



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “F”

Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado Ponente:** Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA

### REFERENCIAS:

**Radicación:** 25000-23-15-000-2020-00321-00  
**Entidad Remitente:** MUNICIPIO DE MOSQUERA – ALCALDÍA DE MOSQUERA  
**Norma:** DECRETO 196 DEL 24 DE MARZO DE 2020  
**Medio de control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Se ocupa la Subsección F de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de dictar sentencia dentro del Control Inmediato de Legalidad, en adelante (CIL), que se adelanta sobre el Decreto Municipal 196 del 24 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde del municipio de Mosquera - Cundinamarca, a través del cual adoptó las medidas establecidas por el Gobierno Nacional en los Decretos 457 y 460 de 2020, y dicta otras disposiciones.

### I. ANTECEDENTES

1.- Mediante **Decreto Nacional No. 417 de fecha 17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el objeto de adoptar las medidas de acción efectivas que permitan conjurar la pandemia por el nuevo coronavirus COVID-19.

2.- Con posterioridad el alcalde del municipio de Mosquera - Cundinamarca profirió y remitió a esta Corporación el **Decreto 196 de 24 de marzo de 2020** *“Por el cual se adoptan las instrucciones establecidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 en el municipio Mosquera - Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*, con el objeto de que se efectúe el control inmediato de

legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3.- A través de auto fechado el tres (3) de abril de dos mil veinte (2020), el Magistrado ponente avocó el conocimiento del asunto y dispuso las notificaciones y publicación previstas en el ordenamiento jurídico. La notificación al municipio de Mosquera y al Ministerio Público se realizó a través de los respectivos buzones electrónicos institucionales; ello acatando las formas previstas en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

4.- En cumplimiento del mandato legal contenido en el numeral 2º del artículo 185 del C.P.A.C.A., y ante la situación de “*aislamiento preventivo obligatorio*” dispuesto, para ese momento, por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020<sup>1</sup>, se ordenó la fijación de un aviso en la página web *www.ramajudicial.gov.co*, en la sección denominada “*Medidas COVID19*”, por el término de diez (10) días; al tiempo que convocó a los ciudadanos interesados a intervenir en el trámite.

5.- Dentro del término de intervención, ninguna de las partes interesadas efectuó pronunciamiento frente al asunto planteado.

6.- En el término de traslado al agente del Ministerio Público, el cual se adelantó entre el 27 de abril de 2020 y el 11 de mayo de 2020, no se rindió concepto frente al asunto planteado.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1.- Competencia.

De acuerdo con lo previsto en el **artículo 20 de la Ley 137 de 1994**, 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, el cual se ejercerá por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del H. Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

A su turno, el **numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011**, señala que a los Tribunales Administrativos les corresponde conocer del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean expedidos en ejercicio de la función administrativa

---

<sup>1</sup> Prorrogada posteriormente a través del Decreto 593 de 24 de abril de 2020, hasta las 00:00 am del 11 de mayo de 2020; y extendida hasta las 00:00 a.m. del 25 de mayo de 2020, por el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020.

durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales.

Que de acuerdo con lo señalado en el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, entre otras, las actuaciones que adelanten los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Que una vez analizado el contenido del **Decreto Municipal 196 del 24 de marzo de 2020**, se observa que fue proferido por el alcalde del municipio de Mosquera – Cundinamarca, y que citó como fundamento de su expedición, entre otros, los decretos legislativos 417 de 2020<sup>2</sup> y 460 de 2020<sup>3</sup>, y como quiera que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ejerce jurisdicción en el Departamento de Cundinamarca, cuya comprensión territorial incluye al municipio de Mosquera, se concluye que esta Corporación, es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por esa entidad territorial.

## **2.2.- En cuanto a la norma sometida a control de legalidad**

Estudia la Corporación el Decreto Municipal 196 del 24 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan las instrucciones establecidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 en el municipio Mosquera - Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el representante legal del ente territorial, quien estableció su competencia para dictar el acto administrativo en lo establecido en el artículo 315 de la Constitución Política, de la Ley 136 de 1994 y de la Ley 1551 de 2012 .

El alcalde del municipio de Mosquera – Cundinamarca, invocó como sustento normativo de la decisión administrativa lo siguiente:

- (i) La Constitución Política;
- (ii) El literal e) del numeral 2º del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012
- (iii) La Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional;

---

<sup>2</sup> por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

<sup>3</sup> por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarias de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

- (iv) El Decreto 137 del 12 de marzo de 2020 proferido por el Departamento de Cundinamarca, por el cual se declara la alerta amarilla, se adoptan medidas administrativas, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el Coronavirus - COVID 19 en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones;
- (v) El Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Presidente de la República mediante decreto legislativo 417 de 2020;
- (vi) El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por 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.
- (vii) El Decreto 460 de 2020 por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de Familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Seguidamente, y una vez expuesta la justificación de las medidas adoptadas, el alcalde del municipio de Mosquera – Cundinamarca dispuso en la parte resolutive del acto administrativo objeto de control lo siguiente:

*"(...) Artículo 1º. Adoptar las instrucciones establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, "por 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".*

*Artículo 2º. Adoptar las medidas establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, "por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".*

*Artículo 3º. Derogar el parágrafo 2 del artículo 6º del Decreto Municipal 187 del 16 de marzo de 2020<sup>4</sup>.*

*Artículo 4º. Remitir el presente acto administrativo al Ministerio del Interior para su socialización según lo establecido en el Decreto Nacional 418 del 18 de marzo de 2020.*

*Artículo 5º El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación (...)"*

### **2.3.- Límites al estudio de control inmediato de legalidad del Decreto Municipal 196 de 2020.**

Del análisis del contenido y alcance del Decreto Municipal 196 del 24 de marzo de 2020, la Sala advierte, que las medidas administrativas allí adoptadas se contraen a implementar los Decretos Legislativos 457 y 460 en el municipio de Mosquera Cundinamarca.

Sin embargo, la Sala no se pronunciará en cuanto a la adopción de las medidas consagradas en el Decreto Legislativo 457 de 2020, en razón a que, si bien la norma fue

---

<sup>4</sup> *"(...) Parágrafo 2. Suspender las audiencias de procesos de Ley 640 de 2001 programadas en las Comisarias de Familia (...)"*

proferida por el Presidente de la República, lo cierto es que no se enmarca en el ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sino en virtud de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 en concordancia con el Decreto 418 de 2020.

Recordemos que nuestra Constitución, en el numeral 4 de su artículo 189, establece como función del Presidente de la República “*Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado*”, por su parte el artículo 303 señala al gobernador, como “*agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general*” y el artículo 315 señala como función del alcalde la conservación “*del 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*”.

Por otra parte, se recuerda que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) en el numeral 4 del artículo 199 dispone que corresponde al Presidente de la República “*Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia*”.

Por lo tanto, al observar el contenido del Decreto Legislativo 457 de 2020, se tiene que no fue proferido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino en virtud de facultades propias y preexistentes del Presidente, las cuales no obedecen a la declaratoria de un Estado de Excepción, por lo que la sala no estudiará lo referente a la implementación de esta norma en el Decreto Municipal 196 de 2020, y el estudio exclusivamente se destinará a la implementación del Decreto Legislativo 460 de 2020 en el municipio de Mosquera – Cundinamarca, que se refiere a las medidas para la **prestación del servicio a cargo de las Comisarías de Familia.**

#### **2.4.- Del control inmediato de legalidad – Presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad**

De conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte de los Tribunales Administrativos “*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*” cuando emanen de las autoridades territoriales.

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado estableció que para la procedencia del control inmediato de legalidad, el acto de la administración debía reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos:

*“En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 59 y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, 60 para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.*

*De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción**”<sup>5</sup> (Negrilla y subraya fuera del texto).*

Dicho lo anterior, incumbe a la Sala verificar si en la presente oportunidad fueron acreditados los presupuestos de procedencia del medio de control aludido, tal como sigue:

**2.4.1.- El acto de contenido general:** el H. Consejo de Estado ha precisado que el control automático de legalidad que estructura el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 versa sobre las medidas de “carácter general”, entendidas éstas como actos de contenido general<sup>6</sup>.

En reciente pronunciamiento, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, señaló que el acto administrativo pierde el carácter de general cuando: *“(...) el alcance determinado y determinable de sus destinatarios y la materia, cuyos efectos jurídicos directos **no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...)**”<sup>7</sup>.*

De acuerdo con lo anterior y una vez analizada la norma sometida a control inmediato de legalidad, se observa que su contenido es de **carácter general**, pues la decisión de adoptar las medidas decretadas por el Gobierno Nacional en materia de prestación de servicios de las Comisarías de Familia, es una medida que impacta a toda la comunidad del municipio de Mosquera.

**2.4.2.- El ejercicio de la función administrativa:** para el Consejo de Estado la noción general de función administrativa comprende *“aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”<sup>8</sup>.*

En el caso que nos ocupa, se observa que el decreto objeto de control fue expedido por el alcalde municipal de Mosquera - Cundinamarca, en uso de las facultades que le otorgan los artículos 314 y 315 superior, en calidad de jefe de la Administración local y representante

<sup>5</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

<sup>6</sup> Sala Plena de lo Contencioso administrativo. C. P. Reinaldo Chavarro Buriticá, Expediente 1100 I-03-1S-000- 2002-1280-01 (CA-006).

<sup>7</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - C.P: Carmelo Perdomo Cuéter. 16 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01057-00. Norma que se revisa: Circular 8 de 25 de marzo de 2020.

<sup>8</sup> *Ibidem*

legal del municipio, por lo cual le asiste la atribución de dirigir la acción administrativa municipal, lo que nos lleva a concluir que el acto administrativo fue expedido en ejercicio de la función administrativa que les compete a alcaldes y gobernadores en todo el territorio nacional.

#### **2.4.3.- La finalidad del acto administrativo – Desarrollo de los decretos legislativos:**

el control **inmediato** de legalidad, en los términos señalados en la Ley 137 de 1994, solamente procede para aquellos actos de contenido general que desarrollan los estados de excepción, lo cual significa que si la norma objeto de estudio se expide en virtud de facultades ordinarias de la Administración, no es posible avocar su conocimiento a través de este medio excepcional, sino que deben ser controvertidas a través de los mecanismos ordinarios establecidos para el efecto.

Así, con el objeto de analizar la procedencia del control inmediato de legalidad, es necesario verificar que el acto administrativo tenga como finalidad el desarrollo de los decretos expedidos con fundamento en los estados de excepción, (entre los que están los dictados en el estado de emergencia).

Al observar el contenido del **Decreto 196 del 24 de marzo de 2020**, se tiene que fue proferido por el alcalde del municipio de Mosquera – Cundinamarca, y que citó como fundamento de su expedición, entre otros, el Decreto Legislativo 417 de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, y el Decreto Legislativo 460 de 2020, por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En consecuencia, se observa con claridad que el origen de la decisión del mandatario local es el estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional.

Visto lo anterior, y una vez establecida la procedencia del presente medio de control, la Sala abordará el estudio de fondo que corresponda.

#### **2.5.- Del Control Inmediato de Legalidad y su alcance.**

Sea lo primero señalar que 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 solo la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del estado de excepción, sino además los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, así como las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos

legislativos durante dicha excepcionalidad, actos estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos.

Es así, que la norma dispone:

*“(…) **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 (...).”*

Revisado el contenido del Capítulo 6 del Título VII de la Constitución Política, así como la Ley 137 de 1997, se advierte con meridiana claridad que el constituyente no solo se preocupó por determinar la naturaleza de los estados de excepción, sino que además, fijó los límites a los que debían sujetarse las facultades extraordinarias que en razón de ellos se le reconocen al ejecutivo, y son tales derroteros los que debe procurar el operador judicial que sean acatados por las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, cuando se esté en presencia de circunstancias excepcionales.

En tratándose del estado de emergencia económica, social y ecológica, las primeras limitantes al poder del Ejecutivo Nacional aparecen expuestas en el artículo 215 Superior, en el que se indica que los decretos con fuerza de ley, dictados por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Conforme a lo anterior, se podría afirmar válidamente que las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia; en tal sentido el desarrollo normativo dentro de los estados de excepción obliga a observar **el principio de conexidad y congruencia** con los fines que se persiguen con la declaración del estado de excepción.

Dicha exigencia fue replicada en los artículos 10 y 11 de la Ley 137 de 1994, en los que se dispone que, cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberán estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos e indicar de manera suficiente la necesidad de tales disposiciones, de suerte que, los desarrollos normativos no podrán sustraerse a las circunstancias especiales de orden fáctico y/o jurídico que propiciaron la situación excepcional.



Dispone también el precepto constitucional (artículo 215) que, el Gobierno, en la normativa que declare el estado de emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias; obligación que se deriva **del principio de temporalidad**, pues al ser las medidas extraordinarias específicas y restringidas a conjurar la amenaza que motivó el uso de potestades excepcionales, éstas deben concluir en el momento en que cese la perturbación o disminuya a un nivel tal que pueda ser controlado por medio de los mecanismos ordinarios contemplados en el ordenamiento. Disposición que fue recogida en el artículo 9 de la Ley Estatutaria al señalar que las facultades extraordinarias sólo podrán ser utilizadas cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad y proporcionalidad.

Otros derroteros impuestos al Ejecutivo aparecen descritos en el artículo 15 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, en donde se impone la prohibición expresa de: **(i)** suspender los derechos humanos y libertades fundamentales; **(ii)** interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado; y **(iii)** suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Se referirá la Sala a la restricción consistente en *suspender los derechos humanos y libertades fundamentales*, pues entre las mencionadas es la que potencialmente puede ser desconocida por los mandatarios locales.

Así, sobre el particular la Corte Constitucional<sup>9</sup>, ha señalado que cuando la norma refiere a los **“derechos humanos y libertades fundamentales”**, no hace cosa distinta que remitirse a los derechos y libertades reconocidos y garantizados en lo que la doctrina constitucional ha definido como bloque de constitucionalidad, esto es, aquellas normas jurídicas que, aunque no tienen consagración expresa en el derecho interno, tienen plena vigencia en éste. Esta condición de prevalencia se deriva de lo dispuesto en el artículo 93 Superior, de acuerdo con el cual *“los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno”*.

Este bloque de constitucionalidad está conformado por el Texto Superior, los instrumentos de derecho internacional humanitario y los tratados que consagran derechos humanos, cuya restricción se encuentra expresamente prohibida en los artículos 3 y 4 de la Ley estatutaria.

En dicho marco, el artículo 4º *ibídem*, prevé la imposibilidad de restringir, a través de medidas de excepción, el núcleo esencial de derechos determinados, tales como *“el*

---

<sup>9</sup> Sentencia C – 802 de 2002

*derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus".* Así como la prohibición expresa de que las medidas adoptadas entrañen algún tipo de discriminación fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

Ahora, la Ley 137 de 1994 en su artículo 13, vislumbró la posible restricción al ejercicio de los derechos y libertades, empero, ello sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad. En consecuencia, solamente es posible restringir el pleno ejercicio de los derechos y garantías, mas no suspenderlos, restricción que tendrá ocurrencia en una proporción rigurosamente necesaria, fórmula a la cual se acudirá cuando no existan alternativas distintas para repeler la situación.

En suma, es patente para la Sala que ante la declaratoria del estado de excepción, visto el objeto del control de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, corresponde a la autoridad judicial, según el ámbito de su competencia, examinar si las medidas de carácter general desarrolladas a partir de los decretos legislativos en vigencia del estado de excepción desconocen los principios de conexidad y de temporalidad, o si desbordan el límite constitucional y legal de los derechos humanos, libertades constitucionales y demás prerrogativas en los términos de la Ley Estatutaria.

Para finalizar, y con el objeto de verificar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, se hace necesario verificar si el acto administrativo objeto de control inmediato, cumple con los requisitos formales para la expedición del acto, tales como la **competencia, identificación, motivación y publicación**.

## **2.6.- Caso concreto.**

### **2.6.1.- Examen de las decisiones adoptadas por el ente territorial en el Decreto 196 de 2020 – fundamento normativo**

Previo a analizar los principios de conexidad y temporalidad de la regulación territorial con los decretos legislativos y sobre todo, el respeto por los derechos y garantías

constitucionales cuyo ejercicio no puede ser restringido o limitado en forma abusiva durante el Estado de Excepción que en la actualidad afronta el territorio nacional, se hace necesario referirnos a algunas de las normas enunciadas en el acto objeto de control, con el fin de ilustrar de mejor manera la decisión que adoptará la Sala.

Así pues, mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de 30 días, con el objeto de conjurar y hacer frente a la emergencia causada por el nuevo *Coronavirus – COVID 19*.

Bajo su amparo y con el propósito de otorgar a los entes territoriales, mecanismos ágiles que permitieran atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID-19, el Gobierno Nacional, con la firma de todos sus ministros, profirió el **Decreto Legislativo 460 de 2020** "*Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*".

El último de los decretos mencionados, adoptó una serie de medidas extraordinarias en materia de prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia en los siguientes términos:

*"(...) Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.*

*Para el efecto deberán:*

- (i) priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres;*
- (ii) ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento;*
- (iii) disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio;*
- (iv) diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales;*
- (v) disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos;*
- (vi) privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia;*

- (vii) **coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación**
- (viii) **adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance.**
- (ix) establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.
- (x) disponer de espacios adecuados para que las mujeres, niños, niñas, adolescentes, y adultos mayores puedan ser acogidos para su protección y cumplir las medidas de aislamiento, en el evento que exista riesgo de agresión o violencia en el hogar.
- (xi) **adoptar medidas para que en la comisaría de familia se permita el ingreso únicamente de la persona usuaria de los servicios, salvo los casos en los que sea necesario contar con un acompañante, dadas las particularidades de la situación, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.**
- (xii) garantizar permanentemente las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones de las comisarías de familia, y disponer de elementos antisépticos, de bioseguridad y de protección que prevengan posibles contagios.
- (xiii) adaptar espacios aislados de atención, para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.
- (xiv) **generar estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre los servicios de las comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén al alcance del Distrito o municipio, entre ellos las emisoras comunitarias. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita los servicios de las comisarías de familia y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto.**
- (xv) desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión, virtuales y o audiovisuales posibles. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.
- (xvi) generar mecanismos de articulación con organizaciones de mujeres, organismos internacionales y de cooperación en los territorios, que puedan brindar apoyo en atención psicosocial y acogida, en caso de requerirse.
- (xvii) Adelantar monitoreo constante de los casos de violencia ya denunciados y de las órdenes de alejamiento.

**Parágrafo.** Es deber de los comisarios de familia informar de manera inmediata a la Secretaría de Salud o Dirección Territorial de Salud, sobre cualquier caso en el que pueda existir sospecha de contagio de coronavirus COVID-19, trátese de personal vinculado a la comisaría de familia o personas usuarias que acuden a ella.

**Artículo 2. Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho.** En aquellos eventos en que no se cuente con medios tecnológicos para realizar audiencias, a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, los alcaldes municipales y distritales podrán suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho.

En ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. En estos casos las audiencias deberán realizarse de forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las acciones necesarias para garantizar que

en el desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.

~~**Parágrafo.** A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con miras a privilegiar el principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes, los procuradores judiciales de familia estarán facultados para fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de las partes respecto a custodia, alimentos y visitas cuando fracase el intento conciliatorio. (Parágrafo declarado inexecutable a través de sentencia C-179 de 2020 MP. ALBERTO ROJAS RÍOS)~~

**Artículo 3. Funciones de policía judicial.** La Fiscalía General de la Nación dispondrá de canales de articulación y orientación permanente para fortalecer las funciones de policía judicial en las comisarías de familia.

**Artículo 4. Campaña de prevención de la violencia intrafamiliar.** La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las gobernaciones y alcaldías implementarán campañas de prevención y estarán continuamente, a través de canales virtuales, informando, invitando y dando herramientas a las familias para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar al interior de las mismas durante la emergencia.

*El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República priorizará mensajes institucionales a través de los medios de comunicación disponibles para ello (...)*"

Como se observa, el Gobierno Nacional, a través de la normativa citada, implementó una serie de **medidas extraordinarias**, con el objeto de salvaguardar la prestación continua del servicio a cargo de las Comisarías de Familia, en especial, con el objeto de proteger y garantizar los derechos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.

Por lo tanto, el precepto citado, constituye, en el asunto de autos, el parámetro objetivo a partir del cual, la Corporación debe establecer si el representante legal del ente territorial ajustó su actuación a lo allí contenido, y, si en su desarrollo pudo haber incurrido en vulneración de las garantías constitucionales de los ciudadanos, o si ello devino en el ejercicio abusivo de la función administrativa dentro del marco del estado de excepción.

