entidad territorial para la prestación del servicio público.

Por tanto, los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica, se encuentran debidamente cumplidos.

- **Juicio de finalidad.**

La Sala encuentra que el objetivo común de las medidas contenidas en los Decretos objeto de control están íntimamente relacionadas con la superación de los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, pues evita posibilidades de propagación y protege la salud del público en general y de los servidores públicos del ente territorial, al flexibilizar las obligaciones de atención presencial al público, implementar el teletrabajo, suspender términos de trámites administrativos y ampliar los términos para resolver peticiones, lo cual materializa las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud de distanciamiento social y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional de aislamiento obligatorio, con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, lo que permite acreditar el cumplimiento del juicio de finalidad.

- **Juicios de motivación suficiente, de necesidad y de incompatibilidad**

De acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos que contienen los Decretos objeto de control, se puede advertir que se impone una modalidad de trabajo consistente en el desempeño de actividades remuneradas y prestación de servicios, utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC - teletrabajo- que de acuerdo con el objeto de la ley que la regula, resulta acorde con las necesidades actuales para mitigar los riesgos generados por la pandemia del covid-19 en el ente territorial.

Se concluye entonces que los decretos objeto de control resultan compatibles para lograr el objetivo inmediato de las medidas excepcionales y transitorias que los contienen, el cual no es otro distinto que conjurar la situación que por la emergencia sanitaria y de salud representa la Pandemia del Coronavirus COVID-19, de manera que se garanticen el goce efectivo y oportuno de los derechos fundamentales de los servidores públicos de la entidad territorial y de los usuarios y público en general, tales como, los de la salud y la vida, bajo la sujeción a los principios de igualdad, de continuidad y eficiencia del servicio y garantía del derecho de defensa, dentro del marco de la dignidad humana y el reconocimiento de las realidades sociales.

En efecto, el Gobierno Local del Municipio de Sevilla, identifica en los actos en revisión, el origen y las causas de las medidas implementadas, evalúa su impacto en la salud de los administrativos así como de los servidores públicos, y concluye la necesidad de la implementación de la modalidad del teletrabajo y atención al público virtual mediante los canales electrónicos – correos institucionales de cada dependencia-, y la suspensión transitoria de términos procesales administrativos y ampliación de los mismos en caso de resolución de peticiones, dentro del marco del Decreto legislativo que desarrolla (Decreto 491 del 28 de marzo de 2020), para evitar el contacto en la atención al público, y prevenir contener y mitigar del virus covid-19.

- **Juicio de proporcionalidad**

En el caso concreto no se evidencia que las medidas adoptadas en los Decretos objeto de control resulten desproporcionadas o excesivamente gravosas, pues tienen un componente excepcional y transitorio, motivado por la velocidad de la propagación y la escala de trasmisión del coronavirus covid19 catalogado como pandemia. Por ende, se cumple con el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, pues no existen en el ordenamiento jurídico, otros mecanismos eficientes para la continuidad de la prestación el servicio público sin contacto entre las personas, como la modalidad del teletrabajo bajo medios digitales, y para efectivizar los derechos de los usuarios en el ejercicio de sus derecho de defensa y contradicción en los procedimientos administrativos, lo que

hacía proporcional la medida de suspensión de los términos procesales de dichos trámites de forma temporal, y la consecuente suspensión de los términos de caducidad y prescripción, en garantía también del principio a la igualdad, y finalmente para una prestación del servicio público segura de acuerdo a la nueva realidad social a través de ampliación de términos para resolver peticiones, con el fin de prevenir y controlar la propagación del COVID-19.

- Juicio de no discriminación

Se verifica que el Decreto objeto de revisión no contiene medida alguna que imponga una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Encontrándose que los actos administrativos en revisión, reúne los requisitos materiales y formales exigidos por la ley y la jurisprudencia, se declarará su conformidad con el ordenamiento jurídico superior.

En consecuencia, la SALA PLENA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

ARTICULO PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO, los Decretos Nos. 200-30-231 del 24 de marzo de 2020 y 200-30-240 del 1 de abril de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de Sevilla, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

ARTICULO SEGUNDO: En firme esta sentencia, REMÍTASE copia de la misma al señor Alcalde del Municipio de Sevilla.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.


PATRICIA FEUILLET PALOMARES



OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT



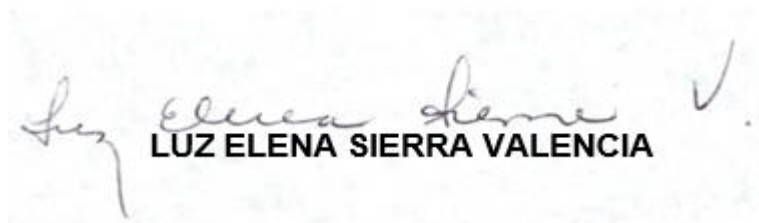
FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



OMAR EDGAR BORJA SOTO



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

Salva voto parcialmente



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada

Salva voto parcialmente



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

Salva voto parcialmente



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

Aclara voto



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

Aclara voto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
DESPACHO 11

Santiago de Cali, primero (1) de julio de dos mil veinte (2020).

Señores Magistrados
SALA PLENA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE
La ciudad.

Proceso No : 76001-33-33-000-2020-00365-00
Acción : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Instancia : UNICA

ACLARACIÓN DE VOTO

Presento aclaración de voto con los siguientes argumentos:

1. Trabajo en casa – teletrabajo.

Si bien el acuerdo local se refiere a “teletrabajo” ha de entenderse que el mandatario se refiere a la “modalidad de trabajo en casa” como lo dispone el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020.

2. Unidad de materia – Acumulación.

En este caso la magistrada ponente resolvió la legalidad de dos decretos locales. Considero que el trámite bajo una sola cuerda procesal garantiza los principios de eficiencia y economía procesal, pero no se trata de actos complejos, unidad de materia ni acumulación procesal obligatoria, porque no existe norma especial que así lo imponga en el control inmediato de legalidad y porque los decretos se ocupan de materias diferenciables.

3. Plan Municipal de Desarrollo.

El decreto local adopta medidas para la socialización del proyecto de Plan Municipal de Desarrollo. Comparto que la medida está ajustada a derecho en el marco del Decreto Legislativo 491. Agrego que en el marco ordinario es preciso citar la Ley 1909 de 2019 y que posteriormente el Decreto Legislativo 683 de 21 de mayo se ocuparía de regular la materia.

De esa manera dejo sustentada mi aclaración de voto.

Atentamente,


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO	DECRETOS N°. 200-30-231 y 200-30-240 DEL 24 DE MARZO Y 01 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE SEVILLA
RADICACIÓN	2020-365

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala salvo voto parcial en el presente proceso, pues en mi sentir se debió declarar no ajustado a derecho el artículo primero del Decreto 200-30-231 del 24 de abril de 2020, expedido por el municipio de Sevilla, por las siguientes razones:

El artículo primero del acto en revisión implementa el teletrabajo en el municipio de Sevilla, de conformidad con la Ley 1221 de 2008, aspecto que en mi sentir no está permitido a la luz de los Decretos 417 y 491 de 2020, expedidos durante el Estado de Emergencia.

En efecto, la autorización que hace el artículo 3° del Decreto 491 de 2020 es en la modalidad de “*trabajo en casa*”, aspecto muy diferente al teletrabajo regulado en la Ley 1221 de 2008, pues éste último tiene unas connotaciones particulares que, aplicadas al municipio de Sevilla pueden violentar los derechos fundamentales al trabajo de los servidores públicos, en tanto el artículo 6° de la Ley 1221 permite por ejemplo exonerar a los teletrabajadores de las disposiciones sobre jornada laboral, horas extraordinarias y trabajo nocturno.

Así las cosas, estando claro que lo que autorizó el Presidente de la República en el Decreto 491 de 2020, fue el trabajo en casa y no el teletrabajo en los organismos y entidades del Estado, considero que dicha norma del Decreto 200-30-231 del 24 de abril de 2020, expedido por el municipio de Sevilla debió declararse no ajustada a derecho.

Atentamente,



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

EXPEDIENTE:	76001-23-33-000-2020-00365-00 (ACUMULADO)
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE SEVILLA
ACTO:	DECRETO 200-30-231 DE 2020
SENTENCIA:	1 DE JULIO DE 2020
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MAGISTRADO PONENTE:	LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

Con el respeto debido a la Sala Plena, me aparto parcialmente de lo decidido en la sentencia de la referencia avalando la legalidad del Decreto 200-30-231 del 24 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldía del municipio de Sevilla.

Debe señalarse que en el proceso referenciado se asumió el trámite por medio del control inmediato de legalidad de los Decretos 200-30-231 del 24 de marzo de 2020 y 200-30-240 del 1 de abril de 2020 expedidos por el Alcalde del municipio de Sevilla por existir conexidad en cuanto el último modifica el primero citado.

En mi criterio es aceptable el análisis conjunto, no sucede lo mismo con el marco de validez referenciado para pronunciarse sobre las disposiciones relativas al teletrabajo consignadas en el Decreto 200-30-231 del 24 de marzo de 2020.

Existen dos objeciones en particular, primeramente las reglas sobre teletrabajo están plasmadas en la Ley 1221 de 2008, preceptos que no provienen de un Decreto Legislativo derivado de un estado de excepción por lo cual no podía asumirse el conocimiento de las normas del decreto local relativo a ese tema a través del medio de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA, por otro lado, si en gracia de discusión debe conocerse por ese medio de control, se está comparando con el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, norma posterior a su expedición y que además promueve una modalidad de trabajo diferente como lo es el denominado trabajo en casa.

Efectivamente, el Decreto 200-30-231 del 24 de marzo de 2020 señala en su artículo primero:

“ARTÍCULO PRIMERO: Implementar el Teletabajo de conformidad a la Ley 1221 de 2008, para los funcionarios de la Alcaldía municipal a partir de día 26 marzo del 2020, hasta el día 13 de Abril del 2020, a fin de cumplir las funciones propias del cargo por medio digital, siendo el Teletabajo una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación-TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Como puede observarse la entidad territorial alude a la Ley 1221 de 2012 para referirse al desempeño de funciones de los servidores públicos en un sitio diferente a la sede oficial. Independientemente de la dificultad técnica de confundir este tipo de modalidad laboral, lo cierto es que se trata de desarrollar una ley ordinaria más no un Decreto Legislativo expedido en el marco del estado de excepción económica, social y ecológica previsto en la Constitución, por ende, la materia no es susceptible de asumirse por el medio de control inmediato de legalidad.

De otro lado, en la providencia se aplican retroactivamente las normas del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, por cuanto el Decreto municipal 200-30-240 del 1 de abril de 2020 no modificó ni alteró el contenido de las normas de teletrabajo previstas en el Decreto 200-30-231 del 24 marzo de 2020, en consecuencia, para la validez de la última reglamentación local debían observarse las normas superiores vigentes al momento de su expedición.

Con la decisión de revisar la legalidad de las reglas de teletrabajo con base en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, se desconoce el principio de la irretroactividad de las normas jurídicas. Efectivamente, cuando se estudia el ajuste a la legalidad de un acto administrativo, el marco de referencia y comparativo para analizar su validez¹ está compuesto por las normas superiores existentes y vigentes al momento de su nacimiento, por tanto, bajo ningún punto de vista podría una norma posterior como el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 servir de norma de confrontación o de parámetro para analizar la sujeción al ordenamiento jurídico del Decreto municipal 200-30-231 del 24 de marzo de 2020.

El análisis que se hace en el control inmediato de legalidad es precisamente determinar la validez de una norma jurídica conforme al sistema jurídico existente y vigente al momento de su expedición.

¹ Santofimio Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, 2 edición, 1998, pág. 293: “La validez es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y expedición del Acto Administrativo a los requisitos y exigencias establecidos en las normas superiores.”

El artículo 137 del CPACA establece como causales generales de anulación o invalidez de los actos administrativo, cuando se han expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse, sin competencia, de forma irregular, desconociendo el derecho de audiencia y defensa, con falsa motivación y desvío de poder

En esta medida el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, no puede servir de referente legal para cuestionar la validez de un decreto local expedido con anterioridad, esto atendiendo que el Decreto Legislativo no era una norma superior en la cual debía fundarse o someterse en su nacimiento el acto administrativo local.

Ahora si en gracia de discusión se acepta que debe analizarse con el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República, también existiría un vicio de legalidad al reglamentar una figura diferente al trabajo en casa, modalidad autorizada por la norma derivada del estado de excepción, esto atendiendo que se trata de una vinculación laboral de naturaleza diferente al teletrabajo.

El artículo 3 del Decreto Legislativo 491 de 2020 dispone:

“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”.

Por su parte el teletrabajo de la ley 1221 de 2012 es definido y determinado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para la puesta en marcha de la presente ley se tendrán las siguientes definiciones:

Teletrabajo. Es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo.

El teletrabajo puede revestir una de las siguientes formas:

– Autónomos son aquellos que utilizan su propio domicilio o un lugar escogido para desarrollar su actividad profesional, puede ser una pequeña oficina, un local comercial. En este tipo se encuentran las personas que trabajan siempre fuera de la empresa y sólo acuden a la oficina en algunas ocasiones.

– Móviles son aquellos teletrabajadores que no tienen un lugar de trabajo establecido y cuyas herramientas primordiales para desarrollar sus actividades profesionales son las Tecnologías de la Información y la comunicación, en dispositivos móviles.

– Suplementarios, son aquellos teletrabajadores que laboran dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo lo hacen en una oficina.

Teletrabajador. Persona que desempeña actividades laborales a través de tecnologías de la información y la comunicación por fuera de la empresa a la que presta sus servicios.”

Existe una similitud entre el trabajo en casa y el teletrabajo como es la prestación laboral del servicio en sitio diferente a la sede habitual y el uso de herramientas de tecnología, pero su naturaleza legal y laboral es diferente contando el teletrabajo con reglas especiales no aplicables al trabajo en casa, distinción que no cabe profundizar en este escenario, pero es fácil de advertir cuando la ley 1221 de 2012² indica no asimilarlo a los casos de prestación ocasional del servicio en el domicilio del trabajador asalariado.

El denominado teletrabajo lo autoriza el municipio de Sevilla partir de día 26 marzo del 2020 y hasta el día 13 de Abril del 2020, es decir de forma

² “ARTÍCULO 6o. GARANTÍAS LABORALES, SINDICALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TELETRABAJADORES. 1. A los teletrabajadores, dada la naturaleza especial de sus labores no les serán aplicables las disposiciones sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias y trabajo nocturno. No obstante la anterior, el Ministerio de la Protección Social deberá adelantar una vigilancia especial para garantizar que los teletrabajadores no sean sometidos a excesivas cargas de trabajo.

2. El salario del teletrabajador no podrá ser inferior al que se pague por la misma labor, en la misma localidad y por igual rendimiento, al trabajador que preste sus servicios en el local del empleador.

3. En los casos en los que el empleador utilice solamente teletrabajadores, para fijar el importe del salario deberá tomarse en consideración la naturaleza del trabajo y la remuneración que se paga para labores similares en la localidad.

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

10. La vinculación a través del teletrabajo es voluntaria, tanto para el empleador como para el trabajador. Los trabajadores que actualmente realicen su trabajo en las instalaciones del empleador, y pasen a ser teletrabajadores, conservan el derecho de solicitar en cualquier momento, volver a la actividad laboral convencional. (...)”

ocasional, lo cual desnaturaliza completamente esa modalidad especial de relación laboral.

En estos términos expongo los criterios que me permiten apartarme parcialmente de la sentencia referenciada.

Magistrado,


EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS
Magistrado

Fecha up supra