



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrado Sustanciador: EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
**San José de Cúcuta, diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020)**

<b>RADICADO:</b>	<b>54-001-23-33-000-2020-00253-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. ARTÍCULO 136 Ley 1437 de 2011 –CPACA-</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, a adoptar el fallo dentro del presente asunto, mediante el cual se realiza el control automático de legalidad del **Decreto 047 del 13 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1 Actuación procesal surtida**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 25 de abril de 2020, avocó el conocimiento; ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del acto objeto de control.

El aviso fue fijado por la Secretaría General de la Corporación, el 27 de abril del año en curso.

Asimismo, invitó a intervenir a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso; dispuso correr traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera concepto; ordenó comunicar y pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto en cuestión.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe mediante el cual advierte la posibilidad de acumulación al asunto de la referencia, de los procesos de control inmediato de legalidad radicados 54001-23-33-000- 2020-00253-00 y 54001-23-33-000-2020-00263-00. Por medio de auto del 21 de mayo de 2020, el Despacho se abstuvo de decretar la acumulación en cuestión.

Mediante correo electrónico recibido en el buzón institucional del Despacho, la Secretaría General remite informe que data del 28 de mayo de 2020, mediante el cual pasa al Despacho el presente proceso para registro de fallo.

Del mismo modo, allega copia digital del acto administrativo objeto de control, auto por el cual se avocó conocimiento, del aviso a la comunidad, y del auto que niega acumulación, Auto 2020-243A, de fecha 21 de mayo de 2020; a su vez, certifica que al correo electrónico de la Secretaría no fueron enviados antecedentes administrativos ni el concepto del Ministerio Público y que la fecha límite de traslado para concepto se produjo el 27 de mayo de 2020.

### **1.2. Intervenciones**

No se presentaron intervenciones.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

### 2.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, los artículos 136 y 151-14 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden territorial departamental y municipal (Departamento Norte de Santander), en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

Por tanto, en el sub exámine, es claro que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es competente, en única instancia, para asumir la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del **Decreto 047 del 13 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**.

### 2.2 Problema jurídico

Se contrae a determinar si el **Decreto 047 del 13 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CONTINUIDAD DE MEDIDAS RESPECTO A LA ATENCIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE OCAÑA POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES Y CONTRATISTAS PARA EVITAR EL CONTAGIO DEL COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, resulta pasible de ser analizado bajo el mecanismo del control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se encuentra o no ajustado a los parámetros establecidos en el ordenamiento superior.

### 2.3. Tesis de la Sala

El **Decreto 047 del 13 de abril de 2020**, cumple con los presupuestos de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad, por cuanto fue expedido en ejercicio de funciones administrativas, contiene medidas de índole general, abstracto e impersonal, y ha sido dictado en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020, y por tanto, es pasible del control consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Adicionalmente, para la Sala el Decreto analizado adopta medidas legítimas, proporcionales, necesarias y razonables, que guardan concordancia con las normas superiores que le dieron fundamento, esto es, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario” y el **Decreto 491 de 2020**<sup>1</sup>, ambos expedidos por el Gobierno Nacional.

---

<sup>1</sup> “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”

## **2.4. Argumentos que desarrollan la tesis de la Sala**

### **2.4.1. De los estados de excepción**

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior<sup>2</sup>, de conmoción interior<sup>3</sup> y de emergencia.<sup>4</sup>

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Congreso de la República también cumple un papel fundamental, pues debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos.

### **2.4.2. Del control inmediato de legalidad**

El desarrollo de las directrices constitucionales de los estados de excepción<sup>5</sup>, se encuentra actualmente en la Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>6</sup>, la cual en su artículo 20, sobre el control de legalidad, textualmente establece:

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

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

De acuerdo con dicha disposición, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

---

<sup>2</sup> Artículo 212.

<sup>3</sup> Artículo 213.

<sup>4</sup> Artículo 215.

<sup>5</sup> Constitución Política, artículo 152, literal e).

<sup>6</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Dicha norma fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- en el siguiente sentido:

**“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”.*

De la normativa trascrita *supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido **general, abstracto e impersonal**, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.
- Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción** (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Para que el mecanismo de control resulte procedente, ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>7</sup>, se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general.

Atendiendo el marco expuesto, se procede a analizar el caso en concreto.

### **2.4.3. Caso en concreto**

#### **2.4.3.1 Examen formal del Decreto objeto de control**

En el presente asunto el acto objeto de control es el **Decreto 047 del 13 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CONTINUIDAD DE MEDIDAS RESPECTO A LA ATENCIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE OCAÑA POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES Y CONTRATISTAS PARA EVITAR EL CONTAGIO DEL COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, el cual, además de ser un acto dictado por una autoridad territorial - presupuesto subjetivo-, de carácter general y en el marco de la función administrativa, se expidió en desarrollo del **Decreto Legislativo 491 de**

<sup>7</sup> Control inmediato de legalidad, radicación 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

**2020**, el cual a su vez, es dictado con base en la declaratoria del estado de excepción mediante **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**<sup>8</sup>, reuniendo por tanto el presupuesto objetivo, que permite su análisis material, veamos:

Según se lee de la parte considerativa del Decreto, éste se expide por la Alcaldía del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución, la Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012. El Alcalde es el Jefe de la administración local y representante legal del Municipio, ejerce sus funciones como primera autoridad administrativa y de policía del ente territorial.

De la lectura detallada de las consideraciones del Decreto, se aprecia además que tiene en cuenta la **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Del mismo modo, hace referencia al **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, y al **Decreto 531 del 8 de abril de 2020**, expedido por el Presidente de la República, “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”.

Éstos dos últimos se expidieron, a su vez, al amparo de las facultades ordinarias de las que está investido el Presidente de la República por virtud de los artículos 189 numeral 4<sup>9</sup>, 303<sup>10</sup> y 315<sup>11</sup> de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>12</sup> y el artículo 199 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-<sup>13</sup>,

<sup>8</sup> Por el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”.

<sup>9</sup> Artículo 189. “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”

<sup>10</sup> Artículo 303. “En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)”

<sup>11</sup> Artículo 315. “Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)”.

<sup>12</sup> **ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(..)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 90 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen. (...)”

<sup>13</sup> En virtud de los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, invocada en el acto objeto de control, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones

como responsable de la conservación en todo el territorio nacional del orden público.

Sin embargo, se resalta que el acto objeto de análisis da aplicación al **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020**<sup>14</sup>, *“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 si fue dictado por el señor Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 215 de la Constitución en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el **Decreto 417 de 2020**, de conformidad con lo establecido en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, a través del cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, adoptando las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

En ese orden, desde el punto de vista formal, el **Decreto 047 del 13 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, autoridad competente, le está dando desarrollo a un decreto legislativo expedido con base en estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política), declarado a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, en el que se adoptaron las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, y en algunos de sus fundamentos son, además del ya mencionado, el **Decreto 491 de 2020**, decreto legislativo emitido durante el estado de excepción y que desarrollan el mismo.

Por ende, resulta dable concluir entonces que el **Decreto 047 del 13 de abril de 2020**, satisface los requisitos normativos propios para ser analizado bajo el mecanismo de control inmediato de legalidad. Asimismo, dicho acto administrativo cuenta con los datos mínimos exigidos para su identificación, es decir, encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen al momento de proferir el acto, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe, al igual que se encuentra provisto de motivación.

Así las cosas, la Sala procederá a efectuar un análisis de la motivación y las disposiciones del acto objeto de control para establecer su conexidad, congruencia y proporcionalidad con las normas que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

#### **2.4.4.2 Examen material del Decreto objeto de control**

---

transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

<sup>14</sup> <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-491-28-marzo-2020.pdf>

A continuación, se exponen las normas superiores que le sirvieron de fundamento al **Decreto 047 del 13 de abril de 2020**:

**a) Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**

El señor Presidente de la República, por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

**b) Decreto 491 del 28 de marzo de 2020**

**Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020**<sup>15</sup>, *“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”*, dictado por el señor Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 215 de la Constitución en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 de 2020.

El Decreto Legislativo resulta aplicable 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.

Regula aspectos como la prestación de los servicios a cargo de las autoridades mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones; la notificación o comunicación de los actos administrativos por medios electrónicos; la ampliación de términos para atender las peticiones; el reconocimiento y pago en materia pensional con la remisión de la copia simple de los documentos por vía electrónica; la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias; las conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación; la continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales; las firmas de los actos, providencias y decisiones durante el período de aislamiento preventivo obligatorio; las reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público; la facultad para ampliar el período institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado; el aplazamiento de los procesos de selección en curso hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social; la prestación de servicios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio mediante la modalidad de trabajo en casa, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones; los contratos de prestación de servicios administrativos suscritos por personas jurídicas con entidades públicas, cuyo objeto sea la prestación del servicio de vigilancia, aseo, y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza, los cuales no serán

<sup>15</sup> <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-491-28-marzo-2020.pdf>

suspendidos mientras dure el aislamiento preventivo obligatorio; el reporte a las Aseguradoras de Riesgos Laborales de la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el período de aislamiento preventivo obligatorio presenten sus servicios a través de teletrabajo o trabajo en casa.

A continuación, se extraen algunas disposiciones que fueron objeto de aplicación en el Decreto objeto de análisis:

**“DECRETA:**

**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 15. *Prestación de servicios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio.*** *Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades*



dispondrán las medidas necesarias para que los servidores públicos y docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior públicas cumplan sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, 'haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En ningún momento la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas, podrán suspender la remuneración mensual o los honorarios a los que tienen derecho los servidores públicos o docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior pública, respectivamente. **Parágrafo.** Cuando las funciones que desempeña un servidor público, un docente ocasional o de hora cátedra no puedan desarrollarse mediante el trabajo en casa, las autoridades competentes podrán disponer que, durante la Emergencia Sanitaria, y excepcionalmente, éstos ejecuten desde su casa actividades similares o equivalentes a la naturaleza del cargo que desempeñan.

**Artículo 16. Actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.** Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Aquellos contratistas cuyas obligaciones sólo se puedan realizar de manera presencial, continuarán percibiendo el valor de los honorarios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio, previa verificación por parte del supervisor de la cotización al Sistema General de Seguridad Social. Esto sin perjuicio de que una vez superados los hechos que dieron lugar a la Emergencia Sanitaria cumplan con su objeto y obligaciones en los términos pactados en sus contratos.

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

**Parágrafo.** Para la recepción, trámite y pago de los honorarios de los contratistas, las entidades del Estado deberán habilitar mecanismos electrónicos.

**Artículo 17. Contratos de prestación de servicios administrativos.** Los contratos de prestación de servicios administrativos, suscritos por personas jurídicas con entidades públicas, cuyo objeto sea la prestación del servicio de vigilancia, aseo, y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza no serán suspendidos mientras dure el aislamiento preventivo obligatorio. Para que se efectúe el pago a las empresas contratistas éstas deberán certificar el pago de nómina y seguridad social a los empleados que se encuentren vinculados al inicio de la Emergencia Sanitaria. **Parágrafo.** Para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro, las entidades del Estado deberán habilitar mecanismos electrónicos. (...)"

De acuerdo con lo previsto en los artículos 3, 15 y 16 del Decreto 491 del 2020, el Gobierno Nacional dictó medidas de contingencia consistentes en la prestación de los servicios por parte de las autoridades mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Así mismo, se estipuló que las personas naturales vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados con el Estado, continuarán desarrollando sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las

tecnologías de la información y las comunicaciones. También se consagró que la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas, no constituyen causal para terminar o suspender unilateralmente los contratos.

A su vez, se contempló la prohibición, mientras dure el aislamiento preventivo obligatorio, de la suspensión de los contratos de prestación de servicios administrativos, suscritos por personas jurídicas con entidades públicas, cuyo objeto sea la prestación del servicio de vigilancia, aseo, y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza.

- **Análisis del articulado del Decreto objeto de control.**

En el **Decreto 047 del 13 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, se dispuso lo siguiente:

que, En merito de lo expuesto,

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:**

**ADOPCION DE HORARIOS FLEXIBLES.** Los secretarios de despacho, con el acompañamiento de la Secretaria General y área de Función Pública, y los directores de entes descentralizados para cumplir con las competencias y funciones de cada dependencia, si es necesario o urgente para garantizar la atención y prestación de servicios y de manera excepcional sobre acciones con relación al covid-19, podrán dividir la jornada de trabajo mediante turnos por los días que pueden ser dos o tres a la semana y tener en cuenta los horarios de trabajo establecidos por la administración de 7:00 a.m. a 12:00 m y 2:00 p.m. a 5:00 p.m.

Se podrá por el jefe de la dependencia distribuir el personal administrativo a su cargo para que cumplan las funciones de los procesos que apoyan dentro de la administración municipal de manera personal, se así se requiere de manera excepcional o urgente, de manera especial para labores correspondientes a acciones para evitar o mitigar el contagio por covid-19.

Al establecerse el trabajo en las dependencias municipales se deberá disminuir la aglomeración en las oficinas de trabajo y minimizar el contacto de personas para evitar el contagio de enfermedades respiratorias y covid-19. Se tendrán las siguientes excepciones para los empleados municipales, de conformidad con las siguientes condiciones:

- Mayores de sesenta (60) años.
- Madres Gestantes y lactantes.
- Madre o padre cabeza de familia con hijos menores de diez (10) años,
- Con deficiencias de salud por enfermedades respiratorias, crónicas, inmunológicas y otras que comprendan un cuidado especial.

**ARTICULO SEGUNDO:**

**SOSTENIMIENTO DE LA AUTORIZACION DE TRABAJO EN CASA.** Se mantiene la continuidad con el personal administrativo del municipio del trabajo en casa y/o teletrabajo utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Para mantener el control del trabajo de todos los empleados municipales del sector central y descentralizado, por esta modalidad, se deberá acordar con el superior jerárquico el mantener las obligaciones y funciones laborales, teniendo en cuenta el reporte de manera diaria al final de la jornada por el medio convenido de las evidencias y de la información de las labores realizadas en casa.

Se deberá por el servidor informar al jefe inmediato, Secretaria General o Área de Función Pública los medios tecnológicos o físicos que dispone para envío de las tareas asignadas y reporte de labores ejecutadas, que así determine la debida vigilancia y control por la administración municipal, se deberá aportar por el

**Radicado: 54001-23-33-000-2020-00253-00**  
**Control Inmediato de Legalidad**

empleado municipal a las dependencias aquí mencionadas la dirección física de residencia actual, número de teléfono fijo o contacto de celular y correo electrónico para, así, hacer llegar la requerido para ser ejecutado por el funcionario público.

**ARTICULO TERCERO:**

**PERMANENCIA DE PERSONAL VINCULADO MEDIANTE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES O DE APOYO A LA GESTIÓN.** Los contratistas por servicios profesionales o de apoyo a la gestión administrativa podrán ejecutar sus actividades mediante la modalidad de teletrabajo o utilizando las tecnologías de la información o comunicación y, en su defecto, de ser necesario en las instalaciones municipales de conformidad a lo acordado con la dependencia contratante para el mayor control y verificación del cumplimiento de las mismas y, a su vez de manera excepcional, para actividades de referencia con la pandemia.

Se tendrán como excepciones de los contratistas para su permanencia en las instalaciones municipales, quienes tengan las siguientes condiciones:

- Mayores de sesenta (60) años.
- Madres Gestantes y lactantes.
- Madre o padre cabeza de familia con hijos menores de diez (10) años.
- Con deficiencias de salud por enfermedades respiratorias, crónicas, inmunológicas y otras que comprendan un cuidado especial.

**ARTÍCULO CUARTO:**

**CONTINUIDAD DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS GENERALES Y DE VIGILANCIA.** La administración municipal continuará la utilización de los servicios prestados en vigilancia para mantener la debida custodia, cuidado y protección de los bienes municipales y evitar detrimento patrimonial por hechos delictivos o de otra índole sobre el patrimonio público.

Asimismo, se hace necesario disponer de la continuidad de los servicios generales de mantenimiento y aseo en las instalaciones municipales para conservar la higiene necesaria como se indica en las recomendaciones y, así, mantener la debida limpieza y asepsia sobre las cosas, bienes, enseres y otros elementos del municipio para evitar y/o minimizar el contagio del virus en los servidores públicos municipales y particulares.

**ARTÍCULO QUINTO:**

**OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES MUNICIPALES Y CONTRATISTAS QUE LABORAN O PERMANECEN EN INSTALACIONES MUNICIPALES.** Tienen los empleados municipales y contratistas el deber de comunicar lo siguiente:

- Informar al jefe inmediato, contratante o supervisor al presentar sospechas de los síntomas o si ha tenido contacto con persona contagiada de covid-19 o que haya regresado de viaje del exterior proveniente de país afectado con el virus.
- Implementar las medidas de prevención del contagio del virus determinadas por los organismos de salud internacional, nacional o territorial.
- No saludar de beso, abrazo o cualquier otra manera que permita el contacto personal.

- Evitar tocar la nariz, boca u ojos sin haberse lavado las manos.
- Toser o estornudar cubriéndose con el codo o pañuelo desechable.
- Utilizar los instrumentos de bioseguridad (Mascarilla y guantes) en caso de estar exigido en las dependencias municipales.
- Llevar a cabo las reuniones de manera virtual.

**ARTICULO SEXTO:**

**UTILIZACION DE LOS MEDIOS VIRTUALES Y OTROS CANALES PARA LA INTERACCION Y COMUNICACIÓN EXTERNA E INTERNA.** Se continuará para la interlocución, atención y prestación de los servicios municipales con los canales tecnológicos de comunicación e información, como i. Página web, ii. Líneas telefónicas fija directa y móviles o de celular, iii. Correos electrónicos, siendo los siguientes teléfonos y correos: Adulto 1. Mayor [adultomayor@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:adultomayor@ocana-nortedesantander.gov.co) 2. Despacho [alcalde@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:alcalde@ocana-nortedesantander.gov.co) 3. Alcaldía [alcaldia@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:alcaldia@ocana-nortedesantander.gov.co) 4. Almacén [almacen@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:almacen@ocana-nortedesantander.gov.co) 5. Banco de Proyectos [planeacionempresarial@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:planeacionempresarial@ocana-nortedesantander.gov.co) 6. Centro de Convivencia Ciudadana [centroconvivencia@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:centroconvivencia@ocana-nortedesantander.gov.co) 7. Cobro Coactivo [cobrocoactivo@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:cobrocoactivo@ocana-nortedesantander.gov.co) 8. Comisaría de Familia [comisaria@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:comisaria@ocana-nortedesantander.gov.co) 9. Concejo Municipal [concejo.municipaldeocana@hotmail.com](mailto:concejo.municipaldeocana@hotmail.com) 10. Contabilidad [contabilidad@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:contabilidad@ocana-nortedesantander.gov.co) 11. Contáctenos [contactenos@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:contactenos@ocana-nortedesantander.gov.co) 12. Control Interno de Gestión [controlinterno@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:controlinterno@ocana-nortedesantander.gov.co) 13. Control Interno Disciplinario [controldisciplinario@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:controldisciplinario@ocana-nortedesantander.gov.co) 14. Coordinación Salud Pública [coordsaludpublica@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:coordsaludpublica@ocana-nortedesantander.gov.co) 15. Desarrollo Rural [desarrollorural@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:desarrollorural@ocana-nortedesantander.gov.co) 16. Discapacidad [discapacidad@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:discapacidad@ocana-nortedesantander.gov.co) 17. Familias en Acción [familiasenaccion@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:familiasenaccion@ocana-nortedesantander.gov.co) 18. Función Pública [talentohumano@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:talentohumano@ocana-nortedesantander.gov.co) 19. Gestión del Riesgo CMGRD [clopad@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:clopad@ocana-nortedesantander.gov.co) 20. Gestión Documental [archivo@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:archivo@ocana-nortedesantander.gov.co) 21. Gestora Social [gestorasocial@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:gestorasocial@ocana-nortedesantander.gov.co) 22. Impuestos [impuestos@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:impuestos@ocana-nortedesantander.gov.co) 23. Infraestructura [infraestructura@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:infraestructura@ocana-nortedesantander.gov.co) 24. Inspección 1ra de Policía [inspeccion1@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:inspeccion1@ocana-nortedesantander.gov.co) 25. Inspección 2da de Policía [inspeccion2@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:inspeccion2@ocana-nortedesantander.gov.co) 26. Inspección de Tránsito [inspecciondetransito@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:inspecciondetransito@ocana-nortedesantander.gov.co) 27. Instituto Municipal de Deporte y Recreación - IMDER [imder@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:imder@ocana-nortedesantander.gov.co) 28. Jóvenes en Acción y Juventudes [juventudes-jovenesenaccion@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:juventudes-jovenesenaccion@ocana-nortedesantander.gov.co) 29. Mujer y la Familia [muieryfamilia@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:muieryfamilia@ocana-nortedesantander.gov.co) 30. Notificaciones Judiciales [notificacionjudicial@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:notificacionjudicial@ocana-nortedesantander.gov.co) 31. Personería [personeriamunicipal@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:personeriamunicipal@ocana-nortedesantander.gov.co) 32. Población en Desventaja [desarrollosocial@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:desarrollosocial@ocana-nortedesantander.gov.co) 33. Prensa y Comunicaciones [comunicaciones@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:comunicaciones@ocana-nortedesantander.gov.co) 34. Presupuesto [presupuesto@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:presupuesto@ocana-nortedesantander.gov.co) 35. Régimen Subsidiado [regimensubsidiado@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:regimensubsidiado@ocana-nortedesantander.gov.co) 36. Salud Pública [saludpublica@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:saludpublica@ocana-nortedesantander.gov.co) 37. Secretaría de Desarrollo Humano [secretariadesalud@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:secretariadesalud@ocana-nortedesantander.gov.co) 38.

Secretaría de Educación, Cultura y Turismo [secretariadeeducacion@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:secretariadeeducacion@ocana-nortedesantander.gov.co) 39. Secretaría de Gobierno [secretariadegobierno@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:secretariadegobierno@ocana-nortedesantander.gov.co) 40. Secretaría de Hacienda [secretariadehacienda@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:secretariadehacienda@ocana-nortedesantander.gov.co) 41. Secretaría de Movilidad y Tránsito [movilidad@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:movilidad@ocana-nortedesantander.gov.co) 42. Secretaría de Planeación [secretariadeplaneacion@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:secretariadeplaneacion@ocana-nortedesantander.gov.co) 43. Secretaría de Vías, Infraestructura y Vivienda [secretariadevias@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:secretariadevias@ocana-nortedesantander.gov.co) 44. Secretaría General [secretariageneral@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:secretariageneral@ocana-nortedesantander.gov.co) 45. Secretaría Jurídica [juridica@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:juridica@ocana-nortedesantander.gov.co) 46. Seguridad en El Trabajo [seguridadtrabajo-ssgst@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:seguridadtrabajo-ssgst@ocana-nortedesantander.gov.co) 47. SISBEN [sisben@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:sisben@ocana-nortedesantander.gov.co) 48. Sistemas [sistemas@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:sistemas@ocana-nortedesantander.gov.co) 49. Tesorería [tesoreria@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:tesoreria@ocana-nortedesantander.gov.co) 50. Turismo [turismo@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:turismo@ocana-nortedesantander.gov.co) 51. Unidad de Víctimas [unidaddevictimas@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:unidaddevictimas@ocana-nortedesantander.gov.co) 52. Unidad Técnica Ambiental – UTA [uta@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:uta@ocana-nortedesantander.gov.co) 53. Vías [vias@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:vias@ocana-nortedesantander.gov.co) 54. Vivienda [vivienda@ocana-nortedesantander.gov.co](mailto:vivienda@ocana-nortedesantander.gov.co) Contactos telefónicos 3172557293, 3216122488, 3173370349, para las emergencias relacionadas con el COVID 19 o aquellos procedimientos administrativos que sean ineludibles, secretaria de Gobierno Tel 310806287, secretaria de hacienda, 3158747346. Tesorería, 3224614574, área de impuestos 3227650542, área de SISBEN 3216062634, secretaria de desarrollo humano 3165425863, secretaria de movilidad y tránsito 3216062646, Unidad Técnica Ambiental 3184208869 (vía WhatsApp), secretaria general 3162217164, secretaria Jurídica 3216062636, secretaria de educación 3175426420 y 3002181315, secretaria de planeación Tel 3155675966, secretaria de vías vivienda e infraestructura 3165814251

**ARTICULO SEPTIMO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición.

Como se puede apreciar, en la parte resolutive del acto objeto de análisis, la administración municipal decretó adoptar horarios flexibles para garantizar la atención al público y prestación de servicios, mantuvo la continuidad con el personal administrativo del municipio del trabajo en casa y/o teletrabajo utilizando las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, contempló la permanencia del personal vinculado mediante prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, la continuidad de la prestación de los servicios generales y de vigilancia; también incluyó obligaciones a los servidores y contratistas que laboran o permanecen en las instalaciones municipales relacionados con la prevención y cuidado del COVID-19, y se mantuvo la continuidad de la utilización de los medios virtuales y otros canales tecnológicos para la interacción y comunicación externa e interna.

Visto lo anterior, la Sala comienza por precisar que la medida de modificación temporal y con carácter extraordinario del horario de la jornada laboral ordinaria de los servidores públicos en dicho municipio, encuentra sustento en lo estipulado en el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, el cual establece que los representantes legales de las entidades estatales, o quien haga sus veces, cuentan con la potestad legal para organizar la jornada de trabajo de los servidores públicos de la entidad, garantizando la continuidad y no afectación en la prestación del servicio.

Al respecto, considera la Sala que no se haya reparo alguno de ilegalidad, toda vez que los Alcaldes se encuentran facultados por la Ley para organizar la jornada de trabajo de su planta de personal, medida que se observa es razonable, necesaria y proporcional como mecanismo de contingencia ante el Coronavirus COVID-19, máxime que contribuyen al distanciamiento y aislamiento físico recomendado por la Organización Mundial de la Salud –OMS- para prevenir y disminuir los riesgos de transmisión y contagio de dicha enfermedad en las personas.

De acuerdo a los hechos suficientemente relatados y acreditados en dicho Decreto y con el fin de afrontar la grave situación social y de salud pública que aqueja, no solo al país sino, al mundo entero, se consideró que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud -OMS-, es el distanciamiento social y aislamiento, y que, con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del 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.

Sobre la prestación de los servicios mediante la modalidad de trabajo en casa, vale resaltar que con ocasión a la expedición de la Ley 1221 de 2008, se dictaron normas para promover y regular el teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC). Mediante sentencia C-337 del 2011, la Corte Constitucional declaró exequible el literal c) del numeral 6, del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008, precisando lo siguiente:

*“2.2.3.1. Son varios los artículos constitucionales que establecen la protección constitucional del empleo. Así, el artículo 25 superior constituye la cláusula general de protección del derecho de acceso, permanencia y estabilidad del empleo de los trabajadores; el artículo 26 regula, entre otros temas, la libertad de escogencia de la profesión u oficio productivo; el artículo 39 autoriza expresamente a los trabajadores y a los empleadores a constituir sindicatos y asociaciones para defender sus intereses; el artículo 40, numeral 7º establece como un derecho ciudadano el de acceder a los cargos públicos; los artículos 48 y 49 de la Carta establecen los derechos a la seguridad social en pensiones y en salud, entre otros, de los trabajadores dependientes e independientes; el artículo 53 regula los principios mínimos fundamentales de la relación laboral; el artículo 54 establece la obligación del Estado de propiciar la ubicación laboral a las personas en edad de trabajar y de garantizar a las personas discapacitadas el derecho al trabajo acorde con sus condiciones de salud; los artículos 55 y 56 consagran los derechos a la negociación colectiva y a la huelga; el artículo 60 otorga el derecho a los trabajadores de acceso privilegiado a la propiedad accionaria; el artículo 64 regula el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la efectividad de varios derechos de los campesinos y los trabajadores agrarios; el artículo 77 que garantiza la estabilidad y los derechos de los trabajadores de INRAVISIÓN; los artículos 122 a 125 señalan derechos y deberes de los trabajadores al servicio del Estado; el artículo 215 impone como límite a los poderes gubernamentales previstos en los “estados de excepción”, los derechos de los trabajadores, pues establece que “el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo”; el artículo 334 superior establece como uno de los fines de la intervención del Estado en la economía, el de “dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos” y el artículo 336 de la Constitución también señala como restricción al legislador en caso de consagración de monopolios, el respeto por los derechos adquiridos de los trabajadores.*

*2.2.3.2. La jurisprudencia constitucional ha considerado que la especial protección de la vinculación laboral en la Constitución se explica claramente por el tránsito del Estado Constitucional, pues de ser un Estado gendarme (cuyas funciones principales se cumplían con la abstención, el respeto por la autonomía de la voluntad privada que rige las relaciones entre particulares y el reconocimiento de la igualdad formal entre todos los administrados), se hace tránsito a un Estado Social de Derecho con responsabilidades activas de promoción, intervención y control en las relaciones*

laborales, en tanto se entendió que dichos vínculos generan relaciones verticales que rompen el principio de igualdad y la eficacia material de la autonomía negocial.

2.2.3.3. En efecto, la protección constitucional del trabajo, que involucra el ejercicio de la actividad productiva tanto del empresario como la del trabajador o del servidor público, no está circunscrita exclusivamente al derecho a acceder a un empleo sino que, por el contrario, es más amplia e incluye, entre otras, la facultad subjetiva para trabajar en condiciones dignas, para ejercer una labor conforme a los principios mínimos que rigen las relaciones laborales y a obtener la contraprestación acorde con la cantidad y calidad de la labor desempeñada.

2.2.3.4. Por ello, a pesar de que la jurisprudencia ha admitido que el legislador goza de libertad para configurar diferentes tipos de vinculación laboral, para diseñar fórmulas laborales e instrumentos contractuales que respondan a las necesidades sociales, no tiene autonomía para confundir las relaciones de trabajo, para ocultar la realidad de los vínculos laborales o para desconocer las garantías laborales consagradas en la Carta Política.”

De acuerdo con lo anterior, la modalidad de teletrabajo goza de respaldo constitucional y legal, se constituye en una verdadera relación laboral y por tanto puede ser aplicada a todas las relaciones laborales en Colombia.

Posteriormente, a través del Decreto 884 de 2012, el Ejecutivo reglamenta la Ley 1221 de 2008, estableciendo las condiciones laborales tanto en el sector público como en el privado. En ese sentido, se privilegia el uso del componente tecnológico, tal y como se denota de la lectura de los artículos 13 y 14:

**“ARTÍCULO 13. ACCIONES DEL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. <Artículo compilado en el artículo 2.2.1.5.13 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1072 de 2015>** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones trabajará 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, con este propósito adelantará 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 de planes y programas que incentiven la implementación de prácticas de teletrabajo

**ARTÍCULO 14. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES PARA EL TELETRABAJO. <Artículo compilado en el artículo 2.2.1.5.14 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1072 de 2015>** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones difundirá información y buenas prácticas relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones requeridas para implementar prácticas de teletrabajo.”

En este orden de ideas, la Sala encuentra que las medidas adoptadas en el acto objeto de control, relacionadas con la implementación de la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como la adopción de herramientas tecnológicas para adelantar los procedimientos de competencia del Municipio, además de adoptar lo dispuesto en el **Decreto Legislativo 491 de 2020**, tienen asidero jurídico en la legislación y jurisprudencia colombiana, son necesarias y proporcionales para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto dure la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional por causa del coronavirus COVID-19, de manera que, no existe objeción de legalidad entorno a dichas disposiciones, puesto que son proporcionales a la gravedad de la situación que originó la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En cuanto a las medidas adoptadas por el municipio relacionadas con la permanencia del personal vinculado mediante prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión, la continuidad de la prestación de los servicios generales y de vigilancia, tenemos que de acuerdo con lo previsto en el del **Decreto Legislativo 491 del 2020**, con la finalidad de proteger el empleo de servidores y contratistas, atendiendo de la misma manera las recomendaciones dadas por la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020, sobre el "El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas", el Gobierno Nacional dictó la medida de contingencia consistente en que *"durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (..) las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas no constituyen causal para terminar o suspender unilateralmente los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados con el Estado (..)"*. Del mismo modo, el decreto legislativo en cita prohibió la suspensión de los contratos celebrados para la prestación del servicio de vigilancia, aseo, y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza hasta tanto dure el aislamiento preventivo obligatorio.

En ese orden de ideas, la prohibición de suspensión de las vinculaciones de los contratistas de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en la Alcaldía Municipal, así como de los contratos celebrados para la prestación del servicio de vigilancia, aseo, y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza, la Sala la encuentra expresamente autorizada por el **Decreto Legislativo 491 del 2020**, que en algunos de sus considerandos aluden a la necesidad de "proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público".

Así mismo, de la lectura de su parte motiva o considerativa, se resalta que el espíritu de tales medidas es proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus COVID-19, proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo, estimular la economía y el empleo, y sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de

respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Por otra parte, el Decreto objeto de análisis, estipula la continuación de la utilización para la interlocución, atención y prestación de servicios municipales con los canales tecnológicos de comunicación e información, tales como la página web institucional, líneas telefónicas fija directa y móviles de celular, y los correos electrónicos institucionales.

Sobre el particular, es de precisar que el artículo 6 de la Ley 1341 de 2009, *"por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones"*, define las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) como el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes.

También es de destacar que el artículo 5 de la citada Ley dispone que las entidades de orden nacional y territorial promoverán, coordinarán y ejecutarán planes, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso de las TIC a la población, las empresas y las entidades públicas, incentivando el desarrollo de infraestructura, contenidos y aplicaciones.

Al respecto, la Sala estima que el acto objeto del control inmediato de legalidad no introdujo modificaciones sustanciales que puedan afectar la atención al público, puesto que, como se viene de advertir, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones TICS se encuentran previstas en las mismas normas legales que regulan este aspecto en condiciones de normalidad, lo cual garantiza la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas, finalidad puesta de presente en el Decreto Legislativo **Decreto 491 de 2020** cuyo desarrollo hizo, en esta materia, el **Decreto 047 del 13 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, de manera que estamos frente a una medida necesaria, razonable y proporcional, para evitar el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Finalmente, como se ha expuesto en precedencia, el periodo de duración de las medidas adoptadas en el Decreto objeto de control, coincide con el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, fijado por el Gobierno Nacional.

En suma, para la Sala el **Decreto 047 del 13 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, adopta medidas legítimas, proporcionales, necesarias y razonables, que guardan concordancia con las normas superiores que le dieron fundamento, esto es, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declaró el "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario" y el **Decreto 491 de 2020**<sup>16</sup>, ambos expedidos por el Gobierno Nacional.

---

<sup>16</sup> "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"



Finalmente, resta por resaltar, que como lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado,<sup>17</sup> “si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

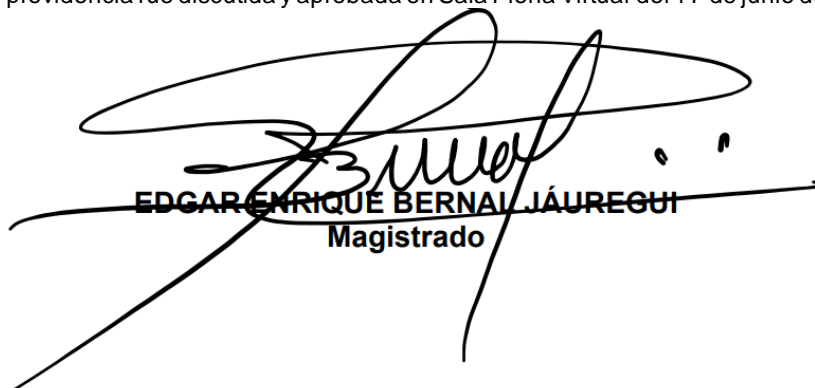
**PRIMERO: DECLARAR** que se encuentra ajustado a derecho el **Decreto 047 del 13 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA**, “**POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CONTINUIDAD DE MEDIDAS RESPECTO A LA ATENCIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE OCAÑA POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES Y CONTRATISTAS PARA EVITAR EL CONTAGIO DEL COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por medio de la Secretaría de la Corporación, **NOTIFICAR** la presente decisión al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE OCAÑA** y al Procurador Judicial Delegado del Ministerio Público; igualmente, **PUBLICAR** la decisión en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Plena Virtual del 17 de junio de 2020)



**EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI**  
Magistrado

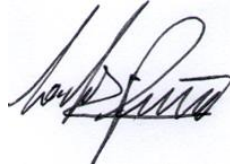


**HERNANDO AYALA PEÑARANDA**  
Magistrado.-

<sup>17</sup> Sobre este aspecto consultar: sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011, exp. 11001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA)



**MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ**  
**MAGISTRADA**



**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
**Magistrado.-**



**ROBIEL AMED VARGAS GONZÁLEZ**  
**Magistrado**