

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020).

Interlocutorio	No. 054
Radicado:	05001-23-33-000-2020-01859-00
Instancia:	ÚNICA
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante:	MUNICIPIO DE OLAYA - ANTIOQUIA
Demandado:	DECRETO No. 081 DEL 11 DE MAYO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE OLAYA

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Olaya– Antioquia expidió el Decreto 081 del 11 de mayo de 2020, a través del cual modificó la jornada laboral de la administración central municipal.

El municipio de Olaya remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 11 de mayo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 27 de mayo del mismo año.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Del control inmediato de legalidad

Inicialmente el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ estableció el control de legalidad y 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

¹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

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.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se introdujo como medio de control autónomo en términos similares pues se 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 tendrá un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratan de entidades territoriales, o bien, del Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales, conforme a las reglas de competencia establecidas en el mismo Código. Y se prevé que las autoridades competentes que los expidan deben enviar los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectúa el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

El control inmediato de legalidad tiene como objeto verificar que las decisiones adoptadas en ejercicio de la función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos². Según la Corte Constitucional, *“Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*³.

En el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 se prevé 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 autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”*.

En el artículo 185 del CPACA se regula el trámite que se le debe impartir al control inmediato de legalidad.

Entonces, el medio de control de legalidad es el instrumento judicial que procede para examinar las decisiones administrativas que se enmarquen en (i) actos generales, (ii) proferidos en ejercicio de función administrativa, (iii) expedidos en estados de excepción y como desarrollo o reglamentación de un decreto legislativo.

2.2 Del caso concreto

El municipio de Olaya remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 081 del 11 de mayo de 2020, *“POR MEDIO*

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de octubre de 2013. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00390-00.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

DEL CUAL SE MODIFICA LA JORNADA LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE OLAYA, ANTIOQUIA". En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO.: Modifíquese la jornada laboral de la administración municipal de Olaya, Antioquia, mediante el establecimiento del siguiente horario para los servidores públicos teniendo en cuenta el numeral 13 del artículo 3 del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, el cual establece (...) Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado 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.

(...) **Comisaría de Familia, Inspector de Policía y Transito**

HORARIO LABORAL: De lunes a viernes de 08:00 a.m. a 12:30 p.m. y de 01:00 p.m. a 05:00 p.m. **CON ATENCIÓN AL PÚBLICO**, teniendo en cuenta los protocolos de bioseguridad adoptados en la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 y la circular externa No. 100-009 de 2020 del Ministerio de Trabajo y de salud y protección social y director del Departamento Administrativo de la Función Pública

PARÁGRAFO PRIMERO: Establézcase el horario para los siguientes servidores públicos: **Secretaría General y de Gobierno, Secretaría de Planeación, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Salud y almacén.**

HORARIO LABORAL: De lunes a viernes de 08:00 a.m. a 12:30 p.m. y de 01:00 p.m. a 05:00 p.m. **SIN ATENCIÓN AL PÚBLICO hasta el día treinta (30) de mayo de 2020.**

PARÁGRAFO SEGUNDO: Establézcase el teletrabajo o trabajo en casa a los siguientes servidores públicos: **Secretaria de Educación, Cultura y Deporte, bibliotecaria y control interno.**

PARÁGRAFO TERCERO: Se disponen las líneas de atención para la atención al público: 3136560528 (Secretario de Gobierno); 3148192583 (Secretaria de Planeación); 3136560535 (Secretaria de Salud y Bienestar Social); 3138996699 (Secretaria Educación, Cultura y Deporte); 3207216823 (Secretario de Hacienda); 3232295839 (Control Interno); 3127049945 (Comisaria de Familia); 3218305883 (Inspector de Policía y Transito), 3113701458 (Unidad de Servicios Públicos); 3136560540 (Umata).

PARÁGRAFO CUARTO: Se disponen los siguientes correos electrónicos como medios de comunicación para la atención a los servicios que presta cada una de las secretarías de la alcaldía municipal: alcaldia@olaya-antioquia.gov.co, planeacion@olaya-antioquia.gov.co, educacion@olaya-antioquia.gov.co, salud@olaya-antioquia.gov.co, hacienda@olaya-antioquia.gov.co, controlinterno@olaya-antioquia.gov.co, comisaria@olayaantioquia.gov.co, inspeccion@olaya-antioquia.gov.co, umata@olaya-antioquia.gov.co,

PARÁGRAFO CUARTO (sic): Sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS) como herramienta que permita conocer las inquietudes y

manifestaciones que tienen Iso (sic) ciudadanos, entidades del Estado y órganos de control, con el fin de fortalecer la prestación de los servicios de la administración municipal: <http://www.olayaantioquia.gov.co/peticiones-quejas-reclamos>

ARTÍCULO SEGUNDO: Implementar acciones en la administración municipal de Olaya, según las medidas establecidas en el protocolo general de bioseguridad adoptado en la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, y la circular externa No. 100-009 de 2020 del Ministerio de Trabajo y de salud y protección social y director del Departamento Administrativo de la Función Pública

ARTÍCULO TERCERO: En cumplimiento de lo establecido en las disposiciones legales, será responsabilidad de cada Secretario de Despacho y quien tiene personal a cargo, garantizar la normal prestación del servicio en la forma descrita y velar por el cumplimiento del horario, plan de trabajo y protocolos generales de bioseguridad.

ARTÍCULO CUARTO: Comunicar a la Ciudadanía el contenido y alcance del presente acto administrativo a través de la página web www.olaya-antioquia.gov.co, redes sociales y fijar el presente Decreto en lugar visible en las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal.

ARTÍCULO QUINTO: Envíese copia de presente Decreto, a la Gobernación de Antioquia para lo de su competencia, dentro de los cinco (05) días siguientes a su expedición y demás fines pertinentes.

ARTÍCULO SEXTO: Cada Dependencia deberá realizar una adecuada comunicación a la ciudadanía sobre la disposición contenida en el artículo primero del presente Decreto.

ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente decreto rige a partir del día martes doce (12) de mayo del año 2020 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias". (Negrillas y subrayado de origen).

El Despacho no avocará el conocimiento del Decreto de Olaya puesto que no fue proferido "como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción".

El Consejo de Estado en la providencia del 2 de abril de 2020 dictada dentro del proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2020-00984-00 y con ponencia del Doctor Rafael Francisco Suarez Vargas hizo un análisis de las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad y precisó:

"(...) De la norma transcrita se puede concluir que la procedencia de ese control especialísimo está sujeto a que se trate de medidas que cumplan con las siguientes características:

i) Que sean de carácter general, es decir, que excluye a las de carácter particular y concreto.

ii) *Que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa.*

iii) *Que su expedición se dé en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.*

Cuando se cumplen las tres condiciones anteriores y la medida de carácter general adoptada proviene de una autoridad del orden nacional, la competencia radica en el Consejo de Estado. (...)” (Subrayas del Despacho)

Uno de los requisitos indispensables para que proceda el medio de control inmediato de legalidad es que el acto administrativo cuyo control se pretenda haya sido expedido en el marco de los estados de excepción y que desarrolle o reglamente el decreto legislativo correspondiente; sin embargo, al revisar el Decreto 081 del 11 de mayo de 2020, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Olaya el 11 de mayo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 80 de 1993 y 1474 de 2011.

En la parte considerativa se citan a su vez las Leyes 909 de 2004, 1437 de 2011, 1751 de 2015 y 1801 de 2016. También se mencionan los Decretos 1042 de 1978 y 457, 531, 593 y 636 de 2020 estos últimos relacionados con las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno Nacional.

En el acto administrativo no se hace ninguna consideración al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado en todo el territorio nacional por medio de los Decretos Legislativos Nos. 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020. Y no desarrolla un Decreto Legislativo.

De otra parte, los Decretos 457, 531, 593 y 636 de 2020 a que se hace alusión en el Decreto municipal, no son decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de excepción, sino que fueron proferidos por el ejecutivo en desarrollo de sus facultades administrativas.

Si bien se cita el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020⁴, cabe resaltar que el mismo estableció que el Ministerio de Salud y Protección Social sería la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos de bioseguridad requeridos para las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, y que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por dicho Ministerio, los gobernadores y alcaldes estarían sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expidiera tal dependencia Ministerial.

Verificado lo decretado por el municipio de Olaya se evidencia que lo único que hace es modificar la jornada laboral para algunas dependencias de la

⁴ Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

administración municipal, fijar el trabajo en casa para otras, establecer líneas de atención al público y los correos electrónicos de atención de los servicios del Municipio; e implementa las acciones en la administración municipal según las medidas establecidas en el protocolo general de bioseguridad adoptado por el Ministerio de Salud y Protección Social en Resolución 666 del 24 de abril de 2020 y por los Ministerios de Trabajo, Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública en circular externa No. 100-009 de 2020; todo lo cual obedece a las facultades ordinarias que tiene el Alcalde como primera autoridad de la entidad territorial.

Por lo expuesto, esta Corporación NO AVOCARÁ CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto 081 del 11 de mayo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Olaya.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria de Oralidad del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia,

RESUELVE

1. **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del Decreto No. 081 del 11 de mayo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA JORNADA LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE OLAYA, ANTIOQUIA*, expedido por el municipio de Olaya – Antioquia, por las razones expuestas.
2. **COMUNÍQUESE** esta decisión al municipio de Olaya - Antioquia.
3. **EJECUTORIADO** el presente auto, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ADRIANA BERNAL VÉLEZ
MAGISTRADA

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

11 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL