

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Ref: Exp. 250002315000202001052-00

Remitente: MUNICIPIO DE CAJICÁ

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Asunto: Sentencia de única instancia

Antecedentes

Por remisión hecha mediante auto de 27 de abril de 2020, proveniente del Despacho del Magistrado Alfonso Sarmiento Castro, notificado el 28 de abril de 2020 al buzón de correo de notificaciones judiciales de. Despacho sustanciador de la presente causa, se recibió para conocer el Control Inmediato de Legalidad del siguiente acto.

Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Cajicá, Cundinamarca, *“POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS - LABORALES TEMPORALES DE TELETRABAJO Y TRABAJO VIRTUAL ESTABLECIDAS MEDIANTE DECRETO 059 DEL 17 DE MARZO DE 2020 Y SE REGULAN OTRAS DISPOSICIONES DENTRO DEL MARCO DE PREVENCIÓN DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19(CORONAVIRUS).”*.

Mediante auto de 30 de abril de 2020, el Despacho sustanciador de la presente causa dispuso.

“PRIMERO.-AVOCAR EL PROCEDIMIENTO del medio de Control Inmediato de Legalidad de la Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde Municipal de Cajicá, Cundinamarca, *“POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS - LABORALES TEMPORALES DE TELETRABAJO Y TRABAJO VIRTUAL ESTABLECIDAS MEDIANTE DECRETO 059 DEL 17 DE MARZO DE 2020 Y SE REGULAN OTRAS DISPOSICIONES DENTRO DEL MARCO DE PREVENCIÓN DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID 19 (CORONAVIRUS).”*

SEGUNDO.- FIJAR, por Secretaría, un aviso sobre la existencia del presente proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar

la legalidad del Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde Municipal de Cajicá, Cundinamarca.

TERCERO.- INVITAR al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a presentar su concepto por escrito acerca de los puntos que estime relevantes en relación con la Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde Municipal de Cajicá, Cundinamarca, dentro del mismo plazo fijado en el numeral anterior.

CUARTO.- Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la comunidad la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca.

QUINTO.- ORDÉNASE a la Alcaldía de Cajicá, Cundinamarca, que comunique a la comunidad la presente decisión, a través de su portal web.
6 Exp. 250002315000202001052-00 Remitente: Municipio de Cajicá Control Inmediato de Legalidad

SEXTO.- NOTIFÍQUESE al Alcalde de Cajicá, Cundinamarca, y al Agente del Ministerio Público.”.

Según informe Secretarial de 2 de junio de 2020, el aviso correspondiente al auto de 30 de abril de 2020 se fijó el 4 de mayo de 2020 y se desfijó el 15 de mayo de 2020. En consecuencia, el término para rendir concepto por parte del agente del Ministerio Público venció el 1 de junio de 2020.

Intervenciones ciudadanas

No hubo.

Intervenciones de las entidades públicas, personas privadas y expertos invitados a rendir concepto

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Mediante comunicación de 12 de mayo de 2020, radicado No. 202044200000021551, la Oficina Jurídica de la Dirección Regional Cundinamarca de dicho instituto manifestó lo siguiente.

La Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, proferida por la Alcaldía del Municipio de Cajicá, Cundinamarca, fue expedida en cumplimiento de las facultades conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, a fin de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que atienden a

los usuarios, debido a la propagación del virus COVID 19 en dicha municipalidad, acorde a las directrices residenciales y gubernamentales.

El objeto de la dicha resolución es el de complementar un decreto municipal expedido antes de proferir la resolución en estudio, concerniente a las Comisarías de Familia en el sentido de que dichas dependencias continuarán prestando sus servicios de forma permanente e ininterrumpida, por medios telefónicos y virtuales; el desplazamiento excepcional de personal para la verificación de derechos en materia de violencia intrafamiliar y de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes; y que las Comisarías de Familia deberán fijar criterios de priorización para el servicio y la atención personalizada, en casos excepcionales.

De la misma manera, se debe enfatizar que para la expedición del mismo se tuvieron en cuenta las directrices del Gobierno Nacional y Departamental, establece medidas administrativas preventivas y emite lineamientos para contener la propagación del virus COVID-19.

Concluye señalando que al revisar el contenido de la disposición anterior, expedida por la Alcaldía del Municipio de Cajicá, Cundinamarca, en lo concerniente al funcionamiento y prestación del servicio de las Comisarías de Familia, durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se evidencia que dentro de su reglamentación se garantiza la labor y la prestación del servicio de estas de acuerdo con el Decreto Legislativo 460 de 2020, y no va en contra del trabajo misional y de los lineamientos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.

Concepto del Agente del Ministerio Público

Mediante comunicación de 1 de junio de 2020, el Procurador 135 Judicial II Administrativo de Bogotá, actuando como Agente del Ministerio Público indicó.

El problema jurídico consiste en determinar si la Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, proferida por la Alcaldía Municipal de Cajicá, Cundinamarca, se ajusta a los presupuestos legales y, en especial, si fue dictada en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 (*Por el cual se decreta el Estado de Emergencia, Social y Ecológica*) y el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020 (*Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del*

servicio a cargo de las comisarias de familia, dentro del Estado de Emergencia, Social y Ecológica).

De otro lado, afirmó que la resolución bajo estudio se expidió, principalmente, con el fin de reglamentar las medidas administrativas de teletrabajo que se establecieron en el Decreto Municipal 59 del 17 de marzo de 2020, expedido por la misma Alcaldía, acto administrativo que ya fue estudiado por el Tribunal dentro de los expedientes Nos. 2020-00926 y 2020-00929, acumulados, y con respecto al cual se consideró que tuvo como fundamento para su expedición normas constitucionales y legales ordinarias de policía, en particular, la Ley 1801 de 2016; los artículos 2 de la Constitución; 91 de la Ley 136 de 1994; 6, parágrafo 3, de la Ley 769 de 2002; y la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud (Emergencia Sanitaria Nacional).

Igualmente, se basó en los decretos 418 y 457 de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional, que tuvieron como fundamento competencias constitucionales y legales ordinarias del Presidente de la República: los artículos 189, numeral 4, 296 de la Constitución; y 198 y 199 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía), es decir que no se sustentan en la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el territorio nacional por virtud del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, por lo que decidió no avocar el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del referido Decreto 059 de 17 de marzo de 2020.

En este mismo sentido, debe entenderse la mayoría de las disposiciones contenidas en la Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, relacionadas con las instrucciones impartidas para desarrollar el trabajo en casa por parte de los servidores públicos y contratistas, las que se considera que corresponden a facultades de tipo ordinario.

En principio, las disposiciones contenidas en la resolución objeto de análisis no pueden considerarse como desarrollo de ningún Decreto Legislativo, pues no tienen fundamento en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ni en ninguno de los decretos legislativos expedidos con base en este, por lo que no deberían ser objeto de análisis bajo este medio de Control Inmediato de Legalidad.

No obstante, al revisar el artículo 6 de la resolución en estudio, relacionado con la prestación de los servicios por parte de las Comisarías de Familia, el Agente del Ministerio Público, comparte la posición del Despacho en el auto del 30 de abril de 2020 por medio del cual se avocó el procedimiento de Control Inmediato de Legalidad y se señaló que la Resolución No. 118 de 2020 fue expedida en desarrollo de decretos legislativos.

Así las cosas, se analizará la resolución objeto de dicho Control Inmediato de Legalidad, teniendo en cuenta los siguientes elementos: i) integralidad; ii) autonomía; iii) oficiosidad; iv) causalidad normativa o conexidad; vii) proporcionalidad y viii) necesidad; a partir de los cuales se puede establecer que fue expedida por el Alcalde del Municipio de Cajicá, autoridad competente; fue proferida el 24 de marzo de 2020, esto es, dentro del término de treinta (30) días calendario dispuesto por el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica establecido en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; entre otros aspectos, señaló que lo resuelto en la misma tiene estrecha relación con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 417, del 17 de marzo de 2020, y lo resuelto por el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020.

Concluyó que, en este caso, no se evidencian vicios en la formación y expedición de la resolución en estudio y la misma no solo cumple con los presupuestos requeridos para que sea viable su Control Inmediato de Legalidad, conforme a lo señalado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, sino que, además, revisados los elementos que definen este tipo de control, como son la integralidad, la autonomía, la oficiosidad, la causalidad normativa o conexidad, la proporcionalidad y la necesidad, se considera que se cumplen debidamente.

En consecuencia, solicita declarar su legalidad.

CONSIDERACIONES

La competencia del Tribunal en el presente caso

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria sobre Estados de Excepción, dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un Control Inmediato de 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 emanare de autoridades nacionales.

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

(...)” (Destacado fuera del texto original).

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, reprodujo la norma anterior, en términos similares, y agregó que dicho control se ejercerá “*de acuerdo con las reglas de competencia*” establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"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.

(...)” (Destacado fuera del texto original).

El artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011 dispuso que 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 que fueren dictados por las autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

“Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos **conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia**.

(...)

14. 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 que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y

municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.” (Destacado fuera del texto original).

Las normas mencionadas implican que con el fin de determinar la competencia de esta Corporación en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, deben verificarse cuatro presupuestos, a saber, 1) que la medida de que se trate sea de carácter general, 2) que haya sido expedida en ejercicio de la función administrativa, 3) que se haya expedido como desarrollo de los decretos legislativos y 4) que dicha expedición haya ocurrido durante los Estados de Excepción.

Por su parte, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto Legislativo 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, contado a partir de la vigencia de dicho decreto, a raíz de la crisis sanitaria actual, de público conocimiento.

En el presente caso, se advierte que la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020, fue proferida por el Municipio de Cajicá, Cundinamarca, objeto del presente Control Inmediato de Legalidad, con el fin de reglamentar las medidas administrativas de teletrabajo que se establecieron en el Decreto Municipal 59 del 17 de marzo de 2020 y proferir otras disposiciones para prevenir la propagación del virus Covid 19.

De otra parte, en el numeral 6 de la parte resolutive se dispuso que las Comisarías de Familia continuarán prestando sus servicios de forma permanente e ininterrumpida por medios telefónicos y virtuales; el desplazamiento excepcional de personal para la verificación de derechos en materia de violencia intrafamiliar y de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes; y que las comisarías deberán fijar criterios para la priorización del servicio y la atención personalizada, en casos excepcionales.

Revisada la resolución de que se trata, se observa que tiene las siguientes características: i) es de carácter general; ii) se expidió por la máxima autoridad del municipio, esto es, el Alcalde; iii) fue proferida como desarrollo de los decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 460 de 20 de marzo de 2020 (ambos mencionados expresamente en la parte motiva), y este último establece una serie de normas para la prestación ininterrumpida del servicio en las Comisarías de

Familia “a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica”, dirigidas expresamente a los alcaldes municipales, según se advierte en la parte motiva del mismo; así como en desarrollo del Decreto Municipal 059 del 17 de marzo de 2020; y su expedición ocurrió durante la vigencia del Estado de Excepción dispuesto por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que este Tribunal tiene competencia para conocer del decreto de que se trata bajo el Control Inmediato de Legalidad.

Texto de los apartes pertinentes de la parte resolutive del Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 “Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarias de Familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

“Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19

Para el efecto deberán

g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.
(...)

i. establecer criterios de priorización servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos violencia en general contra niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los como variables de análisis.

Artículo 5. Obligatoriedad de las medidas. Las medidas adoptadas en presente Decreto serán de obligatorio cumplimiento independientemente las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria por pandemia de coronavirus COVID-19.”.

Análisis de las disposiciones pertinentes del Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020

El Decreto Legislativo en mención, dispone que los alcaldes distritales y municipales garantizarán la atención de las Comisarías de Familia del país, para que actúen frente a la protección en casos de “*violencias en el contexto familiar*” y adopten medidas de urgencia para proteger a niñas, niños y adolescentes.

De igual manera, el artículo 1 de la norma referida, ordenó que dichos funcionarios en relación con las Comisarías de Familia deberían.

“(…)

(g) Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación;

“(…)

i) establecer criterios de priorización del servicio y atención personalizada, en los casos en que deba hacerse personalmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.”.

Finalmente, se dispuso que las disposiciones establecidas en el mencionado decreto, serían de obligatorio cumplimiento, independientemente de las instrucciones de orden público que se impartan.

Texto de la parte resolutive de la resolución objeto de Control Inmediato de Legalidad

RESOLUCIÓN No. 118 DE 2020
(MARZO 24)

"POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS - LABORALES TEMPORALES DE TELETRABAJO Y TRABAJO VIRTUAL ESTABLECIDAS MEDIANTE DECRETO 059 DEL 17 DE MARZO DE 2020 Y SE REGULAN OTRAS DISPOSICIONES DENTRO DEL MARCO DE PREVENCIÓN DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORANOVIRUS)"

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Implementar como estrategia de prevención y contención del CORONAVIRUS COVID — 19, sin perjuicio del cumplimiento de las funciones constitucionales y legales a cargo de la Alcaldía Municipal y las excepciones establecidas en el Decreto 059 del 07 de marzo de 2020, el trabajo en casa, en cumplimiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el gobierno nacional y con el fin de limitar el desplazamiento de servidores públicos a los casos estrictamente necesarios.

ARTÍCULO 2. Para efecto de lo anterior, los secretarios de despacho, directamente o a través de sus directores técnicos y administrativos, mantendrán la organización ya programada y ajustarán la misma para todos sus colaboradores implementando estrategias con sus equipos de trabajo para la prestación del servicio a través del trabajo en casa desde el día 24 de marzo de 2020, para ello los servidores públicos, podrán hacer uso de las herramientas Tics dispuestas por la Alcaldía municipal, así como de los canales de comunicación oficiales, para garantizar la continuidad en la prestación del servicio, sin perjuicio de aquellas actividades o funciones que impliquen su prestación en el lugar de trabajo.

Parágrafo 1. En todo caso, esta medida deberá implantarse de manera obligatoria para aquellas personas que se encuentren en condición especial en razón de su edad, estado de salud, enfermedades crónicas, estados de embarazo, responsabilidades de cuidado u otra similar.

Parágrafo 2. Cada secretario de despacho reportará a la secretaria general el nombre de los funcionarios junto con su cronograma y entregables, a través del formato que para el efecto establecerá la dirección administrativa de la secretaria general.

ARTÍCULO 3: Los secretarios de despacho directamente, los directores técnicos y administrativos o jefes de oficina con personal a cargo, serán los responsables de que cada servidor público cumpla con sus obligaciones, de acuerdo al plan diseñado de trabajo, dicho cronograma de actividades deben ser entregados semanalmente, basado en las responsabilidades de cada dependencia y por supuesto en las funciones de cada funcionario.

El jefe de dependencia hará seguimiento al cumplimiento de cronograma haciendo uso de las siguientes herramientas: hangouts, whatsapp o la herramienta que tenga disponible y sea más asequible y efectiva para tal fin.

PARAGRAFO. En caso de que cada secretario implemente otro mecanismo deberá informar a la secretaria general.

Los directores técnicos y administrativos de las dependencias, en calidad de jefes directos, validarán el cumplimiento de cronogramas y entregables ejecutados en casa de cada uno de los servidores públicos a su cargo.

Así mismo y para efectos de dar instrucción, verificación de avances y resultados, realizarán reuniones virtuales, según estime necesario la prestación del servicio.

ARTÍCULO 4. Los servidores públicos que desarrollen su trabajo desde casa, en los términos antes descritos, deberán permanecer disponibles virtualmente para atender las instrucciones, requerimientos y demás de su superior, con el fin de dar continuidad al cumplimiento de las funciones a cargo de la dependencia.

Parágrafo. Esta medida exceptúa los funcionarios y contratistas que dentro de sus competencias deban garantizar el funcionamiento de los servicios de acuerdo a lo establecido en el numeral 13 y 32 artículo 2 del decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 5. El grupo de tecnologías de la información y las comunicaciones de la alcaldía municipal, desplegará estrategias de uso de instrumentos informáticos oficiales de la entidad e incluirá, otro tipo de herramientas para garantizar la continuidad y la óptima prestación de los servicios públicos y prestará asistencia virtual a todos los secretarios de despacho y directores técnicos para mantener comunicación permanente con los servidores públicos

Del mismo modo mantendrá habilitados canales de comunicación y recibo de peticiones, solicitudes y similares, para atender a la comunidad, garantizando la prestación del servicio de forma eficiente, continua y oportuna

ARTÍCULO 6º. Las comisarías de familia continuarán prestando sus servicios de forma permanente e ininterrumpida por medios telefónicos y virtuales.

Habrà desplazamiento de personal necesario única y exclusivamente en aquellos casos cuya competencia legal les indique verificación de derechos en el contexto de la violencia intrafamiliar y el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes Las comisarías deberán establecer criterios de priorización servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.

ARTÍCULO 7. Las medidas adoptadas mediante esta resolución son de carácter transitorio y se levantarán una vez el gobierno nacional restablezca las condiciones de normalidad.

ARTÍCULO 8º. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CUMPLÁSE.”.

Materias de las que se ocupa la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde del Municipio de Cajicá

La resolución objeto de análisis se ocupa de las siguientes materias.

En su artículo 1, implementa como estrategia de prevención y contención del virus COVID — 19, el trabajo en casa, en cumplimiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional, con el fin de limitar el desplazamiento de servidores públicos a los casos estrictamente necesarios. Sin

perjuicio de las excepciones establecidas en el Decreto 059 del 07 de marzo de 2020.

El artículo 2, dispone la implementación de estrategias para el trabajo en casa desde el 24 de marzo de 2020, por parte de los secretarios de Despacho o a través de sus directores técnicos y administrativos. El Parágrafo primero estableció la medida del trabajo en casa, como obligatoria para personas que se encuentren en condiciones especiales; y el parágrafo 2, ordenó a los secretarios de despacho reportar a la secretaria general la información de funcionarios y el cronograma elaborado.

El artículo 3, trata sobre la responsabilidad de los secretarios de despacho directamente, los directores técnicos y administrativos o jefes de oficina con personal a cargo, de que cada servidor público cumpla con sus obligaciones, de acuerdo con el plan de trabajo. Igualmente, dispone que se hará seguimiento al cumplimiento del cronograma elaborado por cada uno.

El artículo 4, dispone que los servidores públicos que desarrollen su trabajo desde casa, deberán permanecer disponibles virtualmente para atender las instrucciones, requerimientos y demás órdenes de su superior, con el fin de dar continuidad al cumplimiento de las funciones a cargo de la dependencia.

El artículo 5, regula lo relacionado con las labores y estrategias del grupo de tecnologías de la información y las comunicaciones de la alcaldía municipal, para garantizar la prestación del servicio de forma eficiente, continua y oportuna.

Finalmente, el artículo 6 trata sobre la prestación ininterrumpida de las Comisarías de Familia. De igual manera, regula el desplazamiento de personal de dichas dependencias para casos cuya competencia legal requiera la verificación de derechos en el contexto de la violencia intrafamiliar y el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Igualmente, impuso la obligación a las Comisarías de Familia consistente en establecer criterios de priorización para la prestación del servicio y la atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse una atención presencial, como en los que se comprenden situaciones de riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenaza o hechos

violencia en general contra niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección y, en general, las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.

Estudio del caso en concreto

Análisis de la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020, expedida por la Alcaldía del Municipio de Cajicá, en relación con el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020.

Asunto previo

Como se señaló en párrafos anteriores, una lectura de la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020, permite advertir que la misma desarrolla el Decreto Municipal 059 del 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se decreta toque de queda, se adoptan nuevas medidas administrativas, sanitarias, y se dictan otras disposiciones en el municipio de Cajicá, para evitar el contagio y propagación del virus Covid-19 (Coronavirus)”*, el cual fue sometido a Control Inmediato de Legalidad y el Magistrado Sustanciador respectivo resolvió, mediante auto del 20 de abril de 2020, no avocar el conocimiento del asunto a través del Control Inmediato de Legalidad.

La razón para dicha decisión, consistió en que el mencionado Decreto Municipal 059 del 17 de marzo de 2020 se emitió en ejercicio de facultades ordinarias de policía y no se sustentó en los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el territorio nacional por virtud del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, ni puede calificarse como desarrollo de los decretos legislativos expedidos con fundamento en el mismo.

Conforme a lo anterior, se podría inferir que tal decisión influiría de manera determinante en el estudio de la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020, en el sentido de que esta deba ser objeto de la misma determinación tomada con respecto al Decreto Municipal 059 de 22 de marzo de 2020, es decir, que (de acuerdo con la tesis adoptada por la Sala Plena de esta Corporación) debe declararse su improcedencia por cuanto no desarrolla decretos legislativos.

No obstante, la resolución objeto de conocimiento en la presente causa invoca de manera expresa el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020, referido al funcionamiento de las Comisarías de Familia, y, además, desarrolla en su artículo 6 las disposiciones del referido decreto legislativo sobre el particular.

En consecuencia, si bien se declarará la improcedencia con respecto a los artículos 1 a 5, por cuanto con ellos simplemente se da desarrollo a medidas de teletrabajo, que bien puede expedir el Alcalde Municipal de Cajicá en desarrollo de las facultades ordinarias de policía, especialmente las previstas en el artículo 202 de la Ley 1801; como el artículo 6, y en lo pertinente los artículos 7 y 8 de la resolución objeto de control, se ocupan de desarrollar expresamente el funcionamiento de las Comisarías de Familia previsto en el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020, las disposiciones últimamente mencionadas.

En cuanto a los artículos 1 a 5 de la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020

El artículo 1, implementa como estrategia de prevención y contención del virus COVID-19, el trabajo en casa en cumplimiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el gobierno y con el fin de limitar el desplazamiento de servidores públicos a los casos estrictamente necesarios. Sin perjuicio del cumplimiento de las funciones constitucionales y legales a cargo de la Alcaldía Municipal y las excepciones establecidas en el Decreto Municipal 059 de 2020.

El artículo 2, ordena a los secretarios de despacho para que de manera directa o través de sus directores técnicos y administrativos, mantener la organización programada e implementar estrategias de trabajo con sus equipos, para la prestación del servicio a través de trabajo en casa desde el 24 de marzo de 2020.

Por su parte, el artículo 3 establece la responsabilidad de los secretarios de despacho con respecto al cumplimiento de las obligaciones laborales de las personas que tienen a su cargo y el seguimiento al cumplimiento del cronograma elaborado.

El artículo 4, por su parte impone la obligación a los servidores de estar disponibles virtualmente, con el fin de atender instrucciones, requerimientos y demás de su superior, con el fin de dar cumplimiento a las funciones a cargo de la dependencia.

Finalmente, el artículo quinto, establece que el grupo de tecnologías de la información y las comunicaciones de la alcaldía municipal, desplegará estrategias de uso de instrumentos informáticos oficiales de la entidad e incluirá, otro tipo de herramientas para garantizar la continuidad y la óptima prestación de los servicios públicos y prestará asistencia virtual a todos los secretarios de despacho y directores técnicos para mantener comunicación permanente con los servidores públicos.

Por su parte, revisado el contenido del Decreto Municipal 059 del 17 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Cajicá, se observa lo siguiente.

“TITULO IV

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS)

Artículo 12. Ordenar la suspensión inmediata de la atención presencial al público en todas las dependencias del sector central y descentralizado del Municipio de Cajicá y el cierre de los respectivos despachos, a los cuales solamente podrán ingresar funcionarios públicos al ejercicio de sus respectivas competencias, así como de los contratistas que deban desarrollar obligaciones inherentes a sus respectivos contratos.

PARÁGRAFO PRIMERO: La atención por los canales virtuales dispuestos actualmente y los que se dispondrán por la Administración Municipal no se suspende y la atención al público por los canales virtuales es obligatoria.

ARTÍCULO 13. Se prohíbe el ingreso de servidores públicos y contratistas, que presenten sintomatología de gripe, fiebre y/ o similares. Estas personas, de manera inmediata deberán solicitar atención de los servicios médicos, en sus domicilios respectivos y reportar la evolución de su salud de conformidad con los protocolos establecidos.

ARTÍCULO 14. A partir del próximo viernes veinte (20) de marzo del presente año, ninguna dependencia del sector central y descentralizado del Municipio podrá concentrar el 30% de personas, para el ejercicio de funciones públicas, en cual en ningún caso se suspenderá.

PARÁGRAFO PRIMERO. Antes de la fecha que antecede, los jefes de cada dependencia diseñaran alternativas como trabajar desde el lugar de residencia, hacer uso de las herramientas tecnológicas disponibles, organizar turnos de trabajo flexibles que permitan el funcionamiento de la respectiva dependencia, evitando la suspensión de los servicios públicos a su cargo, sin que tales alternativas signifiquen abandono del cargo.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las alternativas anteriormente señaladas, se consignarán y reglamentarán en un acto administrativo, previo análisis de cada dependencia, garantizando que en ningún caso, la prestación de los servicios públicos y desarrollo de competencias del Municipio de Cajicá se suspenderá; acto administrativo que deberá ser proyectado y proferido antes de la fecha que antecede.”. (Destacado de la Sala).

De la lectura de los apartes del Decreto Municipal 059 del 17 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía del Municipio de Cajicá, especialmente del parágrafo segundo del artículo 14, se puede establecer que el acto administrativo al que se alude en tal normativa es la Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, pues como se ha indicado a lo largo de esta providencia, la misma ordena implementar las estrategias de trabajo en casa a partir del 24 de marzo de 2020 y regula su cumplimiento, la responsabilidad de las secretarías del despacho y establece las funciones del grupo de tecnologías, con el fin garantizar que los servicios a los usuarios de la Alcaldía del Municipio de Cajicá se presten de manera ininterrumpida.

Así las cosas, se observa que los artículos 1 a 5 de la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020, desarrollan el Título IV del Decreto 059 de 2020, el cual, como se señaló por el Despacho sustanciador de la presente causa en auto del 20 de abril de 2020, no desarrolla ningún Decreto Legislativo, por lo que los 5 primeros artículos de la mencionada resolución, serán objeto de declaratoria de improcedencia en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, de acuerdo con la tesis fijada por la Sala Plena de esta Corporación.

En tal sentido, los artículos 1,2,3,4 y 5 de la Resolución No. 118 de 2020, no son susceptibles de ser conocidos bajo el medio de Control Inmediato de Legalidad, como quiera que si bien en tal resolución se alude al Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, también se menciona el Decreto Municipal 059 de 2020 que tiene plena relación con el desarrollo de los artículos mencionados, y en el cual no se desarrolla ningún decreto legislativo, motivo por el cual se advierte la ausencia de uno de los presupuestos necesarios para que proceda el medio de control de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Es consecuencia, se declarará improcedente el Control Inmediato de Legalidad con respecto a los artículos 1 a 5 de la Resolución No. 118 de 2020, expedida por la Alcaldía Municipal de Cajicá.

En cuanto al artículo 6

Se precisa, en primer término, que una vez revisados los presupuestos para la procedencia del Control Inmediato de Legalidad, el artículo 6 de la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020 cumple con los presupuestos para su estudio de fondo, en especial, porque da desarrollo al Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020.

Con fines metodológicos, se presentará un cuadro comparativo entre el contenido del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020 y el artículo 6 de la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020, ya mencionada.

DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	RESOLUCIÓN No. 118 DE 24 DE MARZO DE 2020, EXPEDIDA POR LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE CAJICÁ
--	---

<p>Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19 Para el efecto deberán</p> <p>g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.</p> <p>(...)</p> <p>i. establecer criterios de priorización servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 5. Obligatoriedad de las medidas. Las medidas adoptadas en presente Decreto serán de obligatorio cumplimiento independientemente de las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19.”.</p>	<p>ARTÍCULO 6º. Las comisarías de familia continuarán prestando sus servicios de forma permanente e ininterrumpida por medios telefónicos y virtuales.</p> <p>Habrá desplazamiento de personal necesario única y exclusivamente en aquellos casos cuya competencia legal les indique verificación de derechos en el contexto de la violencia intrafamiliar y el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes Las comisarías deberán establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis</p>
---	--

Una primera observación, permite advertir que el artículo 6 de la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020, reproduce lo establecido en el artículo 1, literales g.) e i.), del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, esto es, el artículo 6 de la Resolución No. 118 del 24 de marzo del 2020, acto objeto de control, se expidió en desarrollo de un decreto legislativo.

En cuanto a la autoridad que profirió el acto, se aprecia que el mismo fue proferido por el Alcalde del Municipio de Cajicá, Cundinamarca, autoridad competente de conformidad con el artículo 314 de la Constitución, tiene su firma y en el encabezado se indicó que la misma fue expedida en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales respectivas y, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución, numeral 2°, literal d), artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 648 de 2017 y demás normas concordantes.

En cuanto al aspecto su temporalidad, la Resolución No. 118 de 2020 fue expedida el **24 de marzo de 2020**, esto es, dentro del término de treinta (30) días calendario establecido para el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y, de manera posterior, a la expedición del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020.

En cuanto a la motivación del acto, en la resolución se hace referencia a los artículos 123 y 315 de la Constitución Política, a la declaratoria de pandemia de la OMS, a la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la Emergencia Sanitaria, al Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, al Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y al Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, por el cual se dictaron medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de Familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, conforme al cual se determinó la prestación ininterrumpida del servicio en las Comisarías de Familia.

Así las cosas, la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020, específicamente su artículo 6, tiene plena relación con lo dispuesto por el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, por el cual se dictaron medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de Familia, dentro del Estado de Emergencia

Económica, Social y Ecológica, que dispuso la prestación ininterrumpida del servicio, como se explicó en apartes anteriores.

En relación con este aspecto, se comparte la afirmación que realizó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en la intervención presentada en el marco de este medio de control, según la cual con la resolución objeto de control se busca complementar o desarrollar un Decreto, (el Decreto Legislativo 460 de 2020), en lo concerniente a las Comisarías de Familia, para que las mismas continuaran prestando sus servicios de forma permanente e ininterrumpida por medios telefónicos y virtuales, regular el desplazamiento excepcional de personal para la verificación de derechos en materia de violencia intrafamiliar y de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes y reiterar que las Comisarías de Familia deberán fijar criterios para la priorización del servicio y de atención personalizada, en casos excepcionales.

Por las razones expuestas, la Sala considera que el artículo 6 de la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020, expedida por la Alcaldía del Municipio de Cajicá, se encuentra ajustado a la legalidad y así se declarará en la parte resolutive de esta sentencia; al igual que, en lo pertinente, los artículos 7 y 8 porque estos disponen el carácter transitorio de la medida, lo cual se aviene con la excepcionalidad de la misma, y la fecha a partir de la cual empieza a regir la resolución objeto de control, a saber, la de su publicación

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN “A”**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- DECLÁRESE IMPROCEDENTE el presente medio de Control Inmediato de Legalidad con respecto a los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Cajicá.

SEGUNDO. DECLÁRASE AJUSTADO A LA LEGALIDAD el artículo 6 de la Resolución No. 118 del 24 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde del Municipio de Cajicá, así como los artículos 7 y 8, en lo pertinente.

TERCERO.- Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la comunidad la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial y del Consejo de Estado.

CUARTO.- ORDÉNASE al Municipio de Cajicá, que comunique la presente decisión a la comunidad, a través de su portal web.

QUINTO.- NOTIFÍQUESE al Alcalde del Municipio de Cajicá y al Agente del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado en Sala realizada en la fecha.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado