

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



**SALA PLENA**

Medellín, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

Sentencia: **No. SP-006**  
Radicado: 05001-23-33-000-2020-00932-00  
Instancia: ÚNICA - SENTENCIA  
**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
Demandante: MUNICIPIO DE DON MATÍAS – ANTIOQUIA  
Demandado: DECRETO No. 052 DEL 22 DE MARZO DE 2020  
DEL MUNICIPIO DE DONMATÍAS

**MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ**

De conformidad con los artículos 185 y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)<sup>1</sup>, se procede a proferir sentencia dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Donmatías.

**I. ANTECEDENTES**

Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno en pleno declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días, con el fin de conjurar la grave crisis de salud pública y económica que se avecinaba por la exposición y expansión en el territorio del brote de enfermedad del coronavirus Covid-19 y la declaratoria de pandemia por la Organización Mundial de la Salud.

El Alcalde del municipio de DONMATÍAS – Antioquia expidió el Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES DE LA COMISARÍA DE FAMILIA E INSPECCIONES DE POLICÍA ADSCRITAS A LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE DONMATÍAS – ANTIOQUIA ”*.

---

<sup>1</sup> En adelante CPACA

## II. DEL ACTO SOMETIDO A CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El acto administrativo que se somete al control inmediato de legalidad es el Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Donmatías. El contenido del acto es el siguiente:

**"DECRETO No. 052  
(22 de marzo de 2020)**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS DE LAS  
ACTUACIONES DE LA COMISARIA DE FAMILIA E INSPECCIONES DE  
POLICÍA ADSCRITAS A LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL  
MUNICIPIO DE DONMATÍAS - ANTIOQUIA"**

**EL ALCALDE DE DONMATÍAS - ANTIOQUIA**

*En uso de las facultades legales y Constitucionales, en especial las conferidas en los numerales 1 y 2 del artículo 315 de la Constitución Política, el literal b) del artículo 91 de la 136 de 1994, los artículos 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, y*

### **CONSIDERANDO**

- 1. Que el 11 de febrero de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.*
- 2. Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.*
- 3. Que mediante Decreto No. D2020070000967 del 12 de marzo de 2020, el Gobernador de Antioquia declaró la emergencia sanitaria en salud en toda la jurisdicción del Departamento de Antioquia.*
- 4. Que mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario.*
- 5. Que es de conocimiento público que el país se ha visto afectado en los últimos días con el aumento de casos del virus denominado COVID-19, catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia de impacto mundial.*
- 6. Que en consecuencia, el Municipio de Donmatías expidió el Decreto 049 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptan medidas para prevención y contención, por causa del Coronavirus COVID-19, en el marco de las normas nacionales y la declaratoria de emergencia de la gobernación de Antioquia.*
- 7. Que mediante Decreto Nro. 050 del 17 de marzo de 2020, se establece el toque de queda, se ordena cierre de bares, discotecas y establecimientos nocturnos en el municipio de Donmatías, con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras*

disposiciones, a partir del día 17 de marzo de 2020 hasta el 31 de marzo de 2020.

8. Que la Directora General del Instituto Colombiano de Bienestar familiar mediante Resolución Nro. 2953 de fecha 17 de marzo de 2020 adoptó medidas transitorias frente a los trámites de restablecimientos de derechos de niños, niñas y adolescentes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

9. Que de conformidad con el numeral 12 del artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, el alcalde puede tomar las medidas que considere necesarias para "superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja."

10. Que la OMS declaró, el 11 de marzo de 2020, que el brote COVID-19 es una pandemia, esencialmente por su velocidad en su propagación y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 138 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio, inclusive fallecimientos, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

11. Que de conformidad con los Decretos número 457 del 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, y 1031 de la misma fecha, expedido por el Departamento de Antioquia, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Colombia, a partir de las cero horas (00:00am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00am) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por causa del Coronavirus COVID-19.

12. Que de conformidad con el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, el Ministerio de Justicia y del Derecho, dicta medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica indicando, que debe de haber una prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia; sin embargo, en su artículo 2, otorga la posibilidad de suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho, en aquellos casos en que la Entidad Territorial no cuente con los medios tecnológicos para realizarlas.

