

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



**SALA UNITARIA DE ORALIDAD**

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

Interlocutorio    **No. 085**  
Radicado:        05001-23-33-000-2020-01271-00  
Instancia:        ÚNICA  
**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
Demandante:    MUNICIPIO DE ZARAGOZA  
Demandado:     CIRCULAR No. 004 DEL 2 DE ABRIL DE 2020 DEL  
                          MUNICIPIO DE ZARAGOZA

**MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ**

**I.        ANTECEDENTES**

La Secretaría General y de Gobierno del municipio de Zaragoza – Antioquia expidió la Circular No. 004 del 2 de abril de 2020, *“Medidas para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de la Alcaldía municipal por la contingencia generada por el Covid-19 conforme al Decreto nacional 457 y 491 de 2020 y Decreto municipal 044 del 2 de abril de 2020”*, a través de la cual estableció medidas relacionadas con la emergencia generada con la pandemia del coronavirus Covid-19 y dictó otras disposiciones.

La Secretaría General y de Gobierno del municipio de Zaragoza remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 3 de abril de 2020, la mencionada Circular para control inmediato de legalidad y fue repartida a la suscrita Magistrada el 28 de abril del mismo año.

A través de auto del 29 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 Zaragoza 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 de la Circular objeto de control; (iii) se permitiera la intervención mediante correo electrónico de las personas interesadas en defender o impugnar la legalidad de la Circular y se diera traslado del proceso al Procurador Delegado por intermedio de la Secretaría de la Corporación.

Vencida la fijación de los avisos, el 28 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) 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.

---

<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.

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 Zaragoza remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico la Circular No. 004 del 2 de abril de 2020, *“Medidas para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de la Alcaldía municipal por la contingencia generada por el Covid-19 conforme al Decreto nacional 457 y 491 de 2020 y Decreto municipal 044 del 2 de abril de 2020”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

### ***I. Jornada laboral***

*Durante la emergencia, se modifica temporalmente mientras la contingencia del aislamiento preventivo obligatorio la jornada laboral en un horario de lunes a viernes entrando a las 07:30 am a 3:30 pm en jornada continua.*

### ***II. Modalidad de trabajo en casa.***

*Esta modalidad, consiste en la posibilidad de realizar, desde el lugar de residencia del servidor, las funciones propias del empleo público que se desempeña en las instalaciones de la Alcaldía, siempre y cuando las funciones del empleo así lo permitan, sean verificables y no se afecte con ello la prestación del servicio.*

*Para implementar la modalidad de "trabajo en casa" para los servidores que laboran en las instalaciones de la Administración, mientras dure la situación de emergencia sanitaria en salud, el Jefe inmediato, en las condiciones laborales lo permitan, podrán autorizar el uso de la modalidad de trabajo en casa, la cual se realizara dentro de la jornada y horario laboral que se tiene, siempre que se organice el servicio público a la comunidad y sin que ello se afecte negativamente las actividades propias de la entidad.*

*La autorización para hacer uso de la modalidad de trabajo en casa deberá ser comunicada a la Secretaria General y de Gobierno para efectos del reporte a la Administradora de Riesgos Laborales.*

### ***Recomendación.***

*Igualmente, durante esta emergencia se sugiere a los servidores hacer uso de las siguientes alternativas para quienes no puedan realizar el trabajo desde su casa:*

- Hacer uso de los compensatorios pendientes por disfrutar.*
- Hacer uso de los días de descanso pendientes de disfrute por reintegro de vacaciones.*
- Hacer uso de periodos de vacaciones ya causados.*

*Es importante destacar que la oficina de atención al público y archivo estará disponible para la comunidad.*

### ***III. Horario de atención al público y recepción de documentación.***

*Durante el periodo de emergencia sanitaria en salud decretado por el Gobierno Nacional y Departamental:*

*Se suspende la atención presencial al público. Sin embargo, se adecúa en la página de la entidad [www.zaragoza-antioquia.gov.co](http://www.zaragoza-antioquia.gov.co) el correo electrónico [contactenos\(a\)zaragoza-antioquia.gov.co](mailto:contactenos(a)zaragoza-antioquia.gov.co) para que la comunidad presente las PQRS y tengan una comunicación directa con la Administración.*

*Así mismo, la atención en el archivo para radicación de documentos tendrá un horario de lunes a viernes de 7:30 am a 12:00 m.” (Negrillas 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 una Circular proferida por la Secretaría General y de Gobierno del municipio de Zaragoza el 2 de abril de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales.

En la parte considerativa de la Circular se hace alusión al Decreto Municipal No. 044 del 2 de abril de 2020 por medio del cual se establecieron en el municipio medidas para acceder los servidores públicos por parte de la comunidad, frente a la emergencia ocasionada a nivel nacional con el COVID-19.

En la parte resolutive de la Circular se instauran jornadas de trabajo, se implanta la modalidad de trabajo en casa y se establecen horarios para la atención al público de aquellos funcionarios y dependencias que deban prestar de manera personal el servicio, así como los canales tecnológicos para la atención de la comunidad, como la página web y el correo institucional.

A pesar de que la Circular No. 004 del 2 de abril de 2020 es un acto administrativo general expedido por la autoridad municipal, se fundamenta en

las facultades ordinarias que tiene la Secretaría General y de Gobierno y que le fueron conferidas de manera legal y, no desarrolla ningún decreto legislativo.

La Circular se fundamenta en las facultades ordinarias que tiene la Secretaría General y de Gobierno.

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 29 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 Zaragoza 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 Circular No. 004 del 2 de abril de 2020 proferido por la Secretaría General y de Gobierno del municipio de Zaragoza.

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 29 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 Circular No. 004 del 2 de abril de 2020, *“Medidas para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de la Alcaldía municipal por la contingencia generada por el Covid-19 conforme al Decreto nacional 457 y 491 de 2020 y Decreto municipal 044 del 2 de abril de 2020”*, expedido por el municipio de Zaragoza - 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 Zaragoza – 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**

  
**SECRETARÍA GENERAL**