## **2.6.2.- Análisis de los elementos de conexidad y temporalidad, así como el respeto de los derechos humanos y garantías constitucionales del Decreto municipal 196 de 2020.**

Puestas en este contexto las cosas, y observado que el artículo 2<sup>10</sup> del Decreto núm. 196 de 2020 dictado por el alcalde del municipio de Mosquera – Cundinamarca, manifiesta exclusivamente que adopta las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 460 de 2020, surge palmario que, el representante legal del ente territorial no incurrió en infracción del límite competencial atribuido por el decreto legislativo que se encarga de desarrollar, ni implica la suspensión de los derechos humanos ni las libertades fundamentales, las cuales

---

<sup>10</sup> Artículo 2°. Adoptar las medidas establecidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, "por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

constituyen un límite a las facultades del ejecutivo, y que se reitera, fueron previstas con el propósito de prevenir los excesos en el ejercicio de la función administrativa; lo anterior surge palmario en el *sub examine* pues el artículo segundo del Decreto 196 de 2020, no hace cosa distinta que acoger el contenido del Decreto Legislativo 460 de 2020.

Así las cosas se tiene que las medidas tendientes a garantizar la prestación de servicios de las Comisarías de Familia en la entidad territorial **tienen conexidad** no solo con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional sino también con las disposiciones de orden constitucional que por una parte prevén el respeto de los derechos fundamentales a todos los habitantes del territorio nacional en el estado de emergencia, y por otra, toma en cuenta la necesidad y continuidad del ejercicio de la función administrativa que compete a la entidad territorial.

En efecto, en la parte motiva del Decreto municipal 196 del 2020, se indicó que: “(...) con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del Coronavirus COVID- 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, **se hace necesario flexibilizar la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de las Comisarías de Familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación de personas en las dependencias de las Comisarías de familia, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo (...)**”.

Adicionalmente y con miras a garantizar los derechos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, se observa que la autoridad local procedió a derogar el parágrafo 2 del artículo 6 del Decreto Municipal 187 del 2020<sup>11</sup> expedido por el alcalde de Mosquera, con el objeto de ajustar las disposiciones decretadas por el representante legal del municipio de Mosquera, a las directrices dadas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 460 de 2020, en que se indicó que: “(...) en ningún caso **se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.** En estos casos las audiencias deberán realizarse de forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las acciones necesarias para garantizar que en el desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene (...)

Por lo tanto, la medidas adoptadas por el alcalde del municipio de Mosquera permiten el equilibrio entre la directriz de aislamiento preventivo impartida por el Gobierno Nacional que

---

<sup>11</sup> Parágrafo 2. Suspender las audiencias de procesos de Ley 640 de 2001 programadas en las Comisarias de Familia.

busca limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID 19 y proteger la salud del público en general; así como la continuidad de las funciones administrativas que garantizan la atención a los usuarios de las Comisarías de Familia, con el objeto de asegurar el cumplimiento efectivo de los fines y principios del Estado.

Siendo ello así, no puede declararse cosa distinta que la conformidad del Decreto Municipal 196 de 2020, en cuanto a la prestación del servicio de las **Comisarías de Familia**, con las decisiones contenidas en el Decreto 460 de 2020.

Finalmente, en cuanto al cumplimiento del **principio de temporalidad**, se observa que el alcalde de Mosquera dispuso que las medidas estarían vigentes mientras el Gobierno Nacional mantuviera vigente el Estado de Excepción, así como el Decreto Legislativo 460 de 2020, términos que se ajustan a lo establecido por la Constitución y la ley, pues el Gobierno Nacional es quien cuenta con la atribución de establecer la duración de tales medidas.

### **2.6.3.- Análisis de los requisitos formales del Decreto Municipal 196 de 2020.**

#### **✓ En cuanto a la competencia e identificación.**

En el *sub lite*, se observa que el decreto examinado está suscrito por el alcalde del municipio de Mosquera y expedido en uso de las facultades que le otorgan los artículos 314 y 315 superior, que lo instituyen como jefe de la Administración local y representante del municipio, siéndole atribuible dirigir la acción administrativa municipal, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Como quedó expuesto líneas atrás, el Gobierno Nacional expidió los decretos 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y 460 de 2020 por el cual se adoptan medidas de urgencia en la prestación de servicio de las Comisarías de Familia.