13. Que el Municipio de Donmatías - Antioquia, no cuenta con un espacio que tenga la tecnología adecuada y necesaria para realizar audiencias de conciliación extrajudicial en derecho de manera virtual y que garanticen la protección y conservación de la salud y la vida de los Servidores Públicos que tengan como función realizar este tipo de audiencias, a propósito del Coronavirus COVID-19.

14. Que las oficinas de Comisaria de Familia e Inspecciones de Policía son visitadas por un alto número de usuarios, constituyéndose esto en un factor de riesgo y posible foco de propagación del virus COVID.

En mérito de lo expuesto,

### **DECRETA**

**ARTÍCULO 1.** *Suspender los términos procesales en los procedimientos administrativos que se tramitan en las Inspecciones de Policía del Municipio de Donmatías, Antioquia, desde el 22 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020, ambas fechas inclusive e igualmente y durante el mismo periodo, suspender la función extrajudicial en derecho, para esta dependencia.*

**ARTÍCULO 2.** *De conformidad con el artículo 2 del Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, suspender, para la Comisaría de Familia del Municipio de Donmatías - Antioquia, la función de conciliación extrajudicial en derecho, desde el 22 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, ambas fechas inclusive.*

**PARÁGRAFO.** *Lo anterior, sin perjuicio de que la Comisaría de Familia continúe adelantando las acciones correspondientes de conformidad con las indicaciones impartidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el Decreto 460 de 2020.*

**ARTÍCULO 3.** *Las órdenes impartidas en el presente Acto administrativo, podrán ser prorrogadas o suspendidas, de conformidad con lo lineamientos que se tengan del Orden Nacional o Departamental.*

**ARTÍCULO 4.** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y contra él no procede recurso alguno.*

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

*Dado en el Municipio de Donmatías - Antioquia, a los veintidós (22) días del mes de marzo de 2020.*

**YEISON CAMILO CORREA ALVAREZ**  
*Alcalde Municipal" (Negrillas de origen).*

### **III. TRÁMITE DEL PROCESO**

El Alcalde del municipio de Donmatías remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 27 de marzo de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 31 de marzo del mismo año.

A través de auto del 31 de marzo de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se dispuso que: (i) se publicara un aviso acerca de la existencia del proceso en la página web del municipio de Donmatías y de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por el término de 10 días; (ii) se remitieran los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición del Decreto objeto de control; (iii) se permitiera la intervención mediante correo electrónico de las personas interesadas en defender o impugnar la legalidad del Decreto y se diera traslado del proceso al Procurador Delegado por intermedio de la Secretaría de la Corporación.

Vencida la fijación de los avisos, el 5 de mayo de 2020 se corrió traslado al Procurador para dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 185 del CPACA, quien emitió concepto.

## IV. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación del aviso efectuado en las páginas web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del municipio de Donmatías, ninguna persona intervino para defender o impugnar la legalidad del Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020.

## V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Delegado ante el Tribunal emitió concepto y pide se declare la legalidad de las medidas adoptadas a través del Decreto 052 del 18 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Don Matías – Antioquia.

Dice el Procurador que el decreto cumple los requisitos de competencia, forma, y conexidad y que supera también el juicio de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, el de no contradicción específica, el de motivación suficiente, el de incompatibilidad, el de necesidad, el de proporcionalidad y el de no discriminación.

## VI. CONSIDERACIONES

**6.1 Competencia.** De conformidad con los artículos 151 numeral 14 y 185 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer del presente medio de control inmediato de legalidad.

**6.2 Problema jurídico.** Debe el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia resolver sobre la legalidad del Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020 del municipio de Donmatías, expedido por el Alcalde.

**6.3 De los Estados de Excepción y Decretos Legislativos.** Los Estados de Excepción, como su denominación lo indica, son situaciones especiales en las que el orden jurídico se altera y deben ser declarados por el Gobierno en Pleno, por el Presidente y todos los Ministros. La finalidad de la declaratoria es conjurar la situación anómala que se presente. En los artículos 212 a 215 de la Constitución Política se regulan los estados de excepción así:

1. Estado de Guerra Exterior<sup>2</sup>, que se declara para repeler una agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

2. Estado de Conmoción Interior<sup>3</sup>, cuya finalidad es atender graves perturbaciones del orden público que atenten de manera inmediata contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y que no puedan ser conjuradas mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.

---

<sup>2</sup> Artículo 212

<sup>3</sup> Artículo 213

3. Estado de Emergencia<sup>4</sup>, al que se acude cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos para los dos estados de excepción mencionados, que perturben o amenacen perturbar de forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

De conformidad con la Constitución Políticas y las normas citadas en los Estados de Excepción se deben observar las siguientes reglas:

- Deben ser declarados por el Gobierno en pleno, es decir por el Presidente con todos sus Ministros.
- En algunos casos es admisible la limitación de algunos derechos fundamentales pero sin que puedan suspenderse de forma absoluta.
- Su regulación es objeto de reserva de ley estatutaria.
- Las medidas adoptadas bajo su vigencia deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.
- Su declaración no puede interrumpir en ningún caso el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.
- El Presidente y los Ministros son responsables cuando se declare un Estado de excepción sin cumplir con los presupuestos que contempla la Constitución. Además, todos los funcionarios públicos son responsables por el ejercicio abusivo de las facultades extraordinarias concedidas.
- La declaratoria del estado de emergencia debe estar motivada, se debe expresar con claridad la relación de causalidad entre los hechos que causaron la perturbación, las razones que justifican su declaración y las medidas legislativas que se implementan para mitigar la situación.
- Todos los decretos, tanto el de declaratoria como los que posteriormente desarrollan el estado de excepción, se someten a un control constitucional automático de la Corte Constitucional y a un control político por parte del Congreso de la República<sup>5</sup>.

La Ley Estatutaria 137 de 1994 reglamentó los Estados de Excepción y tiene como propósito regular las facultades atribuidas al Gobierno, limitar su uso y fijar los controles para su ejercicio. En los estados de excepción se debe tener en cuenta:

- La prevalencia de los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia<sup>6</sup>.
- La intangibilidad de los derechos a la vida e integridad personal y demás derechos fundamentales<sup>7</sup>.
- La prohibición de suspender derechos, en el entendido de que las limitaciones no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, la intimidad, la libertad de asociación, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales. No se podrán tampoco suspender las garantías judiciales indispensables para la protección de estos derechos<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Artículo 215

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-700 del 18 de noviembre de 2015. Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>6</sup> Artículo 3

<sup>7</sup> Artículo 4

<sup>8</sup> Artículo 5

- Cuando se pretenda limitar el ejercicio de un derecho no intangible ni tratado en la Ley 137 de 1994, no puede afectarse su núcleo esencial y se deben establecer garantías y controles para su ejercicio<sup>9</sup>.
- La preservación del Estado de Derecho<sup>10</sup>.
- La justificación expresa de la limitación del derecho. El respectivo decreto de excepción deberá indicar las razones por las que impone la limitación de derechos constitucionales para que se pueda demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los que se hace necesaria<sup>11</sup>.
- En relación con los decretos legislativos debe tenerse en cuenta que: (i) que las medidas adoptadas estén específica y directamente encaminadas a conjurar la perturbación y a impedir sus efectos (finalidad); (ii) que se expresen las razones por las cuales las medidas adoptadas son necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción (necesidad); (iii) si suspenden leyes, deberán expresar los motivos por los cuales las consideran incompatibles con el Estado de excepción (motivación de incompatibilidad); (iv) que las medidas expedidas durante los Estados de Excepción guarden proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar, por eso la limitación de los derechos y libertades será permitido en el grado estrictamente necesario para el retorno a la normalidad (proporcionalidad), y (v) que las medidas no entrañen discriminación alguna por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (no discriminación)<sup>12</sup>.

Se resalta que, los Estados de Excepción se declaran mediante un decreto legislativo y los decretos que concretan las medidas legislativas para remediarlo o que los desarrollan, también se denominan legislativos<sup>13</sup>, siempre y cuando lleven la firma del Gobierno en Pleno.

#### **6.4 De los actos administrativos que desarrollan los estados de Excepción**

Declarado un Estado de Excepción y expedidos los decretos legislativos amparados en dicho estado, la administración puede expedir distintitos actos administrativos como desarrollo de los Decretos Legislativos.

Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la administración pública tiene la facultad de expedir diferentes medidas de carácter general para desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas por los decretos legislativos.

En principio la indicación es que sólo pueden desarrollarse los Decretos legislativos a través de actos administrativos de carácter general que contengan una decisión de la autoridad capaz de producir efectos jurídicos para los administrados. Entendido el acto administrativo como la manifestación de la voluntad de la administración que crea, modifica o

---

<sup>9</sup> Artículo 6

<sup>10</sup> Artículo 7

<sup>11</sup> Artículo 8

<sup>12</sup> Artículos 10 a 14

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-802 del 2 de octubre de 2002. Magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

extingue situaciones jurídicas generales, con independencia de la forma que revista o de la denominación que se le otorgue<sup>14</sup>.

Sin embargo, el Consejo de Estado<sup>15</sup> ha precisado que las mencionadas medidas *“se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración. Respecto de las últimas, ese variopinto de expresiones administrativas pueden denominarse como actos internos de la administración (...)”*. En la misma providencia se anota que tales actos internos tienen como finalidad asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, para evitar que se genere un impacto exterior que pueda afectar a los administrados.

En suma, los decretos legislativos podrán desarrollarse ya sea por actos administrativos de carácter general propiamente dichos, o bien por actos internos de la administración como memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos similares.

## **6.5 Del control inmediato de legalidad**

Inicialmente el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>16</sup> estableció el control de legalidad y dispuso 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.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se introdujo como medio de control autónomo en términos similares pues se dispuso 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 tendrá un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratan de entidades territoriales, o bien, del Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales, conforme a las reglas de competencia establecidas en el mismo Código. Y se prevé que las autoridades competentes que los expidan deben enviar los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectúa el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

En el artículo 185 del CPACA se regula el trámite que se le debe impartir al control inmediato de legalidad.

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión 27. Auto del 3 de abril de 2020. Consejera ponente: Rocío Araujo Oñate. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00949-00.

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Auto del 15 de abril de 2020. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-01006-00.

<sup>16</sup> Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.



Entonces, el medio de control de legalidad es el instrumento judicial que procede para examinar las decisiones administrativas que se enmarquen en (i) actos generales, (ii) proferidos en ejercicio de función administrativa, (iii) expedidos en estados de excepción y como desarrollo o reglamentación de un decreto legislativo.

El control inmediato de legalidad tiene como objeto verificar que las decisiones adoptadas en ejercicio de la función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos<sup>17</sup>. Según la Corte Constitucional, “*Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales*”<sup>18</sup>.

El Consejo de Estado en auto del 30 de abril de 2020, sobre este medio de control puntualizó:

**“(…) El control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción**<sup>19</sup>.

**(…) (i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos<sup>20</sup>) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.**

**(…) (iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.**

**(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.**

**(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia<sup>21</sup> o declarada su nulidad.**

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de octubre de 2013. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00390-00.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

<sup>19</sup> Cfr. C. Const., Sent., C-179, abr. 13/1994.

<sup>20</sup> ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

<sup>21</sup> CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

(vi) **Se trata de un control integral** en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

**Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad.** En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) **La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa**, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato<sup>22</sup>.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA (...)<sup>23</sup>.

En relación a la integralidad en el control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado explica que no es obligatorio el estudio de validez del respectivo acto administrativo en relación con todo el ordenamiento jurídico, y que “Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”<sup>24</sup>. Por eso, la sentencia que se profiera tiene el carácter de cosa juzgada relativa.

Dentro de esa integralidad, los actos objeto de control inmediato de legalidad deben examinarse desde dos aspectos:

**1. Formal**, referido a la competencia de quien expide el acto administrativo y de los datos mínimos de identificación como su número, referencia expresa a facultades ejercidas y objeto<sup>25</sup>.

**2. Material**, que comprende los siguientes ámbitos<sup>26</sup>:

<sup>22</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sentencia rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 19. Auto del 30 de abril de 2020. Consejero ponente: William Hernández Gómez. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-01066-00.

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de mayo de 2016. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicación No. 11001-03-15-000-2015-02578-00.

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00388-00.

- **Conexidad**, que se refiere a (i) la relación entre los hechos o fundamentos de la administración expuestos en el respectivo acto con los motivos la declaratoria del estado de excepción, (ii) así como la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas expedidas para resolver la causa y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad.

En otros términos, se trata de verificar que exista una conexidad o correlación directa del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad con el estado de emergencia declarado, los decretos legislativos y demás normas superiores existentes para conjurar la situación anómala<sup>27</sup>.

- **Proporcionalidad**, que obliga a la valoración de las medidas excepcionales para verificar su carácter transitorio y para constatar si resultan adecuadas, ajustadas y conformes para obtener los fines perseguidos con su implementación.

Como lo indica la Corte Constitucional, se *“busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”*<sup>28</sup>.

- **Necesidad**, que se dirige a constatar que las medidas tomadas por fuera de la normalidad constituyan herramientas indispensables para superar la crisis.

## **6.6 De la suspensión de términos, prestación de servicios de manera no presencial y de la implementación de medios tecnológicos**

El Ministro de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 por causa del coronavirus COVID-19. En la resolución se relacionan una serie de medidas para prevenir y controlar el virus, entre ellas, la prestación de servicios a través del teletrabajo o trabajo en casa. Luego, mediante la Resolución No. 844 del 26 de mayo de 2020 se prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020.

El Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, mediante el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave crisis por el Coronavirus COVID-19. Respecto de la suspensión de términos y la utilización de medios tecnológicos en el Decreto se establece:

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de julio de 2014. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. Radicación No. 11001-03-15-000-2011-01127-00.

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de mayo de 2016. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicación No. 11001-0315-000-2015-02578-00.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-403 del 27 de mayo de 2010. Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.

“(…) Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

*Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.*

*Que con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el Gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa. (...)” (Subrayas de la Sala)*

Dentro de las motivaciones del Decreto 417 de 2020 se encuentra la recomendación de la OMS del distanciamiento social y el aislamiento como principales medidas para evitar la propagación del virus. Dice la entidad que: *“las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los Colombianos”.*

Posteriormente, el Gobierno expidió el Decreto Legislativo 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”*, que se fundamenta, entre otras razones, en la necesidad de garantizar la continuidad de los servicios en las Comisarías de Familia para que puedan atender los casos de violencia contra las mujeres y los menores de edad y se indica que para ese efecto es necesario flexibilizar la obligación de la atención personalizada, y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos.

Por último, a través del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020 se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplen funciones públicas y se tomaron medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, y se contempla la posibilidad de prestar los servicios mediante la modalidad de trabajo en casa mediante la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones. También se establece en el Decreto la posibilidad de suspender los términos legales.

## **6.7 Del caso concreto**

El Procurador Delegado ante esta Corporación emitió concepto y dijo que se debe declarar la legalidad de las medidas adoptadas a través del Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Donmatías.

Se analizan cada uno de los artículos del Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020, así:

**En el artículo primero** se ordena suspender los términos procesales en los procedimientos administrativos que se tramitan en las Inspecciones de Policía del municipio desde el 22 de marzo, hasta el 13 de abril de 2020, ambas fechas inclusive e igualmente y durante el mismo periodo, suspender la función extrajudicial en derecho, para esa dependencia.

La decisión de la Sala Plena es que no es competente el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia para conocer de dicho artículo porque no se cumple con el requisito establecido en el artículo 136 del CPACA en lo referente a que desarrolle un decreto legislativo.

Cuando el Alcalde del municipio de Donmatías expidió el Decreto 052, el 22 de marzo del presente año, ya se había declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica, pero no se había proferido el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020 mediante el cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplen funciones públicas y, se prevé la posibilidad de suspender términos legales.

Por las anteriores razones, en especial porque la Sala Plena considera que el artículo no es susceptible del Control Inmediato de Legalidad puesto que no desarrolla un decreto legislativo, se declarará INHIBIDA para pronunciarse de fondo.

**En el artículo segundo** se dispone:

*“**ARTÍCULO 2.** De conformidad con el artículo 2 del Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, suspender, para la Comisaría de Familia del Municipio de Donmatías - Antioquia, la función de conciliación extrajudicial en derecho, desde el 22 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, ambas fechas inclusive.*

***PARÁGRAFO.** Lo anterior, sin perjuicio de que la Comisaría de Familia continúe adelantando las acciones correspondientes de conformidad con las indicaciones impartidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el Decreto 460 de 2020”.*

Frente a este artículo se hace el siguiente análisis:

### **Cumplimiento de los requisitos de procedibilidad**

1. Que se trate de un acto administrativo general. Cumple este requisito pues establece o crea una situación jurídica general, la suspensión de términos de las actuaciones de las Comisarias de Familia.

2. Que se profiera en ejercicio de función administrativa. Este requisito se verifica porque la expedición fue en ejercicio de una función administrativa propia del Alcalde, previamente establecida en la Constitución Política y en las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016.

Según el artículo 315 de la Constitución Política son atribuciones del alcalde, entre otras, *“dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente (...)”*.

Y en virtud del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, son funciones del alcalde en relación con la administración municipal *“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente (...)”*

### 3. Que se expida en un Estado de Excepción y como desarrollo de un decreto legislativo.

El Decreto municipal se expidió en un Estado de Excepción ya que a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente y sus Ministros declararon *“un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, y el acto administrativo territorial tiene fecha posterior, **del 22 de marzo del mismo año.**

En la parte motiva del Decreto se mencionan las medidas impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y los Decretos Nacionales 417 y 457 de 2020 mediante los cuales se han tomados diferentes medidas de orden público en relación con el aislamiento social. Se dice también en el acto administrativo que el municipio a través de decretos municipales ha adoptado medidas de previsión y contención. Se citan la Resolución No. 2953 del 17 de marzo de 2020 proferida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la que se adoptan medidas transitorias frente a los trámites de restablecimientos de derechos de niños, niñas y adolescentes, en el marco de la emergencia sanitaria; el numeral 12 del artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, y al Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020 mediante el que se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de Familia.

Se desarrollan los siguientes Decretos legislativos:

- El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En las consideraciones del decreto se dice que con el fin de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada y que permitan incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales y, que se debe también expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos.

- El Decreto Legislativo 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”*.

Teniendo en cuenta que, el artículo segundo del Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020 se fundamenta en los Decretos legislativos citados, se cumple el tercer requisito.

### **Cumplimiento de los requisitos formales**

**Competencia del Alcalde para la expedición del acto.** En el Decreto 052 del 22 de marzo de 2020 de Donmatías se invocan como facultades constitucionales y legales para su expedición las establecidas en las Leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016.

Las potestades del Alcalde de conformidad con esas normas son las siguientes:

- Según el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, es función del alcalde, entre otras, dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

- Según el artículo 93 de la Ley 136 de 1994, el alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias.

- El Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el País.

- El Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, que hace alusión a las medidas que se deben adoptar para garantizar la prestación de los servicios en las Comisarías de Familia.

Es decir que, el Alcalde del municipio de Donmatías era competente para la expedición del Decreto 052 del 22 de marzo de 2020 y se cumple el requisito formal de competencia.

Demás requisitos formales. Se debe verificar que el acto contenga datos mínimos de identificación como su número, referencia expresa a facultades y objeto.

Revisando el acto administrativo municipal objeto de control se advierte que fue suscrito por el Alcalde de Donmatías, está debidamente enumerado y se determinada la fecha de expedición.

En suma, se cumplen con los requisitos formales para la expedición del Decreto.

### **Cumplimiento de requisitos materiales**

Para el efecto se deben revisar los antecedentes y la motivación del acto administrativo, del Decreto 052 del 22 de marzo de 2020 que *“POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES DE LA COMISARÍA DE FAMILIA E INSPECCIONES DE POLICÍA ADSCRITAS A*

*LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE DONMATÍAS – ANTIOQUIA”.*

En la parte motiva del Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020 se dice que el Ministerio de Salud y Protección Social impartió a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control y atención del coronavirus Covid-19 y para la implementación de los planes de preparación y respuesta ante ese riesgo. Hace también referencia al Decreto Departamental No. D2020070000967 del 12 de marzo de 2020, que declaró la emergencia sanitaria en salud en el Departamento de Antioquia.

Se refiere al Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y al 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.

- **Conexidad.** Se verificará la relación directa entre el acto administrativo y el Decreto que declaró el Estado de Emergencia, los demás Decretos Legislativos que tengan relación y las normas superiores existentes para conjurar la situación extraordinaria.

(i) Desde el marco de la Constitución Política. De acuerdo con los artículos 2 y 366 de la Carta es obligación del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y garantizar los derechos, principios y deberes consagrados en la Carta, además debe proteger a la población en su vida, honra y bienes. En virtud del artículo 49 Superior debe también el Estado garantizar el derecho a la salud, en su doble dimensión, como derecho fundamental y como servicio público.

La Constitución Política en su artículo 209 establece que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

El numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución del Alcalde: “3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; (...)”

El artículo 366 de la Constitución Política establece que son finalidades sociales del Estado: (i) el bienestar general, (ii) mejoramiento de la calidad de vida de población, y (iii) la búsqueda de soluciones de las necesidades básicas insatisfechas salud, de educación, saneamiento ambiental y de agua potable.

El Decreto analizado se ajusta a la Constitución Política.

(ii) Desde el marco del Estado de Emergencia. Mediante el Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró “*un Estado de*



*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*” por un término de 30 días calendario<sup>29</sup>. Se dispuso en el Decreto que el Gobierno ejercería las facultades a las que se refiere el artículo 215 de la Constitución Política para conjurar la crisis. Y se determinó que el Gobierno adoptaría mediante decretos legislativos además de las medidas anunciadas en el mismo decreto, que fueran necesarias para conjurar la emergencia y para impedir la extensión de sus efectos.

Se indicó que la OMS declaró el Covid-19 como una pandemia dada la velocidad de propagación y escala de transmisión. Y el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del coronavirus en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó una serie de medidas para prevenir y controlar la propagación de la enfermedad.

Se resalta que el vertiginoso escalamiento del brote del Covid-19 representa una amenaza global a la salud pública y, se anota que: *“ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país”*.

Por eso, se autoriza al Gobierno nacional para que expida normas que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y que permitan la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

- Desde el marco de los Decretos Legislativos. Los Decretos Legislativos que ha expedido el Gobierno Nacional y que se refieren al asunto son los siguientes:

- El Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró *“un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, por las razones indicadas.

- El Decreto 460 del 22 de marzo del mismo año, *“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”*.

Se indica en el decreto que por la pandemia y la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica se han impartido directrices a las entidades públicas para atender la contingencia, que se le debe dar prioridad a los medios digitales para que los ciudadanos realicen sus trámites y que se deben adoptar mecanismos para que los servidores públicos y contratistas cumplan sus funciones y actividades trabajando desde la casa.

También se dice que las Comisarías de familia desarrollan funciones que se dirigen a garantizar el derecho a una vida libre de violencia al interior de la

---

<sup>29</sup> Artículo 1.

familia y que se debe actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer y los menores de edad.

Se resalta que con el propósito impedir la propagación del coronavirus y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos se debe flexibilizar la obligación de la atención personalizada que se brinda a los usuarios de las Comisarías de familia y que se deben implementar mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos. Con base en las consideraciones expuestas se decidió:

***(...) 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. (...).*

***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 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 custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. En estos casos las audiencias deberán realizarse de forma virtual, salvo las partes carezcan de acceso a la tecnología así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las para garantizar que en desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene. (...)*

- Desde el marco legal. En virtud del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, son funciones del alcalde en relación con la administración municipal *“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente (...)*”

El Alcalde como máxima autoridad administrativa del municipio debe garantizar la prestación de los servicios dentro de los límites que le imponen la Constitución y la Ley, y en desarrollo de normas legales, puede limitar la actividad de sus dependencias, como en efecto lo hizo en el caso particular con la expedición del Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020.

**Proporcionalidad.** Se debe verificar si la medida adoptada mediante el Decreto 052 del 22 de marzo de 2020 de Donmatías se ajusta al Estado de Emergencia y si resulta adecuada, ajustada y conforme para la obtención de los fines que persigue.

Teniendo en cuenta el riesgo que representa la pandemia y la situación excepcional que atraviesa el País resultan proporcionada la medida con el fin de proteger la vida y salud de los particulares y funcionarios públicos. Se busca evitar el contagio del virus.

Se precisa en el Decreto legislativo que no se puede suspender la conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, y que en estos casos las audiencias deberán realizarse de forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial y se debe garantizar que en desarrollo de las diligencias se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.

Si bien la medida adoptada no desborda los límites que el ordenamiento jurídico y particularmente el Decreto Legislativo le ha impuesto, si se hace la aclaración que se debe ajustar a lo dispuesto en el Decreto 460 de 2020.

- **Necesidad.** Se debe analizar si la medida tomada puede considerarse como una herramienta indispensable para la superación del Estado de Emergencia.

Para la Sala la medida resulta necesaria para superar la emergencia. Como se expuso, la finalidad de la suspensión de trámites y términos es evitar la propagación del Covid-19 entre los servidores públicos y el público en general. La medida entonces, por una parte se dirige a proteger la vida y salud de las personas y por otra a garantizar que la administración pueda seguir prestando sus servicios.

Es también necesaria la medida para garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y de contradicción, dado que muchas personas no se podrán acercar a los despachos judiciales y de la administración para los respectivos trámites administrativos y judiciales.

## 6.8 Conclusión

Conforme a lo expuesto se decidirá:

- Se DECLARARÁ INHIBIDA la Sala Plena para fallar de fondo respecto del artículo primero del Decreto 052 de 2020 expedido por el Alcalde de Donmatías.

- Se DECLARARÁ AJUSTADO A DERECHO el artículo segundo del Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Donmatías, sin embargo, en vista de que en dicho acto administrativo no se hace un pronunciamiento respecto de la conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, se CONDICIONARÁ a que se de aplicación a lo dispuesto en el Decreto legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020.

Finalmente, y como también se indicó, la presente decisión tiene el carácter de cosa juzgada relativa.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

1. **SE DECLARA INHIBIDA LA SALA PLENA** para pronunciarse de fondo respecto del artículo 1° del Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020 expedido por el municipio de Donmatías, " *POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES DE LA COMISARÍA DE FAMILIA E INSPECCIONES DE POLICÍA ADSCRITAS A LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE DONMATÍAS – ANTIOQUIA*", por las razones expuestas.
2. **SE DECLARA ajustado a derecho el artículo 2° del Decreto No. 052 del 22 de marzo de 2020** expedido por el municipio de Donmatías, " *POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES DE LA COMISARÍA DE FAMILIA E INSPECCIONES DE POLICÍA ADSCRITAS A LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE DONMATÍAS – ANTIOQUIA*", por las razones expuestas.

**SE CONDICIONA LA LEGALIDAD** al entendido de que lo referente a la conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, se debe ceñir a lo dispuesto en el Decreto legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020, por las razones expuestas.

3. **COMUNÍQUESE** esta decisión al municipio de Donmatías – Antioquia.
4. Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

### CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

Esta providencia se estudió y aprobó por la Sala de la fecha, como consta en el **Acta No. 010 del 18 de junio de 2020.**

### LOS MAGISTRADOS,



**ADRIANA BERNAL VÉLEZ**  
Salva parcialmente el voto



**SUSANA NELLY ACOSTA PRADA**  
Salva parcialmente el voto

**JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ**

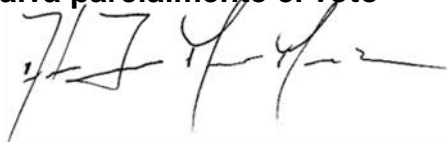
**JORGE LEÓN ARANGO FRANCO**

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO**  
Salva parcialmente el voto

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**  
**Salva parcialmente el voto**



*Firma escaneada Art. 11 D.L. 491 de 18 de  
marzo de 2020*

**JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL**

**ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ**  
**Salva parcialmente el voto**

**DANIEL MONTERO BETANCUR**  
**Ausente**

**LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO**

**YOLANDA OBANDO MONTES**

**RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO**

**GONZALO JAVIER ZAMBRANO VELANDIA**  
**Salva parcialmente el voto**