



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá D. C., primero (1º) de abril de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: DRA. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**

**EXPEDIENTE : 25000-23-15-000-2020-00318-00**  
**MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**ASUNTO : DECRETO 187 DEL 16 DE MARZO DE 2020 DE LA  
ALCALDIA MUNICIPAL DE MOSQUERA -  
CUNDINAMARCA**

**AUTO**

La Alcaldía de Mosquera Cundinamarca por medio de correo electrónico remitió a esta Corporación copia del Decreto 187 del 16 de marzo de 2020 por medio del cual se decretan medidas preventivas para la contención de la pandemia CORONAVIRUS en el municipio, se dictan otras disposiciones y se modifica el parcialmente el Decreto No. 180 del 13 de marzo de 2020.

Sometida la actuación a reparto, el 30 de marzo de 2020, correspondió su conocimiento al Despacho de la suscrita Magistrada, que en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y en virtud de lo previsto en el artículo 136 del CPACA, procederá a analizar si avoca su conocimiento, previas las siguientes,

**CONSIDERACIONES**

Ante la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del brote denominado COVID 19 (CORONAVIRUS) el Presidente de la República, en aplicación de artículo 215 de la Constitución Política, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo del año 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, para adoptar las medidas necesarias, conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia, señala:

**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.*

Por su parte el CPACA sobre el control inmediato de legalidad y la competencia de los Tribunales Administrativos para asumir su conocimiento prevé:

**Artículo 136. Control inmediato de legalidad.** *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

**Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia.** *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

(...)

*14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.*

(...)"

Conforme las normas en cita los Tribunales Administrativos conocerán de los controles inmediatos de legalidad de los actos de carácter general expedidos por autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados.

En el presente caso, el Estado de Excepción en desarrollo del cual se deben expedir los decretos que serían objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, fue adoptado por el Presidente de la República a través del

Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que, solo se podrá ejercer este control respecto de las disposiciones adoptadas por los entes territoriales en el marco de este decreto nacional.

Sobre la naturaleza del control inmediato de legalidad el Consejo de Estado señaló<sup>1</sup>:

“(…)

***1. Características del control inmediato de legalidad***

*El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.*

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

*En oportunidades anteriores, la Sala<sup>2</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:*

*a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*

*b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

*c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la*

---

<sup>1</sup> Sentencia del 5 de marzo de 2012 del Consejo de Estado – Sala Plena, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente No. 11001031500020100036900.

<sup>2</sup> Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

*constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*

*d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

*En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.*

*En el último tiempo, la Sala Plena<sup>3</sup> ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.*

*De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.*

*Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.*

*e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho<sup>4</sup>:*

*“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice*

---

<sup>3</sup> Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.  
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.  
- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

<sup>4</sup> Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

*para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”*

Conforme las normas y la jurisprudencia en cita se deben tener en cuenta 3 presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad: (i) el acto administrativo debe ser de carácter general; (ii) el acto debió ser expedido en ejercicio de la función administrativa de la autoridad territorial; y (iii) el acto general debe tener como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En el caso que se analiza el Alcalde del Municipio de Mosquera – Cundinamarca, ante la situación originada por la pandemia denominada COVID 19 (CORONAVIRUS) expidió el Decreto 187 del 16 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se decretan medidas preventivas para la contención de la pandemia CORONAVIRUS COVID 19 en el Municipio de Mosquera, Cundinamarca, se dictan otras disposiciones y se modifica parcialmente el Decreto Municipal No. 180 del 13 de marzo de 2020”*, citando como sustento normativo del acto administrativo, el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, y la Ley 1801 de 2016.

En los considerandos del acto administrativo se indicó que en virtud del artículo 315 de la Constitución Política, que señala las atribuciones de los alcaldes municipales como primera autoridad de policía, entre ellas, conservar el orden público; del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que determina las funciones de los alcaldes; y que el 12 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional expidió la Resolución No. 385 por medio de la cual declaró la emergencia sanitaria por el COVID 19, y el Departamento de Cundinamarca mediante el Decreto 127 del 12 de marzo de 2020 declaró la alerta amarilla, la Administración municipal mediante el Decreto 180 del 13 de marzo de 2020 declaró la alerta amarilla en el Municipio de Mosquera.

También precisa el acto que siguiendo las recomendaciones realizadas por el Gobierno Nacional, se hace necesario modificar el artículo 5º del Decreto 180 del 13 de marzo de 2020, en el sentido de suspender los eventos masivos de más de 50 personas con el fin de controlar la epidemia del COVID 19; y decretar:

1. Ley seca en toda la jurisdicción del municipio y prohibir la venta y consumo de bebidas alcohólicas a partir de las 6:00 pm del 17 de marzo de 2020 hasta el 31 de marzo de 2020 a las 6:00 am.
2. Suspender la actividad económica de los establecimientos de comercio que impliquen aglomeración de público, y los eventos públicos y privados de más de 50 personas.
3. Suspender el funcionamiento de la red de parques, polideportivos y escenarios culturales, así como la atención de manera presencial al público en la Administración Municipal.
4. Restringir la permanencia en espacio público y en establecimientos de comercio de adultos mayores de 60 años desde las 6:00 pm del 17 de marzo del 2020 hasta que se emita comunicado oficial de una disposición contraria, teniendo en cuenta la vulnerabilidad del adulto mayor ante la pandemia.
5. Decretar toque de queda a todos los habitantes de lunes a domingo de 9:00 pm a 5:00 am; y hasta tanto se emita comunicado oficial en contrario.

Teniendo en consideración el contenido del Decreto No. 187 del 16 de marzo de 2020 del Municipio de Mosquera, se constata que no fue expedido en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción, pues el Decreto Nacional que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional por la pandemia COVID 19 fue expedido el 17 de marzo de 2017; y si bien con anterioridad se habían adoptado decisiones para mitigar la emergencia sanitaria generada por dicha pandemia, fue con el Decreto 417 de 2020 que se materializó el estado de excepción, por lo que los actos administrativos generales expedidos en ejercicio de autoridad administrativa tendientes a desarrollar dichos decretos legislativos, son los de objeto de control inmediato de legalidad, conforme lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, y en esa medida, como el Decreto 187 del 16 de marzo del 2020 se adoptó antes de ser proferido el decreto que declaró el estado de excepción, no es susceptible de este control de legalidad.

En ese orden, atendiendo la temporalidad del Decreto 187 del Municipio de Mosquera, se concluye que no es susceptible de control inmediato de legalidad,

pues si bien, es un acto general de una autoridad territorial, no fue expedido en ejercicio de las funciones administrativas desarrollando ningún decreto legislativo expedido en el estado de excepción adoptado por el Gobierno Nacional el 17 de marzo de 2020 a través del Decreto 417, por lo que no se avocara su conocimiento.

En consecuencia, se

### RESUELVE

**Primero.- No avocar el conocimiento**, en única instancia, del control de legalidad automático del Decreto 187 del 16 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Mosquera – Cundinamarca *“Por medio del cual se decretan medidas preventivas para la contención de la pandemia CORONAVIRUS COVID 19 en el Municipio de Mosquera, Cundinamarca, se dictan otras disposiciones y se modifica parcialmente el Decreto Municipal No. 180 del 13 de marzo de 2020”*, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**Segundo.-** Por Secretaría de la Sección Cuarta notificar la presente decisión al **Alcalde del Municipio de Mosquera– Cundinamarca**, o a quien haya delegado la facultad de recibir notificaciones, y al **Ministerio Público**, mediante mensaje dirigido al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales, adjuntando copia de esta providencia, conforme lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

**Tercero.-** Ejecutoriada esta decisión, archívese el expediente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La firma del documento es digitalizada y se incorpora por la magistrada



**GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**  
Magistrada