



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**  
Ibagué, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00051  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR  
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 071 de 18 de marzo de 2020.  
ASUNTO: Por medio del cual se flexibiliza la jornada laboral de los funcionarios de la Alcaldía de Melgar.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 071 de 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**I. ANTECEDENTES**

El día 30 de marzo de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 071 de 18 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se flexibiliza la jornada laboral de los funcionarios de la Alcaldía de Melgar Tolima y se dictan otras disposiciones.”* a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO**

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 071 de 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*“DECRETO NUMERO 071  
(18 Marzo de 2020)*

*“POR MEDIO DEL CUAL SE FLEXIBILIZA LA JORNADA LABORAL DE LOS FUNCIONARIOS DE  
LA ALCALDÍA DE MELGAR TOLIMA Y SE DICTAN  
OTRAS DISPOSICIONES”*

*EL ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR -TOLIMA,*

*En ejercicio de sus facultades Constitucionales, legales y especialmente las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, Ley 1437 de 2011, y*

**CONSIDERANDO**

*Que la Constitución Política de Colombia establece en el numeral 3, del Artículo 315 que son atribuciones del Alcalde dirigir la acción Administrativa del Municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de servicio a su cargo.*

*Que de conformidad con el Artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y creencias y demás derechos y libertades.*

*Que de acuerdo con lo señalado por el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 y lo conceptuado sobre el particular por el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Jefe de la Entidad está facultado para adecuar la jornada laboral, de acuerdo con las necesidades de la institución, para lo cual se establecerán los horarios dentro de los que se prestarán los servicios, siempre y cuando se respete una jornada máxima de cuarenta y cuatro (44) horas semanales.*

*Que en ejercicio de la autonomía territorial y en uso de potestad discrecional compete al Alcalde del municipio fijar el horario de atención al público en cada una de las dependencias de la Alcaldía de Melgar Tolima.*

*Que el párrafo 1° del Artículo 2.8.8.1.4.3 sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o intencional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos*

*con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.*

*Parágrafo 2°. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.*

*Que según lo establecido el Artículo 12 de la ley 1523 de 2012 Los Gobernadores y Alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.*

*Que en virtud de la Emergencia Sanitaria Decretada por el Gobernador del Tolima mediante Decreto No. 292 del 16 de marzo de 2020, a causa de la Epidemia Mundial por Coronavirus, y en la actualidad en el territorio nacional se enfrenta un grave riesgo a la salud, y vida de todos los integrantes del territorio nacional*

*Que por lo anterior se hace necesario, expedir el Decreto No. 071 para establecer la posibilidad de flexibilizar el horario de trabajo durante el tiempo que dure la alerta por propagación del COVID-19 (Coronavirus)*

*En mérito de lo anterior;*

#### **DECRETA**

*ARTÍCULO PRIMERO: Los Secretarios de Despacho, y Jefes de despacho, de las Dependencias de la Alcaldía Municipal, deberán establecer para los funcionarios, horarios flexibles de carácter transitorio y excepcional con la finalidad de contener la propagación del virus COVID 19 (coronavirus), en consecuencia se deben adoptar los siguientes turnos en cada una de las dependencias, los cuales deberán ser asignados de manera proporcional entre los servidores garantizando la prestación del servicio.*

*PARÁGRAFO: Los Secretarios y Jefes de despacho, de las Dependencias de la Alcaldía Municipal, seguirán en el horario laboral establecido en el decreto 069 del 17 de marzo de 2020.*

*ARTICULO SEGUNDO: Suspender, la atención al Público de lunes a viernes en la Alcaldía Municipal de Melgar, mientras dura la alerta Sanitaria o las condiciones de salubridad pública, para lo cual las personas podrán hacer uso de los canales virtuales, y correos electrónicos de la entidad para remitir sus peticiones.*

*PARÁGRAFO: Se exceptúan las Secretarías de Hacienda, Departamento Administrativo de Contratación, Secretaría de Tránsito y Transporte y Comisaría de Familia, las cuales a criterio del Secretario o Jefe de despacho, restringirán la Atención de acuerdo a las directrices internas impartidas, lo anterior a fin de garantizar la prestación del servicio, sin perjuicio de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional.*

*ARTÍCULO TERCERO: Los jefes de cada dependencia, velaran por el estricto cumplimiento de la Jornada Laboral y de atención al Público establecida en el presente Decreto, e informaran a la Oficina de Control Interno Disciplinario sobre su incumplimiento.*

*ARTICULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de su expedición*

#### **COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Dado en melgar Tolima a los Dieciocho (18) días del mes de marzo de 2020*

*AGUSTÍN MANRIQUE GALEANO  
Alcalde Municipal"*

## **2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.**

Mediante auto del 2 de abril de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior y de Salud para que presentaran sus conceptos acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. Igualmente, se

requirió a la entidad territorial, para que remitiera todos los antecedentes administrativos del acto sujeto a control.

Vencido el término de la publicación, pasó el asunto a estudio del agente del Ministerio Público, para que dentro de los siguientes 10 días rindiera el concepto respectivo.

Dentro de los plazos antes indicados, se recibieron las siguientes intervenciones:

## **2.1. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR**

A través de escrito del 13 de abril de 2020, el Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana de esa cartera ministerial, indicó que una vez revisados el actor administrativos objeto de estudio, evidenció que ese Ministerio no tenía competencia para emitir concepto en referencia a las decisiones administrativas adelantadas por el ente territorial.

## **2.2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Inicia explicando las competencias de las autoridades públicas en materia de orden público y de salud pública, resaltando normas como los artículos 2, 209, 296 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, la Ley 1523 de 2012, la Ley 715 de 2001, y finalmente las Leyes 1751 y 1753 de 2015.

Así mismo, indicó que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología las autoridades territoriales deben desplegar sus competencias para contribuir a la superación de los eventos que dieron lugar a tal declaratoria, expidiendo para ello, actos administrativos de carácter general dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República, sin embargo, aseguró el agente fiscal, que ello no significa, que las entidades territoriales declarado un Estado de Emergencia, solamente puedan desplegar sus competencias para asuntos relacionados con dicho estado, todo lo contrario, sus competencias y facultades ordinarias siguen vigentes.

De ahí que, asevera que el control inmediato de legalidad recae sobre aquellas medidas de carácter general que expiden las autoridades del nivel territorial, que tengan como fundamento los Decretos Legislativos que expida el Gobierno, considerando que el estudio de este medio de control es restrictivo y excepcional, delimitando claramente al estudio de aquellos actos generales dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los mencionados decretos legislativos.

Específico que la Ley 136 en su artículo 91 regula las funciones de los alcaldes en relación con la administración municipal, disposiciones normativas que establecen directrices sobre la dirección de la acción administrativa del municipio, y en tal sentido para asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; velar por el cumplimiento de las funciones a cargo de los empleados de la administración municipal; regular lo concerniente al mercado público y ejecutar las acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva comunitaria.

Con base en esas apreciaciones jurídicas, concluyó que el medio de control inmediato de legalidad respecto al acto objeto de estudio, era improcedente, toda vez que dicho decreto fue expedido en virtud de las competencias atribuidas a los alcaldes municipales en la Constitución y las Leyes ordinarias, y no en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República, explico que las medidas tomadas en el Decreto No. 071 de 2020, fueron en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud, gestión riesgo, y con relación a la dirección de la administración municipal.

Advirtió también, que los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020, y el 593 del 24 de abril de 2020, no son decretos legislativos que desarrollen el Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, toda vez que estas medidas de carácter general fueron expedidas en ejercicio de la función administrativa, por el Presidente de la República, pero en ejercicio de la autoridad de Policía, dentro del marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA**

### **1. COMPETENCIA**

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar 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.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 071 del 18 de marzo de 2020, expedido por el alcalde Municipal de Melgar (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

### **3. ANÁLISIS JURÍDICO.**

#### **3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.**

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse, no solamente la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción y los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional como consecuencia de ello, sino también, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de tales decretos legislativos por las autoridades territoriales entre otras). Uno de los mencionados controles es, en efecto, el inmediato de legalidad estatuido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

De acuerdo a ello, constitucionalmente se ha concluido que esta figura constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas que busca impedir que en desarrollo de los Estados de Excepción se emitan normas ilegales<sup>2</sup>.

De ahí que, el análisis judicial está circunscrito a un estudio formal y material respecto de la conformidad de tales actos de carácter general – abstractos e impersonales – con las normas superiores que fundamentaron la declaratoria del

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, Consejo Ponente, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicalización No. 11001-03-15-000-2010-00388-00

<sup>2</sup> Corte Constitucional C-179/94, abril 13 de 1994

Estado de Excepción, y que facultaron a las autoridades administrativas de aquellos poderes excepcionales, e incluso la Ley fundamental, debido a que se trata de “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad”<sup>3</sup>, examinando por ello, la competencia de quien expidió dicho acto, los motivos, los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

En ese orden, debe entenderse que *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. (...) Este control debe confrontar en primer lugar la normatividad propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para la revisión a través de control inmediato de legalidad.”*<sup>4</sup>

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, para ser aún más claros en establecer el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades departamentales o municipales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro al indicar que son objeto de control **“Las medidas de carácter general que sean *dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.*”**

Conforme a esa claridad, jurisprudencialmente<sup>6</sup> se han reiterado que son tres los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, los cuales corresponde a:

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
2. 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 acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En ese orden, los presupuestos anteriores deben concurrir en su totalidad para que el acto administrativo sea susceptible de análisis a través del medio de control inmediato de legalidad, debido a que la ausencia siquiera de alguno de ellos, torna

---

<sup>3</sup> Definición extraída de la exposición de motivos de la Ley 137 de 1994.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia calendarada el 23 de noviembre de 2010, Mag. Ponente Ruth Stella Correa Palacio, expediente Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00196-00 (CA).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Radicado No. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA)

<sup>6</sup> Recientemente reiterado por el Consejo de Estado en providencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00

improcedente este mecanismo excepcional y restrictivo, conclusión que no supone que el acto administrativo no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control ordinarios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados.

#### **4. CASO CONCRETO**

##### **4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA**

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 071 de 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

###### **4.1.1. Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general.**

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 071 de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se determinaron medidas de flexibilización de la jornada laboral de los funcionarios de la Alcaldía Municipal de Melgar (Tolima), decisión que está dirigida a una generalidad o a sujetos indeterminables que laboran en la Alcaldía Municipal de Melgar (Tolima), y por otro lado, a la comunidad en general al suspender el servicio al público, por lo que determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

###### **4.1.2. Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.**

El Decreto No. 071 de 18 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Melgar (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa y de policía del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

###### **4.1.3. Que se trate de un acto o medida que tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 071 de 2020, las cuales fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de estudio, se observa que tuvo como sustento, *i)* el Decreto No. 292 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobernador del Tolima declaró la Emergencia Sanitaria, a causa de la epidemia mundial por coronavirus y en la actualidad en el territorio nacional se enfrenta un grave riesgo a la salud, y a la vida de todos los integrantes del territorio nacional; *ii)* el artículo 33 del Decreto No. 1042 de 1978 y lo conceptuado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de los cuales se faculta al jefe de la entidad para adecuar la jornada laboral, de acuerdo con las necesidades de la institución, para lo cual se establecerán los horarios dentro de los que se prestarán los servicios, siempre y cuando se respete una jornada máxima de cuarenta y cuatro (44) horas semanales; *iii)* el parágrafo 1° del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, a través del cual indica que el Ministerio de Salud y Protección Social, como autoridad sanitaria del Sistema de Vigilancia, sin perjuicio de las medidas señaladas y en caso de epidemias podrá adoptar medidas de carácter urgente con el objetivo de limitar la

diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el *i)* artículo 2 de la Carta Política, referente a los fines del Estado de proteger a todas las personas, en su vida, honra, creencias, y demás derecho y libertades; *ii)* artículo 315 de la Carta Magna, sobre las atribuciones del Alcalde para dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones; *iii)* la Ley 1523 de 2012<sup>7</sup>, en la cual se establece que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción –artículo 12-.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 071 de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley y no como consecuencia de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción, conclusión que se refuerza al observar que dentro de las consideraciones ni siquiera se hizo alusión al Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, aunque el acto examinado hubiese sido expedido al día siguiente de dicha declaratoria, lo que significa sin duda alguna, que las medidas adoptadas no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley, y precisamente pueden emplearse en medio de situaciones como las que se están viviendo.

De acuerdo con ese razonamiento, puede concluirse lo mismo del Decreto No. 292 del 16 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador del Tolima, en el que también se fundamenta el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima) para adoptar las medidas de jornada flexible contenidas en el acto objeto de estudio; respecto del cual, se evidencia se declaró la emergencia sanitaria en el departamento y se adoptaron unas órdenes de protección de obligatorio cumplimiento en la promoción, protección y mantenimiento de la salud en el Departamento del Tolima, las cuales se fundaron en las facultades ordinarias atribuidas al Gobernador según el artículo 305 de la Constitución Política, las Leyes 9 de 1979, 715 de 2001, 1523 de 2012, Ley 1751 de 2015, la Ley 1801 de 2016, especialmente en sus artículos 14 y 202 de esta última disposición, por lo que el origen de estas facultades no deviene en forma exclusiva de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley.

Así las cosas, el Alcalde Municipal de Melgar como jefe del ente territorial está facultado para adecuar la jornada laboral de los servidores de acuerdo con las necesidades de la institución, por lo que es indiscutible que la medida adoptada es una facultad ordinaria, la cual debe respetar la jornada máxima de 44 horas semanales, como lo dispone el Decreto 1042 de 1978.

De ahí que, en el caso bajo estudio, el Alcalde de Melgar hizo uso de sus facultades ordinarias que permiten a las autoridades territoriales implementar o adecuar su jornada y/o cambios a horarios flexibles con la finalidad de evitar situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19.

En conclusión, acogiendo el concepto del Ministerio Público el contenido del decreto bajo ninguna circunstancia permite considerar satisfecho el requisito de procedibilidad consistente en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo improcedente este mecanismo excepcional, como en efecto se declarará.

---

<sup>7</sup> "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"

No significa lo anterior que el Decreto No. 071 del 18 de marzo de 2020 no pueda ser objeto de ningún medio de control – cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad -, sino únicamente no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

## 5. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones de la Rama Judicial, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011<sup>8</sup>.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 – *distancia social y aislamiento* -, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 – *uso de medios tecnológicos* -, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad frente al Decreto 071 del 18 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Melgar (Tolima).

**SEGUNDO:** La presente decisión **NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA**, lo que significa que contra el aludido acto administrativo de carácter general, procederán los medios de control ordinarios, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones concordantes.

**TERCERO:** Por secretaría se deberá **COMUNICAR** la presente decisión a las partes, así como deberá publicarse en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

La presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos y se notifica a las partes a través de este medio.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados<sup>9</sup>,

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

<sup>8</sup> Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"

<sup>9</sup> Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública y se suspende los términos excepto para las acciones de tutela, controles inmediatos de legalidad, y otros asuntos de prioridad, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.



Referencia No.: CA-00051  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad que remite: Alcalde Municipal de Melgar  
Acto administrativo: Decreto No. 51 de 18 de marzo de 2020  
Página 9 de 10

---

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
**Aclara Voto**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*

**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
Ibagué, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00051  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR  
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 071 de 18 de marzo de 2020.  
ASUNTO: Por medio del cual se flexibiliza la jornada laboral de los funcionarios de la Alcaldía de Melgar.

**ACLARACIÓN DE VOTO**

Explicación para presentar Aclaración de voto respecto del proyecto de sentencia y no insistir en declarar la nulidad de lo actuado.

El suscrito Magistrado ha sostenido la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A.

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00001, M.P. LUÍS EDUARDO OLAYA COLLAZOS, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de San Antonio, Acto Administrativo: Decreto No. 041 de 17 de marzo de 2020, Asunto: “*Por el cual se dictan medidas de protección frente al CORONAVIRUS COVID-19 y se dictan otras disposiciones*” que en lo sucesivo, a. aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, b. elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

El Tribunal Administrativo del Tolima ha propuesto que los Decretos territoriales expedidos con arreglo a Decretos ordinarios nacionales se tramiten por el medio de Control Inmediato de Legalidad si fueron expedidos en la época del “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”, por lo tanto, i. se estudia el fondo del asunto con la expedición de sentencia -Magistrado José Aleth Ruíz Castro-; en otros casos, ii. y con la aversión a “*inhibirse*” para decidir de fondo las demandas contra normas que no estuvieron fundamentadas en tales Decretos legislativos, a. ha preferido adoptar la solución, también, vía sentencia, de declarar improcedente el control inmediato de legalidad -Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez y Luís Eduardo Collazos Olaya- frente al acto administrativo no expedido en desarrollo de Decretos legislativos, y en otras veces, b. declarar probada de oficio la excepción de mérito denominada “*improcedencia del medio de control inmediato de legalidad*” en relación con el acto administrativo -Magistrado Ángel Ignacio Álvarez Silva-, y como consecuencia de ello, abstenerse de pronunciarse a través del medio de control excepcional respecto de la legalidad del aludido acto general.

Sin embargo, los Honorables Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, Luís Eduardo Collazos Olaya y Ángel Ignacio Álvarez Silva coinciden en la admonición de que la decisión no hace tránsito a cosa juzgada, significando que contra el aludido acto administrativo general estudiando en sendos casos, procederán los medios de control ordinarios pertinentes, conforme lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

Atentamente,

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
José Andrés Rojas Villa  
Magistrado