



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**SALA TERCERA DE ORALIDAD**  
**MAGISTRADA PONENTE: MARTHA NURY VELÁSQUEZ BEDOYA**

Medellín, veintiuno (21) de abril de dos mil veintiuno (2021)

<b>REFERENCIA</b>	
<b>RADICADO</b>	05001 23 33 000 <b>2021 00588</b> 00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>DEMANDANTE</b>	MUNICIPIO DE MEDELLÍN
<b>DEMANDADO</b>	"PROTOCOLO DE BIOSEGURIDAD PARA RETORNO A TRABAJO PRESENCIAL EN CAM Y SEDES EXTERNAS"
<b>DECISIÓN</b>	NO AVOCA

Revisado el documento denominado "PROTOCOLO DE BIOSEGURIDAD PARA RETORNO A TRABAJO PRESENCIAL EN CAM Y SEDES EXTERNAS", proferido por la Unidad de Gestión de Riesgo Laboral del Municipio de Medellín, en el marco de lo establecido en los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho se abstendrá de avocar conocimiento, previas las siguientes,

**CONSIDERACIONES**

1. En el marco de la contingencia de COVID-19 se recibió por intermedio de la Secretaría de la Corporación, previo reparto, vía correo electrónico el "PROTOCOLO DE BIOSEGURIDAD PARA RETORNO A TRABAJO PRESENCIAL EN CAM Y SEDES EXTERNAS", proferido por la Unidad de Gestión de Riesgo Laboral del Municipio de Medellín, a efectos que se adelante control inmediato de legalidad en los términos de los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. Al respecto, debe precisarse que el control inmediato de legalidad es un control obligatorio de todas las medidas de carácter general que se profieran como desarrollo de los decretos legislativos que se expidan durante los Estados de Excepción, se trata pues, de un control reservado para los actos de contenido general que desarrollen o reglamenten un decreto legislativo en un contexto que otorga poderes excepcionales al Ejecutivo.

Los Estados de Excepción se establecieron en el Capítulo 6 de la Constitución Política bajo 3 figuras: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii)

Estado de Emergencia. A este último Estado de Excepción se acude cuando se está afectando de manera grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país, para lo cual requiere la firma de todos los ministros y motivación suficiente. En el marco de este Estado de Excepción, el Presidente puede proferir decretos con fuerza de ley denominados decretos legislativos, los cuales, están sometidos al control inmediato de constitucionalidad. Cuando las autoridades nacionales y territoriales profieran medidas de carácter general en desarrollo o para reglamentar tales decretos legislativos, tales actos también están sometidos al control inmediato de legalidad.

Este control presenta unas características, debe realizarse de manera inmediata y automática, por lo que la autoridad debe remitir el acto dentro de las 48 horas siguientes, o de lo contrario, se avocará de oficio su conocimiento.

Por la naturaleza de este control, está reservado para un tipo de medidas de carácter general relacionadas con medidas legislativas excepcionales: actos que pretendan desarrollar decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción. Esto supone la declaratoria previa de un Estado de Excepción y que el decreto esté relacionado (porque desarrolla o reglamenta) un decreto legislativo proferido en el marco de dicho Estado de Excepción.

En efecto, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece:

*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.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.*

El Consejo de Estado ha señalado:

*"De la normativa trascrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la*

*potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así como los proferidos por autoridades nacionales son de la competencia del Consejo de Estado, específicamente, a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, atendiendo los artículos 37, numeral 2.º de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996 y 97, numeral 2.º, del Código Contencioso Administrativo, por cuanto disponen que esta Sala tendrá entre sus funciones la de conocer de todos los procesos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las secciones.”<sup>1</sup>*

3. Descendiendo al caso bajo análisis, este Despacho se abstendrá de dar trámite al control inmediato de legalidad en relación con el “PROTOCOLO DE BIOSEGURIDAD PARA RETORNO A TRABAJO PRESENCIAL EN CAM Y SEDES EXTERNAS”, proferido por la Unidad de Gestión de Riesgo Laboral del Municipio de Medellín, por cuanto:

3.1.- A través de este documento el Municipio de Medellín adopta un protocolo en relación con las condiciones, normas de seguridad y de bioseguridad que se deben cumplir para el retorno al trabajo presencial en el CAM y sedes externas, con ocasión de la emergencia sanitaria del COVID-19.

3.2.- Examinado el contenido de esta medida, se advierte que no fue proferida en vigencia del Decreto Legislativo 417<sup>2</sup> o 637 de 2020, ni formalmente ni materialmente se encuentra relacionada con las facultades excepcionales propias del Estado de Excepción. En este documento no se cita ninguna norma que sustente las medidas allí adoptadas, no obstante, del texto se logra inferir que estas fueron adoptadas de manera preventiva para establecer las condiciones de bioseguridad de los servidores, contratistas, proveedores y usuarios del municipio de Medellín, con el fin de evitar el contagio y propagación del Covid 19.

3.3.- Así, se advierte de la fundamentación, que el mencionado protocolo no desarrolla ni reglamenta decretos legislativos. En efecto, como se indicó, el control inmediato de legalidad de cualquier medida de carácter general proferida en ejercicio de la función administrativa, supone, por lo menos, que la misma haya sido proferida en el marco

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ  
Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00

<sup>2</sup> Expedido el día 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

de un Estado de Excepción, y dado que, en el presente caso, el documento revisado fue proferido sin consideración a dicha declaratoria – formal o materialmente -, no tiene competencia esta Corporación para avocar conocimiento y ordenar el trámite del control inmediato de legalidad en este caso.

Al respecto, resultan pertinentes las recientes consideraciones del H. Consejo de Estado en las que indicó:

*"Así las cosas, de la regulación mencionada, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un factor subjetivo de autoría, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un factor de objeto, que recaiga sobre acto administrativo general y un factor de motivación o causa y es que provenga o devenga, del ejercicio de la "función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción" (art. 136 inc. 1° CPACA).*

(...)

*Es claro, entonces, que el Consejo de Estado no es competente para avocar de oficio, el conocimiento del asunto por vía del control inmediato de legalidad de la RESOLUCIÓN 423 DE 2020, por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.<sup>13</sup>*

De esta manera, no se advierte que el Protocolo de bioseguridad establecido por el Municipio de Medellín para el retorno a trabajo presencial en el Centro Administrativo Municipal y sedes externas tenga relación formal o material con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 ni de ninguna otra norma cuyo fundamento sea el estado de excepción; se trata entonces de la adopción de unas medidas de bioseguridad que tiene por objeto prevenir el contagio y la propagación del Covid 19 con ocasión del retorno al trabajo presencial.

Por las razones anotadas, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA UNITARIA DE ORALIDAD,**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: ABSTENERSE** de avocar conocimiento y ordenar el trámite del control inmediato de legalidad del documento denominado "PROTOCOLO DE BIOSEGURIDAD PARA RETORNO A TRABAJO PRESENCIAL EN CAM Y SEDES EXTERNAS" proferido por

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No 4. Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-00950-00

la Unidad de Gestión de Riesgo Laboral del Municipio de Medellín, por no ser un asunto susceptible de este control, de conformidad con las razones expuestas.

**SEGUNDO. - REMITIR** copia de esta providencia a la Alcaldía Municipal de Medellín vía correo electrónico y ordenar su comunicación en el sitio web de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**MARTHA NURY VELÁSQUEZ BEDOYA  
MAGISTRADA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY  
22 DE ABRIL DE 2021**

**FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR  
SECRETARÍA GENERAL**

DPM

**Firmado Por:**

**MARTHA NURY VELASQUEZ BEDOYA  
MAGISTRADA  
MAGISTRADA - TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE  
MEDELLIN-ANTIOQUIA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:  
**7792d83c8f81ddb5a3007a65c9d8791a293ff8f74d9080f563266c6ca6da640d**  
Documento generado en 21/04/2021 06:24:28 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**