



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

Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 18

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	2500023150002020-01051-00
ENTIDAD:	MUNICIPIO DE CAJICÁ – SECRETARÍA DE HACIENDA
ACTO:	RESOLUCIÓN No. 101 DE 30 DE MARZO DE 2020
DECISIÓN:	AVOCA CONOCIMIENTO

Efectuado el reparto por parte de la secretaría general de esta corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento de la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020 “Por medio de la cual se suspenden los términos procesales y demás actuaciones realizadas en la Secretaría de Hacienda de Cajicá”, expedido por el secretario de hacienda del municipio de Cajicá, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, se procede a realizar el siguiente análisis:

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

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

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

Adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto No 418 de 17 de marzo de 2020¹, el presidente de la Republica como primera autoridad administrativa ordenó que “las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”

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

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

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

En ese sentido, se expidió el Decreto ley No. 491 de 28 de marzo de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, mediante el cual, el gobierno nacional ordenó que mientras permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, los órganos de control, autónomos e independientes del Estado y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, debían:

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

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

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

⁵ Por regla general toda petición debe resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción, pero estarán sometidos a término especial la resolución de las siguientes peticiones: (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

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

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

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

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

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.”

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

4. Del acto remitido para control inmediato de legalidad

El secretario de hacienda del municipio de Cajicá, en uso de las facultades otorgadas en los Decretos municipales 017 del 15 de febrero de 2007, 090 y 091 del 23 de noviembre de 2016, así como también el 122 y 126 de 2017, consideró que ante la emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional en virtud de la pandemia del COVID-19 –D. 417/2020– y de acuerdo con lo previsto en 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”, expidió la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020⁶, en la cual ordenó:

“Artículo Primero: SUSPENDER entre el 31 de marzo y el 13 de abril de 2020, inclusive, los términos procesales de las investigaciones que está adelantando la Secretaría de

⁶ “Por medio de la cual se suspenden los términos procesales y demás actuaciones realizadas en la Secretaría de Hacienda de Cajicá”

Hacienda de Cajicá, lo cual incluye respuesta a requerimientos ordinarios de información, plazos internos para hacer visitas de inspección tributaria, términos para expedir actos administrativos y sancionatorios, entre otros relacionados con la función tributaria del área de Rentas.”

5. Caso concreto

En el presente caso, el secretario de hacienda del municipio de Cajicá, atendiendo lo previsto en los Decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 491 de 28 de marzo de 2020, expidió la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020, por medio del cual suspendió términos procesales relacionados con investigaciones, requerimientos, inspecciones tributarias y plazos para expedir actos administrativos a cargo de la secretaría de hacienda de esa entidad territorial.

Conforme lo señalado en este auto, encontramos que según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad tiene lugar cuando se expiden actos administrativos generales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en el marco de un estado de excepción.

En ese orden de ideas, como quiera que el secretario de hacienda de Cajicá ordenó suspender actuaciones administrativas realizadas por esa cartera municipal, la cual corresponde a una medida que desarrolla el Decreto Ley 491 de 22 de marzo de 2020 expedido en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado por el presidente de la República –D. 417 de 2020–, la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020, es susceptible del control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo tanto, este despacho avocará su conocimiento y procederá a dar trámite del presente asunto, conforme lo previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011. Frente a ese punto, conviene precisar que en atención al aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el presidente de la República mediante los Decretos 457 de 22 de marzo de 2020, 531 de 8 de abril de 2020 y 593 de 24 de abril de 2020, así como también las medidas dispuestas por el Consejo Superior de la Judicatura en los Acuerdos PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020⁷, PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020⁸ y PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020⁹, la fijación del aviso sobre la existencia del proceso por diez (10) días –núm. 2º, art. 185, Ley 1437/2011– se realizará a través de la página web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) y del Consejo de Estado (www.consejodeestado.gov.co)¹⁰, así como también, en las páginas web del municipio de Cajicá y de la Gobernación de Cundinamarca, para que los ciudadanos

⁷ “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad”

⁸ “Por medio del cual se prorrogan las mediadas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública”

⁹ “Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”

¹⁰ Circulares No. C008 y C011 de 31 de marzo de 2020, expedidas por la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

durante ese mismo término –10 días–, intervengan para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de control. Conviene advertir que para efectos del aviso en la gobernación de Cundinamarca, la secretaría de esta subsección deberá enviarle mensaje electrónico al siguiente correo: controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co¹¹.

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

RESUELVE

PRIMERO: AVOCAR conocimiento de la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020 “Por medio de la cual se suspenden los términos procesales y demás actuaciones realizadas en la Secretaría de Hacienda de Cajicá”, expedido por el secretario de hacienda del municipio de Cajicá, para efectuar el control inmediato de legalidad conforme los artículos 36 y 185 de la Ley 1437 de 2011, conforme las consideraciones expuestas en este auto.

SEGUNDO: NOTIFICAR al alcalde del municipio de Cajicá, a través de mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada a dicho ente territorial.

TERCERO: NOTIFICAR en forma personal esta providencia al Ministerio Público designado a este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

CUARTO: FIJAR a través de la secretaría de la subsección E y por un término de diez (10) días, aviso sobre la existencia del proceso en las páginas web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) y del Consejo de Estado (www.consejodeestado.gov.co), a efectos que los ciudadanos puedan intervenir, mediante memorial, para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Dicho trámite se realizará conforme lo señalado en las Circulares Nos. C008 y C011 de 31 de 026 marzo de 2020, expedidas por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

QUINTO: FIJAR a través de la secretaría de la subsección E y por un término de diez (10) días, aviso sobre la existencia del proceso en las páginas web del municipio de Cajicá y la Gobernación de Cundinamarca a quien según Circular No. 010 de 31 de marzo de 2020, expedida por el la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se enviará correo electrónico a la siguiente dirección: controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co. Se advierte que tales términos correrán de forma simultánea con el señalado en el numeral cuarto.

¹¹ Circular No. 010 de 31 de marzo de 2020, expedida por el la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEXTO: INVITAR a las facultades de derecho, ciencias económicas, ciencias humanas y ciencia política de las universidades que presten sus servicios en el departamento de Cundinamarca o en el Distrito Capital, a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro de los 10 días siguientes al recibo de la comunicación electrónica realizada por secretaría.

SÉPTIMO: REQUERIR al alcalde del municipio de Cajicá y/o su delegado para que en el término de diez (10) días allegue al plenario, los antecedentes administrativos relacionados con la expedición de la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020 y que se encuentren en su poder, en donde además se encuentren los decretos que facultan al secretario de hacienda para expedir esa clase de actos.

OCTAVO: Precluidos los términos anteriores y una vez se aporten todos los documentos solicitados, se correrá traslado al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada