



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

**MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

Armenia, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

**ASUNTO:** AUTO NO ASUME CONOCIMIENTO  
**INSTANCIA:** ÚNICA

**Auto I. No. 166**

Procede el Tribunal Administrativo del Quindío<sup>1</sup>, a decidir sobre si se aprende o no el conocimiento a través del control automático de la legalidad del Decreto No. 191 “*por medio del cual se adoptan y adaptan para los centros de empleo del nivel central de la alcaldía de armenia las medidas de bioseguridad para controlar y mitigar la pandemia coronavirus Covid-19 de conformidad con la Resolución No. 666 de 24 de abril de 2020, proferida por el Ministerio de Salud*”, expedido por el Alcalde Municipal el 28 de mayo de 2020, que prevén los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del C.P.C.A. que fuere remitido para tal fin por la mentada administración municipal, previo lo siguientes...

### CONSIDERACIONES

#### 1. Antecedentes

Recibido en la Secretaría del Tribunal<sup>2</sup> de la Oficina de reparto<sup>3</sup>, el Decreto No. 191 “*por medio del cual se adoptan y adaptan para los centros de empleo del nivel central de la alcaldía de armenia las medidas de bioseguridad para controlar y mitigar la pandemia coronavirus Covid-19 de conformidad con la Resolución No. 666 de 24 de abril de 2020, proferida por el Ministerio de Salud*”, expedido por el Alcalde Municipal el 28 de mayo

<sup>1</sup> A través del Magistrado sustanciador, conforme al artículo 185 del CPACA en concordancia con el artículo 125 ibídem.

<sup>2</sup> De acuerdo al paso a despacho realizado por la Secretaría de este Tribunal en el día de hoy 04 de junio de 2020, una vez realizado el reparto según Acta Individual de Reparto, según archivos: 4.AL\_DESPACHO.pdf y 3.ACTA\_REPARTO.pdf, visibles dentro del expediente digital 2020-262.

<sup>3</sup> En cumplimiento al requerimiento realizado por esta Corporación mediante Circular No. 02 del 24 de marzo de 2020.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

de 2020, le corresponde a esta Corporación, resolver sobre la admisión del proceso o el avocamiento de oficio de su conocimiento, de conformidad con el artículo 185<sup>4</sup> del C.P.C.A., que contempla el trámite del control inmediato de legalidad de actos.

## 2. Del texto del Decreto materia de revisión

El decreto materia de revisión es el No. 191 del 28 de mayo de 2020 “*por medio del cual se adoptan y adaptan para los centros de empleo del nivel central de la alcaldía de armenia las medidas de bioseguridad para controlar y mitigar la pandemia coronavirus Covid-19 de conformidad con la Resolución No. 666 de 24 de abril de 2020, proferida por el Ministerio de Salud*”, que dispone lo siguiente:

### **“DECRETO NÚMERO 191 DE 2020**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN Y ADAPTAN PARA LOS CENTROS DE EMPLEO DEL NIVEL CENTRAL DE LA ALCALDÍA DE ARMENIA LAS MEDIDAS DE BIOSEGURIDAD PARA CONTROLAR Y MITIGAR LA PANDEMLA CORONAVIRUS COVID-19 DE CONFORMIDAD CON LA RESOLUCIÓN No. 666 DE 24 DE ABRIL DE 2020, PROFERIDA POR EL MINISTERIO DE SALUDO”**

*El Alcalde de Armenia, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, especialmente las contenidas en los artículos 2, 49, 314, 315 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia, el literal b numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1551 del año 2012, la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, Decreto*

---

<sup>4</sup> **“ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.”



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*Legislativo No. 491 de 2020, la Resolución 666 del 24 de abril de 2020, Directiva Presidencial No. 03 de 22 de mayo de 2020, y*

**CONSIDERANDO:**

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social, el 12 de marzo de 2020 mediante Resolución No. 385 declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional para controlar y prevenir la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.*

*Que, así mismo, la Organización Internacional del Trabajo, mediante comunicado del 18 de marzo de 2020, instó a los Estados a adoptar medidas urgentes para i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus COVID-19, ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo, iii) estimular la economía y el empleo, y iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.*

*Que, durante la emergencia sanitaria el Ministerio de Salud y protección Social, conforme al decreto Legislativo 539 de abril de 13 de 2020, es el competente para expedir los protocolos de bioseguridad para que los distintos sectores entre ellos la administración pública, requieren para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el manejo adecuado de la pandemia causada por el Coronavirus COVID-19 en Colombia.*

*Que mediante la Resolución No. 666 de 24 de abril de 2020, el Ministerio de Salud y Protección social adoptó el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, facilitando la reactivación de varios sector de la economía entre ellos la administración pública debiendo en cada entidad verificar las especificaciones según su actividad propia.*

*Que las medidas consagradas en la Resolución No. 666 de 24 de abril de 2020, son aplicables a los servidores públicos y contratistas del Estado, haciendo las adaptaciones de las mismas de acuerdo a la misionalidad de cada una de las entidades estatales, para lo cual se debe poder contar con el acompañamiento de las Administradoras de Riesgos Laborales.*

*Que la Resolución No. 666 de 24 de abril de 2020 establece en su artículo 3 responsabilidades en cabeza del empleador o contratante y del empleado o contratista (prestación de servicio o de obra) todas ellas tendientes al cumplimiento a las medidas de mitigación, control y prevención de contagio de la pandemia causada por el coronavirus COVID-19.*

*Que mediante la Directiva Presidencial No. 03 de 22 de mayo de 2020, dirigida a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, que tiene por asunto el “Aislamiento productivo – trabajo en casa servidores públicos y*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*contratistas de prestación de servicio y apoyo a la gestión”, se invitó a los entes territoriales a adoptar las medidas que permitan priorizar el trabajo en casa, tal como lo señala el Protocolo General de Bioseguridad para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, adoptando mediante Resolución 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Que en el presente Decreto se adoptan las medidas que implementará la Alcaldía de Armenia en todos los centros de trabajo del nivel central, tomadas del protocolo de bioseguridad suministrado por el Ministerio de Salud, para prevenir, mitigar y controlar el contagio de coronavirus COVID-19.*

*Que, en mérito de lo expuesto, se*

**DECRETA**

*ARTÍCULO PRIMERO: OBJETIVO: Adoptar, adaptar e implementar al interior del Municipio de Armenia, las medidas definidas en el protocolo general de bioseguridad y su anexo técnico, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 666 del 24 de abril de 2020, orientadas a minimizar los factores que puedan generar la transmisión de la enfermedad por Coronavirus COVID-19, y garantizar la continuidad de la prestación del servicio.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: ALCANCE: Este protocolo aplica a los servidores públicos, contratistas, pasantes, usuarios, proveedores, autoridades y en general visitantes a la Alcaldía de Armenia, en el nivel central, en todos sus centros de Trabajo incluido el Centro Administrativo Municipal CAM.*

*ARTÍCULO TERCERO: GENERALIDADES: En este Decreto se señalarán las responsabilidades que corresponden a los Secretarios de Despacho, Directores de Departamentos Administrativos, Jefes inmediatos, supervisores, Funcionarios, Contratistas y pasantes de la Alcaldía de Armenia, con el fin de mitigar y prevenir el contagio del Coronavirus COVID-19.*

*Corresponde a todo el personal de la entidad sin importar su cargo o forma de vinculación:*

- Adoptar e implementar las medidas consagradas en este decreto, garantizando la continuidad del servicio de la entidad y la protección integral de los empleados, ...*
- Reportar ...los casos sospechosos y confirmados de COVID-19.*
- Realizar el protocolo de lavado de manos...*
- Evitar el uso de accesorios que dificulten el correcto lavado de manos (...).*
- Coordinar con las diferentes dependencias realización de jornada para guardar, archivar y/o retirar elementos ...*

*Corresponde a los Secretarios de Despacho, Directores de Departamentos Administrativos, Jefes inmediatos:*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

- (...)

*Parágrafo: Una vez superada la Emergencia Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, el señor Alcalde con la aquiescencia de la Secretaria de Salud impartirá las directrices para el retorno progresivo a las instalaciones de todos los centros de trabajo del nivel central de la Alcaldía de Armenia, por parte de los servidores públicos, pasantes y contratistas de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.*

*Corresponde a los Jefes inmediatos: Sin importar la modalidad de trabajo adoptada, es decir, presencial o en casa:*

- *Coordinar el cumplimiento de las metas y objetivos ...*
- *Hacer seguimiento y acompañamiento al cumplimiento de las competencias funcionales y comportamentales de los evaluados, ...*
- *Verificar que las funciones de los servidores públicos sean acordes a lo establecido en el Manual de Funciones y a las competencias funcionales pactadas.*
- (...).

*Corresponde a los Supervisores, en cumplimiento de sus funciones:*

- *Hacer seguimiento permanente al cumplimiento de las obligaciones contractuales ...*
- (...)

*Corresponde a los funcionarios públicos, pasantes y contratistas de prestación de servicios y de apoyo a la gestión:*

- *Cumplir los compromisos laborales ...*
- *Cumplir las medidas establecidas en este Decreto ...*
- *Aplicar las medidas de seguridad ...*

**ARTÍCULO CUARTO: MODALIDADES DE TRABAJO:** *De conformidad con las disposiciones estatales, debe garantizarse por la administración pública la prestación de los servicios para cumplir los fines propios de su naturaleza jurídica, pero protegiendo la salud de su personal, motivo por el cual se adoptó el aislamiento preventivo obligatorio, permitiendo solo la circulación de los funcionarios públicos y contratistas del Estado, cuya actividad sea indispensable realizarse de forma presencial, por ello es viable que las funciones y actividades contractuales, se cumplan desde casa por regla general y por excepción de forma presencial, por lo cual la Alcaldía de Armenia adopta las siguientes modalidades de prestación de sus servicios:*

**TRABAJO EN CASA:** *Las condiciones para continuar con el cumplimiento de las funciones o de las actividades por parte de empleados, contratistas y pasantes de la Alcaldía de Armenia, en su nivel central, bajo la modalidad de trabajo en casa deberán cumplir los siguientes lineamientos:*

**A. Secretarios de Despacho y Directores de Departamento Administrativo:**

(...)



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

**B.** Los funcionarios públicos, pasantes y contratistas de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, ...

**TRABAJO PRESENCIAL:** Para garantizar la continuidad de las funciones o las actividades por parte de los servidores, pasantes y contratistas del nivel central de la Alcaldía de Armenia, en todos sus centros de trabajo, de manera presencial, se deben aplicar las siguientes directrices, adicionalmente a los procedimientos que se plasman en el anexo técnico adjunto:

**A cargo de Secretarías, Departamentos Administrativos y Jefes de Oficina:**

- ✓ ...coordinar ...jornadas de limpieza y desinfección, por parte del personal de aseo de la entidad, ...
- ✓ ...capacitar al personal en general, en aspectos relacionados con la forma de transmisión del COVID-19 y las maneras de prevenirlo, ...
- ✓ Proveer a los empleados los elementos de protección personal que deban utilizarse para el cumplimiento de las actividades laborales que desarrolle.  
(...)

**ARTÍCULO QUINTO: ALTERNATIVA DE ORGANIZACIÓN LABORAL:** Con el fin de adoptar esquemas operativos que garanticen la continuidad del servicio o actividad y que permitan disminuir el riesgo de contagio para los trabajadores y demás personas que presten sus servicios a la empresa, se determinan:

- Jornadas flexibles con turnos de entrada y salida para evitar aglomeraciones del personal en el ingreso y salida, en los centros de trabajo y en los medios de transporte masivo, así:

**Centro Administrativo Municipal CAM:** Se dividirá el personal en dos grupos A y B.

(...)

**Horario:** Si la jornada es de trabajo en casa, el horario establecido para esta modalidad de trabajo en casa, es decir, de 8 a.m. a 12 M. y de 2 p.m. a 6 p.m.

Si la jornada es de trabajo presencial, será de acuerdo a lo que operativamente ajuste el Secretario de Despacho o Director de Departamento respectivo con sus equipos de trabajo, así:

Jornada continua de 8:00 a.m. a 4:00 p.m., con una hora de almuerzo, a las 12 M.  
Jornada continua de 9:00 a.m. a 5:00 p.m., con una hora de almuerzo a la 1 p.m.

Dentro de estas jornadas la atención al público se prestará únicamente de 9 a.m. a 3 p.m., disminuyendo el periodo de exposición del funcionario dentro de la jornada al usuario.

Lo anterior con el fin de evitar aglomeración a la hora de entrada y salida y de consumo de alimentos, ...



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

**Casa de Justicia, Inspecciones de Policía y Comisarías de Familia:** Por solicitud de los funcionarios de la Secretaría de Gobierno y convivencia presentarán su servicio de 8 a.m. a 3 p.m., todos los días, con atención al público de 9 a.m. a 2:30 p.m.

**La Secretaría de Tránsito:** Habilitará sus servicios, controlando el número de usuarios en las instalaciones a través de la concertación de citas.

**Número de personas:** En cada dependencia...

**Uso alternativo de transporte:** se sugiere uso de otros medios de transporte como bicicletas,...

**ARTÍCULO SEXTO: MEDIDAS PRINCIPALES:** Las medidas generales establecidas en la Resolución No.666 de 24 de abril de 2020, para mitigar y prevenir el contagio del COVID-19, son:

- Lavado de manos.
- Distanciamiento social.
- Uso de tapabocas.

**ARTÍCULO SÉPTIMO: MEDIDAS DE INGRESO A TODOS LOS CENTROS DE TRABAJO:** Las medidas establecidas para el ingreso para el personal o el público en general, son:

- El personal debe llegar al centro de trabajo con antelación suficiente a la hora de ingreso, para evitar aglomeraciones y poder realizar el proceso de desinfección, guardando distanciamiento de 2 metros, en caso de haber fila para el ingreso. El jefe de cada dependencia, designará diariamente en los centros de trabajo, diferentes al C.A.M., que funcionario, contratista o pasante, realizará el proceso de ingreso, haciendo rotación de personal diario para ello.
- Toma de datos del funcionario público, contratista, pasante o usuario.
- Toma de temperatura, ...
- Aplicación de solución desinfectante en las manos.
- Aplicación de sustancia desinfectante en la suela de los zapatos, ...

**ARTÍCULO OCTAVO: CELEBRACIÓN DE AUDIENCIAS:** Las dependencias que deban celebrar audiencias, deben analizar la posibilidad de realizarlas de manera virtual, siendo esta la primera opción, para lo cual deben buscar asesoría y acompañamiento con la Secretaría de la Tecnología, la Información y las Comunicaciones; en caso de inviabilidad cada Secretario de Despacho o Director de Departamento, debe valorar los espacios de sus dependencias y determinar si es posible conservar la distancia mínima de dos metros entre el personal y el público, la celebración de la audiencia.

- En caso de viabilidad....
- En caso de inviabilidad...
- En caso de que sean varias las dependencias ubicadas en el Centro Administrativo Municipal C.A.M. que requieran celebrar audiencias, ...



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*ARTÍCULO NOVENO: PUNTO MULTIDEPENDENCIAS: Durante la emergencia sanitaria, las dependencias que deben prestar servicios al público, como la Secretarías(sic) de Salud y Desarrollo social, entre otras, lo harán desde espacios destinados para este fin, ubicados en la Secretaría de Desarrollo Social (Antigua facturación EPA), previa coordinación de distribución, uso y conservación de la distancia mínima de 2 metros.*

*(...)*

*ARTÍCULO DÉCIMO: PERIODISTAS: Se brindará entrevistas por el señor Alcalde, Secretarios de Despacho y Directores de Departamento, previa cita que se concerté con el área de COMUNICACIONES DE LA ALCALDÍA,...*

*Dado en Armenia Quindío, a los 28 MAY 2020.*

*PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE*

*José Manuel Ríos Morales  
Alcalde"*

### **3. De la declaratoria del estado de emergencia**

Mediante el Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República con firma de todos los Ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto, que de acuerdo al artículo 4° se dio en la fecha de su publicación, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación, a lo cual se hace expresa mención en la parte considerativa del Decreto Legislativo declarativo.

Posteriormente mediante el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020 el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, nuevamente y con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto, que de acuerdo al artículo 4° se dio en la fecha de su publicación.





*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

#### 4. Del control inmediato de legalidad

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994<sup>5</sup> Estatutaria de Estados de Excepción y 136<sup>6</sup> del C.P.A.C.A., el control inmediato de legalidad es el medio jurídico 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, previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, **actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.**

La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994<sup>7</sup>, señaló que el control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

La Sala Plena del Consejo de Estado ha definido<sup>8</sup>, como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

---

<sup>5</sup> "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia" **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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición."

<sup>6</sup> **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.

<sup>7</sup> REF.: Expediente No. P.E. 002 Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia" Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ Bogotá, D.C., trece (13) abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

<sup>8</sup> Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, del 9 de diciembre de



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional (en este caso territorial) debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En el presente caso, el Decreto 191 del 28 de mayo de 2020, fue proferido por el Alcalde del municipio de Armenia Quindío, por lo tanto, la competencia para conocer del asunto según el numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A.<sup>9</sup>, es de este Tribunal.

Revisado su contenido, se advierte que el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad que prevén las citadas normas, por cuanto, no fue expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, ni de los decretos que lo desarrollan expedidos con posterioridad a este; pese a que invoca como fundamento el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, no

---

2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero, del 31 de mayo de 2011, exp. 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA)

<sup>9</sup> **“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.”



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

desarrolla las facultades extraordinarias que este confiere; siendo realmente su fundamento normativo la función ordinaria establecida en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que, señala que los alcaldes además de ejercer las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo, tienen, entre otras, la función ordinaria de **conservar el orden público** en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. En el mismo sentido, atribuye en cabeza del alcalde municipal en relación con el mantenimiento del orden público, la adopción de medidas tales como la restricción de la circulación de personas en lugares públicos, y que en **relación con la administración municipal** le impone dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de sus funciones y de la prestación de los servicios a su cargo.

Ahora, lo establecido en el decreto objeto de revisión son unas jornadas laborales y formas especiales de prestar los servicios por parte de los empleados de la Alcaldía, de los contratistas y pasantes de la misma, con el objeto de prevenir, contener y mitigar la propagación de la pandemia por el COVID-19, y consecuentemente el horario de atención a los usuarios; ello siguiendo las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta que desaparezcan las causas que le dieron origen; así como, en el Decreto Nacional 539 del 13 de abril de 2020 que imparte instrucciones en materia de bioseguridad, como la orden de adoptar e implementar los protocolos de bioseguridad que expida el Ministerio de Salud y Protección social, lo cual fue realizado mediante la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020 *“Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19”*; y exhortado a través de la Directiva Presidencial No. 03 del 22 de mayo de 2020.

Cabe aclarar que, de conformidad con el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 la jornada laboral que deben cumplir los empleados públicos puede ser distribuida en el horario que el Jefe de cada entidad establezca, de acuerdo con las necesidades de la institución; y en ese mismo orden, la Ley 1221 de 2008<sup>10</sup>, permite que los jefes de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial pueden implementar el teletrabajo de los empleados públicos.

De manera que, en el Decreto No. 191 de 2020 el Alcalde de Armenia adoptó medidas dentro de la administración para flexibilizar las jornadas de trabajo para

---

<sup>10</sup> *“Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”.*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

la prestación de los servicios a cargo del ente territorial a las medidas vigentes en materia de orden público, como el aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social, entre otras acciones preventivas sanitarias recomendadas por las autoridades de salud del país; siguiendo los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección, que si bien son dictadas dentro del estado de emergencia declarado no desarrollan las facultades atribuidas por el legislador extraordinario, sino que imparte instrucciones de orden público y salubridad pública como elemento de este último y tema propio del alcalde, por lo que, el decreto municipal se sale del estado de excepción y no lo desarrolla.

Por consiguiente, el control inmediato establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 no es procedente en este caso, ya que el Decreto 191 del 28 de mayo de 2020 no fue expedido por el Alcalde en ejercicio de los poderes del ejecutivo otorgados por el estado de excepción sino en el ejercicio de la función propia como cabeza de la administración municipal y dentro de sus funciones ordinarias para la preservación del orden público, dentro del que se encuentra la salubridad pública, y de dirección de la administración municipal. Por ello, el Tribunal no asume el conocimiento automático de su legalidad, por este medio.

**DECISIÓN:** En mérito de lo manifestado, la Sala Unitaria de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO ASUMIR** el conocimiento en única instancia, del CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto No. 191 del 28 de mayo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN Y ADAPTAN PARA LOS CENTROS DE EMPLEO DEL NIVEL CENTRAL DE LA ALCALDÍA DE ARMENIA LAS MEDIDAS DE BIOSEGURIDAD PARA CONTROLAR Y MITIGAR LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19 DE CONFORMIDAD CON LA RESOLUCIÓN No. 666 DE 24 DE ABRIL DE 2020, PROFERIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD*”, expedido por el Alcalde Municipal de Armenia Quindío; por lo previamente considerado.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** personalmente al Alcalde del Municipio de Armenia, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la forma establecida en los artículos 197 y 199 del C.P.A.C.A., conforme a la modificación incorporada por el artículo 612 del C.G.P., a los demás interesados por Estado.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

**TERCERO:** En firme este auto, **DISPÓNGASE** el archivo de las presentes diligencias, previo registro en el Sistema de información judicial siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A large, stylized handwritten signature in purple ink, appearing to read 'L. C. Alzate Ríos', is written over the typed name and title.

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**  
Magistrado