

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



**SALA UNITARIA DE ORALIDAD**

Medellín, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

Interlocutorio    **No. 081**  
Radicado:        05001-23-33-000-2020-01141-00  
Instancia:        ÚNICA  
**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
Demandante:    MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN – ANTIOQUIA  
Demandado:     RESOLUCIÓN No. 43 DEL 23 DE MARZO DE 2020  
                         DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN

**MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ**

**I.        ANTECEDENTES**

El Alcalde del municipio de Concepción – Antioquia expidió la Resolución No. 43 del 23 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL TELETRABAJO EN EL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN- ANTIOQUIA PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 O CORONAVIRUS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA LA PLANTA DE EMPLEADOS DEL MUNICIPIO”*, a través del cual estableció medidas relacionadas con la emergencia generada con la pandemia del coronavirus Covid-19 y dictó otras disposiciones.

El Alcalde del municipio de Concepción remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 30 de marzo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 23 de abril del mismo año.

A través de auto del 23 de abril de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se dispuso que: (i) se publicara un aviso acerca de la existencia del proceso en la página web del municipio de Concepción y de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por el término de 10 días; (ii) se remitieran los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición del Decreto objeto de control; (iii) se permitiera la intervención mediante correo electrónico de las personas interesadas en defender o impugnar la legalidad del Decreto y se diera traslado del proceso al Procurador Delegado por intermedio de la Secretaría de la Corporación.

Vencida la fijación de los avisos, el 13 de mayo de 2020 se corrió traslado al Procurador para dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 185 del CPACA, quien emitió concepto.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1 Del control inmediato de legalidad

En el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup> se regula el control de legalidad y se dispone 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 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 establecidos<sup>2</sup>. 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”*<sup>3</sup>.

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”*.

Según la norma, 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)

<sup>1</sup> Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

<sup>2</sup> 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.

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

expedidos en estados de excepción y como desarrollo o reglamentación de un decreto legislativo.

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

Este control se habilita en los Estados de Excepción previstos en la Constitución Política en los artículos 212 a 215. Declarado un Estado de Excepción y expedidos los decretos legislativos amparados en dicho estado, la administración puede expedir distintos actos administrativos como desarrollo de los Decretos Legislativos, tal y como se establece en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

## 2.2 Del caso concreto

El municipio de Concepción remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico la Resolución No. 43 del 23 de marzo de 2020, ***“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EI TELETRABAJO EN EL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN - ANTIOQUIA PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 O CORONAVIRUS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA LA PLANTA DE EMPLEADOS DEL MUNICIPIO”***. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

***“ARTICULO PRIMERO: Adoptar el teletrabajo para la planta de empleados de la Administración Municipal, como medida de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19 o Coronavirus.***

***Parágrafo Primero:*** teniendo en cuenta el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y prevalencia de sus derechos la comisaría de familia deberá implementar esquema de trabajo utilizando herramientas tecnológicas y telefónicas disponibles para la realización de estudios de casos entre otros.

*Cuando se reporte presuntas vulneraciones de derechos o amenazas de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, no podrá suspenderse la verificación de la garantía de derechos.*

***Parágrafo segundo:*** Teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones de la Inspectoría de Policía y Tránsito deberá implementar esquema de trabajo utilizando herramientas tecnológicas y telefónicas disponibles para la realización de estudios de casos entre otros.

***ARTICULO SEGUNDO: Advertir a los empleados de la Administración Municipal que esta medida puede ser revocada de manera individual, cuando las circunstancias lo ameriten o cuando sus actividades estén relacionadas con la prevención, mitigación o atención de la emergencia sanitaria; para lo cual bastará la comunicación del jefe inmediato, por cualquier medio.***

***ARTICULO TERCERO:*** Disponer que la señora Yohana Márquez Vergara Contratista como asistente administrativa y de apoyo a las labores propias de la alcaldía municipal sea quien coordine las actividades de teletrabajo de cada uno de los empleados, para lo cual deberán realizar reporte al correo institucional semanalmente.

***Parágrafo:*** Los planes de trabajo, deberán ser coordinados con cada uno de los Secretarios de Despacho.

***ARTÍCULO CUARTO:*** La presente Resolución rige a partir de su publicación. ”  
(Negritas de origen)

El Consejo de Estado en la providencia del 2 de abril de 2020 dictada en el

proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2020-00984-00 y con ponencia del Doctor Rafael Francisco Suárez Vargas, explica las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad, así:

*“(…) 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 objeto de estudio, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Concepción el 19 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2 y 315 numerales 2 y 3 de la Constitución Política, y las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 y el Decreto Ley 457 del 22 de marzo de 2020.

En la parte considerativa del Decreto se citan los artículos 2 y 315 de la Constitución Política, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, este último relacionado con las medidas de aislamiento preventivo y con los lineamientos para la expedición de normas de orden público expedidos por el Gobierno Nacional.

En la parte resolutive del Decreto se adopta el teletrabajo para la planta de empleados de la Administración Municipal, como medida de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVI D-19 o Coronavirus.

Ahora, el Decreto No. 457 de 2020 a que se hace alusión en el Decreto municipal no es un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de excepción, fue proferido por el ejecutivo en desarrollo de sus facultades administrativas.

A pesar de que la Resolución No. 43 del 23 de marzo de 2020 es un acto administrativo general expedido por la autoridad municipal, se fundamenta en las facultades ordinarias de policía que tiene el Alcalde y que le fueron conferidas mediante el artículo 315 Superior y la Ley 1551 de 2012, que se dirigen a conservar el orden público en el territorio y a prevenir y mitigar los efectos de la pandemia producida por el virus Covid-19. Es decir que, no se cumple con el presupuesto de procedibilidad previsto en el artículo 136 del CPACA de que el acto administrativo desarrolle un decreto legislativo.

El Decreto municipal se fundamenta en las facultades ordinarias que tiene el Alcalde como primera autoridad de Policía del municipio.

Ahora bien, en el artículo 207 del CPACA se ordena que se adopten medidas de saneamiento al finalizar cada etapa procesal. En este caso se debe dejar sin efecto todo lo actuado desde el auto del 23 de abril de 2020 inclusive, a través del cual se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia puesto que el Decreto del municipio de Concepción no fue proferido *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*.

En su lugar se decidirá NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 43 del 23 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Concepción.

Finalmente, se advierte que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, es decir que, el acto administrativo pueda ser objeto de control judicial.

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

### RESUELVE

1. **DEJAR SIN EFECTO TODO LO ACTUADO** a partir del auto del 23 de abril de 2020 inclusive, que admitió el medio de control de la referencia, por las razones expuestas.
2. **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 43 del 23 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL TELETRABAJO EN EL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN-ANTIOQUIA PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID-19 O CORONAVIRUS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA LA PLANTA DE EMPLEADOS DEL MUNICIPIO”*, expedido por el municipio de Concepción - Antioquia, por las razones expuestas.
3. **SE ORDENA** a la Secretaría del Tribunal desfijar el aviso de la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través del cual se dio a conocer la existencia del presente proceso.
4. **COMUNÍQUESE** esta decisión al municipio de Concepción – Antioquia y al Procurador 30 Judicial II Delegado ante esta Corporación.
5. **EJECUTORIADO** el presente auto, archívese el expediente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ADRIANA BERNAL VÉLEZ**  
**MAGISTRADA**

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

1 DE JULIO DE 2020

**FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR**

  
\_\_\_\_\_  
**SECRETARIA GENERAL**