



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

Magistrado ponente: **ISRAEL SOLER PEDROZA**

Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

**AUTORIDAD:** ALCALDÍA DE TOCANCIPÁ  
**RADICACIÓN:** 25000-23-15-000-2020-00362-00  
**OBJETO DE CONTROL:** Decreto 024 del 19 de marzo 2020  
**TEMA:** Control inmediato de legalidad. Decreto estado emergencia. **Medidas de orden público. Improcedente.**

**I. ASUNTO**

Procede la Sala a **ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 024 del 19 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde de Tocancipá – Cundinamarca.

**II. CONTENIDO DE LOS DECRETOS OBJETO DE CONTROL**

**“DECRETO 024**

**19 MAR 2020**

**POR EL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE LA JORNADA LABORAL Y EL HORARIO DE ATENCIÓN A LA COMUNIDAD DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE TOCANCIPÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

*El Alcalde Municipal de Tocancipá, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales en especial las contenidas en el artículo 315 de la Constitución, la Ley 909 de 2004, el Decreto 1083 de 2015, demás normas concordantes, y*

**CONSIDERANDO**

*Que de conformidad con lo establecido en el artículo 315 de la Constitución Política son atribuciones del Alcalde Municipal, dirigir la acción administrativa; asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo.*

*Que mediante Decreto No. 030 del 25 de abril de 2012, modificado por el Decreto No.026 del 14 de abril de 2014, se estableció la jornada laboral y el horario de atención a la comunidad de los servidores públicos de la administración municipal de Tocancipá.*

*Que la Organización Mundial de la Salud, el día 11 de marzo de 2020, declaró la pandemia por la propagación del "Coronavirus-COVID 19- "a nivel mundial.*

*Que, se han expedidos sendos pronunciamientos y directrices del orden Nacional y Departamental, que son de obligatoria observancia*

y cumplimiento por parte de las entidades territoriales, entre ellas la circular N° 018 del 10 de marzo del Ministerio de Salud, que establece en su literal B "Medidas temporales y excepcionales de carácter preventivo" numeral 2, "Adoptar horarios flexibles para los servidores y trabajadores con el propósito de disminuir el riesgo por exposición en horas pico o de gran afluencia de personas en los sistemas de transporte, tener una menor concentración de trabajadores en los ambientes de trabajo y una mejor circulación del aire".

Que mediante Decreto N° 023 de 18 de marzo de 2020, se adoptaron medidas transitorias de carácter policivo y administrativo para evitar la propagación del coronavirus (COVID — 19) en el Municipio de Tocancipá, entre ellas lo relacionado con la suspensión de la atención al público de manera presencial en las instalaciones de la Alcaldía Municipal, hasta el 31 de marzo de 2020 y/o hasta la fecha en que lo disponga el Gobierno Nacional o Departamental.

Que, por lo anterior, es procedente y pertinente modificar temporalmente la jornada laboral y el horario de atención a la comunidad de la Alcaldía Municipal de Tocancipá, con el fin de garantizar e implementar estrategias administrativas que permitan prevenir el contagio y la propagación del Coronavirus" (COVID- 19).

Que los requerimientos de la comunidad se continuarán atendiendo a través de los teléfonos y correos electrónicos descritos en la circular N° 001 de 2020 expedida por la Secretaría Administrativa de esta Entidad, con la recomendación de que se realice permanente seguimiento por parte de los funcionarios responsables de las mismas.

Que por lo anteriormente expuesto este despacho,

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICAR** temporalmente la jornada laboral y el horario de atención a la comunidad de la Alcaldía Municipal de Tocancipá, prevista en el Decreto No. 030 del 25 de abril de 2012, modificado por el Decreto No. 026 del 14 de abril de 2014, a partir de la fecha de expedición del presente Decreto y hasta el treinta y uno (31) de marzo de 2020, el cual quedará así:

**JORNADA LABORAL Y HORARIO DE ATENCIÓN A LA  
COMUNIDAD**

Lunes a viernes: de 7:00 am a 12:30 pm — 1:30 a 4:00pm

**VENTANILLA UNICA DE CORRESPONDENCIA**

Lunes a viernes: de 7:00 am a 12:00 m — 1:30pm a 3:00pm

**PARÁGRAFO:** Si llegado el 31 de marzo de 2020, persisten las circunstancias que dieron origen a la modificación de jornada y horario aquí contenidas, las disposiciones de que trata el presente Decreto podrán ser objeto de prórroga previa expedición del acto administrativo correspondiente.

**ARTICULO SEGUNDO.** El control y cumplimiento de la jornada laboral, lo efectuarán los Secretarios de Despacho y Jefes de Oficina en cada una de sus dependencias y de manera general la Secretaría Administrativa mediante el reporte originado por el Lector Biométrico dispuesto en la entrada de las Instalaciones de la Alcaldía Municipal.

**ARTICULO TERCERO. COMUNICAR** el contenido del presente Decreto a los servidores públicos de la Entidad y **FIJAR** en lugar

*visible de las instalaciones de las Instalaciones de la Alcaldía Municipal para conocimiento de la comunidad.*

**ARTICULO CUARTO: REMITIR** copia del presente Decreto a la oficina de prensa para su respectiva publicación en la página web de la Entidad.

**ARTICULO QUINTO.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y por el término señalado en el artículo primero.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JORGE ANDRÉS PORRAS VARGAS**  
*Alcalde Municipal de Tocancipá*

**III. INTERVENCIONES.**

- **Alcalde de Tocancipá:** El burgomaestre del municipio indicó que el acto bajo estudio es ajustado al ordenamiento, en vista de que fue expedido en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales y que la decisión de realizar cambios en el horario de atención al público en la Alcaldía, responde a la adopción de medidas tendientes a reducir el contagio del Covid-19, según las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social, en la Circular No. 18 del 10 de marzo de 2020.

**IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El representante del Ministerio Público considera que el acto bajo estudio **no debe ser objeto de control inmediato de legalidad**, en vista de que no desarrolla decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional. Indica al respecto, que dentro de sus fundamentos no se citó ningún decreto legislativo proferido por el Gobierno. Por el contrario, lo que se aprecia en la parte motiva, son normas ordinarias y una Circular del Ministerio de Salud.

Pone de presente, que la tesis del Consejero de Estado William Hernández, según la cual la jurisdicción debía conocer de todos los actos proferidos con ocasión de la pandemia, fue modificada posteriormente por el mismo Magistrado, donde se aclaró que solo deben ingresar a control inmediato de legalidad, los actos que sean expedidos en desarrollo de decretos legislativos del Gobierno.

Sostiene, que si el Tribunal tiene una tesis distinta, el Decreto debe ser declarado legal, por cuanto fue expedido por el funcionario competente y en atención a antecedentes serios y conexos que respaldan la toma de decisiones, con el fin de proteger a la población, con ocasión de la propagación del virus.

## V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción) y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades de orden territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con competencia en el lugar donde se expidan.

Esta regla tiene su concreción respecto a la competencia, en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, que indica que, a nivel territorial, la competencia le corresponde a los Tribunales Administrativos. En ese sentido, como se trata de un Decreto proferidos por el Alcalde de Tocancipá– Cundinamarca, entidad que hace parte de la Jurisdicción de esta Corporación, el Tribunal es competente para su control, no obstante lo cual, **se concluirá que en este caso es improcedente**, por las razones que pasan a explicarse.

### 2. El control inmediato de legalidad: Características.

El legislador instituyó la figura del **control inmediato de legalidad** (art. 20 Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de Estados de Excepción LEEE, y arts. 136 y numeral 8 y 111 del CPACA), cuyos rasgos característicos fueron fijados por el Consejo de Estado en sentencia del 31 de mayo de 2011<sup>1</sup>. En dicho fallo se dijo que este control es i) jurisdiccional; ii) integral; iii) autónomo, automático e inmediato; iv) oficioso; v) hace tránsito a cosa juzgada relativa y vi) no es incompatible con los cauces procesales ordinarios que pueden usar los ciudadanos para cuestionar la legalidad de los actos administrativos.

De conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, **las medidas de carácter general** que sean dictadas por las autoridades de orden nacional y territorial, 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. De los actos de carácter nacional conocerá el consejo de Estado y de los territoriales, el Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se expidan. En ese orden de ideas, el legislador fue claro al expresar que este control

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011, rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA). CP Gerardo Arenas Monsalve.

solo puede efectuarse respecto de aquellos actos que cumplan con estas condiciones.

### **3. La regulación del Gobierno Central en materia de orden público para enfrentar la situación generada por la pandemia del COVID-19.**

En criterio de la Sala, en el contexto de los estados de excepción, las autoridades nacionales y locales, de acuerdo con la regulación que haga el Presidente con la firma de los Ministros, con fundamento en el art. 215 de la Constitución Política, deben acatar la legislación de dichos estados de excepción cuando así lo determine el Gobierno, y en caso contrario, **pueden hacer uso de las herramientas legales ordinarias** que les otorga el ordenamiento jurídico para conjurar la crisis, sin que esto signifique que estén ejerciendo competencias extraordinarias que deban ser objeto del control inmediato de legalidad.

Se llega a dicha conclusión, teniendo en cuenta que el artículo 215 de la Constitución Política, prescribe que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, **PUEDE** dictar decretos para hacerle frente a la crisis y evitar la expansión de sus efectos, y que éstos tienen *fuera de ley*. Es decir, la norma autoriza al Gobierno Central para proferir este tipo de actos, pero no le impone la obligación de hacerlo, porque claramente otorga una potestad pero no señala que **deba** hacerlo.

En sentir de la Sala, de la disposición constitucional mencionada igualmente se sigue, que es potestad del Gobierno Central, regular algunas materias con base en normas de carácter excepcional, y también de señalar en dichas disposiciones legales, en forma explícita o implícita, si las autoridades territoriales deben regular ciertas materias con base en dichos decretos legislativos, o no. De no hacerlo, considera esta Corporación, que las autoridades territoriales pueden seguir utilizando las facultades legales ordinarias para hacer frente a las crisis, puesto que ni siquiera la norma superior le impone al Gobierno Central, que solamente utilice potestades derivadas de los estados de excepción para tal fin, y no existen otras normas que impongan ese proceder a las autoridades territoriales.

Es así como en el marco del estado de emergencia generado por la propagación del COVID-19, el Gobierno ha proferido varios **decretos de carácter legislativo**, como el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, donde señaló que declara el estado de excepción y anunció que asumiría las medidas pertinentes para hacerle frente a la situación, pero no reguló ninguna materia en particular.

La parte Resolutiva del citado Decreto señala:

*“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.*

Además, ha proferido algunos decretos, con fundamento en las normas del estado de excepción, e igualmente otros, **haciendo uso de potestades ordinarias**, donde desarrolla determinadas materias. Posteriormente, declaró un nuevo estado de emergencia por medio del **Decreto 637 de 2020**.

Bajo esos parámetros, con posterioridad a la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos **en materia de orden público**. Se trae a colación el **Decreto Ordinario 418 de 2020**<sup>2</sup>, mediante el cual impartió instrucciones, y dijo que el manejo de esta materia, está en cabeza del Presidente de la República, y que las disposiciones que adopten los Gobernadores y Alcaldes, deben ser **coordinadas, y estar en concordancia con la instrucciones del presidente, y agregó, que esas medidas deben ser comunicadas inmediatamente al Ministerio del Interior**, y anunció sanciones para quien no las cumpla.

También expidió el **Decreto ordinario 457 del 22 de marzo de 2020**, por medio del cual **ordenó el aislamiento preventivo obligatorio** de todas las personas habitantes del territorio nacional, a partir de las cero (00:00 am) horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020.

Esta medida fue extendida por medio del **Decreto 531 del 8 de abril de 2020**, que dispone que el aislamiento iría a partir de las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 27 de abril de 2020, la cual fue ampliada por medio del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del 11 de mayo de 2020 y a su vez, ésta fue extendida por medio del Decreto 636 de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del 25 de mayo. A su vez, esta medida fue prorrogada desde el 1º de junio hasta el 1º de julio por medio del Decreto 749 de 2020.

---

<sup>2</sup> “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.

En ese sentido, si se hace una lectura de los actos mencionados, se extrae que el fundamento legal que utilizó el Gobierno para su expedición, fue el numeral 4º del artículo 189<sup>3</sup>, así como los artículos 296<sup>4</sup>, 303<sup>5</sup> y 315<sup>6</sup> de la Constitución Política. Igualmente, el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, que establece las facultades del Presidente de la República para la conservación del orden público en el territorio nacional, que señala también en el artículo 6 como categorías jurídicas de la convivencia, **la seguridad, la tranquilidad, el ambiente y la salud pública.**

Lo expuesto significa, que **para el manejo del orden público, el Gobierno Central hizo uso de facultades ordinarias y no de las propias del estado de excepción, e impuso ciertas restricciones a las actuaciones y decisiones que adopten las entidades territoriales.** Ello es así, pues en los actos mencionados, el Gobierno no hizo uso de ninguna potestad excepcional ajena a las facultades ordinarias que tiene bajo las normas ordinarias indicadas.

#### 4. Caso concreto

El Alcalde de Tocancipá, por medio del **Decreto 024 del 19 de marzo de 2020**, modificó temporalmente la jornada laboral y el horario de trabajo de atención a la comunidad de la Alcaldía del municipio. Dicha determinación se fundamentó básicamente en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 909 de 2004, y el Decreto 1083 de 2015, como lo indica en el enunciado, sin embargo, también citó dentro de sus fundamentos, la Circular No. 018 del Ministerio de Salud que estableció que deben *“adoptar horarios flexibles para los servidores y trabajadores con el propósito de disminuir el riesgo de exposición en horas pico o de gran afluencia de personas”* y el Decreto 023 del 18 de marzo del 2020 expedido por la

<sup>3</sup> Artículo 189. "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado".

<sup>4</sup> Artículo 296. "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

<sup>5</sup> Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)".

<sup>6</sup> Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)".

misma autoridad, en el cual se adoptaron medidas transitorias de carácter policivo y administrativo para evitar la propagación del COVID19.

Así las cosas, el acto que se analiza, se fundamenta únicamente en normas de carácter ordinario, recordando que aunque hubiera citado Decretos del Gobierno en materia de orden público, de todas formas, de conformidad con lo expuesto, estos **no tiene el carácter de legislativos**, sino de ordinarios, pues fueron expedidos en ejercicio de facultades ordinarias. Por tal motivo, el acto administrativo bajo estudio escapa al ámbito de control inmediato de legalidad del artículo 136 del CPACA.

Finalmente, según decisión adoptada por la Sala Plena Extraordinaria de este Tribunal, realizada los días 30 y 31 de marzo del año en curso, esta sentencia será suscrita únicamente por el magistrado ponente y por la señora Presidenta de la Corporación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### VI. RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR QUE ES IMPROCEDENTE** ejercer control inmediato de legalidad respecto del **Decreto 024 del 19 de marzo 2020**, proferido por el Alcalde de Tocancipá, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: Notificar** esta decisión al señor Alcalde del municipio de Tocancipá, al Agente Delegado del Ministerio Público, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través las respectivas direcciones electrónicas correspondientes.

**TERCERO:** Insertar el texto de esta providencia en la página [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), en la sección "Medidas COVID-19".



**ISRAEL SOLER PEDROZA**  
Magistrado



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidenta

isp/jdag