En este orden de ideas, y en atención a lo dispuesto en el artículo 2º constitucional que establece que: “(...) *las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...)*”, le era propio al alcalde de Mosquera, dadas las circunstancias de Emergencia Económica, Social y Ecológica a nivel nacional, decretar y atender el contenido del Decreto Legislativo 460 de 2020.

Adicionalmente, se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de competencia e identificación del acto, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

✓ **En cuanto a la motivación (adecuación a los fines expuestos y proporcionalidad a las medidas adoptadas).**

La jurisprudencia del Consejo de Estado estableció que el acto expedido por la autoridad local, debe ser adecuado a los fines expuestos y ser proporcional a las medidas adoptadas.

En cuanto a este aspecto se refiere, se observa que con la expedición del Decreto Municipal 196 de 2020, el alcalde del municipio de Mosquera – Cundinamarca adoptó “*las instrucciones establecidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y Decreto 460 del 22 de marzo de 2020*”, por lo que se entiende cumplido el deber de motivación del acto administrativo, pues el acto no buscó asunto distinto a implementar las medidas dictadas por el Gobierno Nacional en cuanto a la prestación del servicio de Comisarías de Familia se refiere.

Ahora bien, aunque la autoridad municipal adoptó en su totalidad las medidas dictadas por el Ejecutivo en el Decreto Legislativo 460 de 2020, que le ofrecen suficiente marco de competencia, la Sala advierte que adicionalmente, en el acto administrativo objeto de control, se efectuó una motivación amplia y pertinente frente a su objeto y fundamentación legal, basada en hechos ciertos y demostrados al momento de la emisión del acto<sup>12</sup>, todos ellos relacionados con el Estado de Emergencia que se vive en el país y en el mundo.

Por otro lado, aprecia la Sala que, por tal razón, el decreto analizado guarda plena concordancia entre su parte motiva y su parte resolutive, por lo que podemos afirmar válidamente que el acto objeto de análisis está debidamente motivado, y se encuentra adecuado a los fines en él expuestos y es proporcional a las medidas adoptadas en el marco del estado de excepción.

✓ **En cuanto a la publicación del acto administrativo**

De conformidad con el artículo 65 del CPACA:

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta (Sentencia de 28 de febrero de 2008, expediente No. 15944).



*“(…) Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el **Diario Oficial** o en las gacetas territoriales, según el caso.*

*Las entidades de la administración central y **descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.***

*Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.*

***En caso de fuerza mayor** que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz. (…)*. (Negrilla fuera de texto)

En el caso particular, el Decreto 196 de 2020 fue publicado en la página web dispuesta por la Alcaldía Municipal para tal efecto, lo que significa que se cumplió con el requisito de publicación, necesario para efectos de vigencia y oponibilidad de los actos administrativos de carácter general y abstracto<sup>13</sup>.

## **Conclusión**

Con base en el análisis que antecede, la Sala no encuentra que el Decreto 196 de 22 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Mosquera – Cundinamarca sea contrario a los fines por los cuales fue decretado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, ni tampoco desconoce el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, por lo que lo procedente será declarar que tal acto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico.

## **2.5 Decisión.**

En virtud de lo expuesto, la Subsección F de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

## **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLÁRESE** que el **Decreto 196 del 24 de marzo de 2020** expedido por el **alcalde del municipio de Mosquera**, Departamento de Cundinamarca, están ajustado al ordenamiento jurídico, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

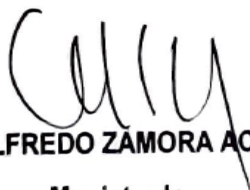
<sup>13</sup> <https://www.mosquera-cundinamarca.gov.co/tema/normatividad/decretos>

**SEGUNDO:** Notificar esta providencia al señor alcalde del municipio de Mosquera - Departamento de Cundinamarca y al señor Agente Delegado del Ministerio Público, a través las respectivas direcciones electrónicas registradas en el expediente.

**TERCERO:** Insertar el texto de esta providencia en la página [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co) en la sección denominada "Medidas COVID19", o en la plataforma autorizada para tales efectos.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

(Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.)



**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
Magistrado



**PATRICIA SALAMANCA GALLO**  
Magistrada



**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada