



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA PLENA**  
**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, 3 de julio de 2020.

<b>Expediente N°</b>	15001-23-33-000-2020-00316-00
<b>Medio de Control</b>	Control inmediato de legalidad- Municipio de Cuítiva
<b>Acto objeto de estudio:</b>	Decreto 028 de 24 de marzo de 2020
<b>Asunto</b>	Declara improcedente Control Inmediato de Legalidad

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a pronunciarse respecto del control inmediato de legalidad del Decreto No. 028 de 24 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se adoptan medidas transitorias en la alcaldía municipal de Cuítiva, por motivo de salubridad pública contención del COVID-19*”, expedido por el Alcalde del Municipio de Cuítiva-Boyacá, previos los siguientes:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **Acto sometido a control**

1. El Alcalde del Municipio de Cuítiva mediante Oficio del 25 de marzo de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 028 de 24 de marzo de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación.
2. La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:

“Decreto No. 028 de 24 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se adoptan medidas transitorias en la alcaldía municipal de Cuítiva, por motivo de salubridad pública contención del COVID-19*” (...).

DECRETA:



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00316-00  
**Control inmediato de legalidad**

Artículo primero: Modificar la atención presencial al público en todas las dependencias de la alcaldía municipal de Cúitiva, que se presta en la carrera 4 No. 4-45 Pisos 1, 2 y 3 (Palacio Municipal), durante el periodo comprendido entre el 24 de marzo de 2020 y hasta el 13 de abril de 2020.

PARAGRAFO: La atención al público en general autoridades y servidores públicos se realizará en horario habitual a través de los siguientes medios:

Correo institucional. [Alcaldia@cuitiva-boyaca.gov.co](mailto:Alcaldia@cuitiva-boyaca.gov.co)

Contáctenos [cuitiva-boyaca.gov.co](http://cuitiva-boyaca.gov.co)

Celulares: 3229053667 – 3114937094

Página web: [www.cuitiva-boyaca.gov.co](http://www.cuitiva-boyaca.gov.co)

Artículo segundo: La Comisaria de Familia prestara sus servicios ininterrumpidamente en cumplimiento del Decreto 460 de 2020, frente a la protección en casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas y niños, adolescentes.

Correo Institucional: [Comisariadefamilia@cuitiva-boyaca.gov.co](mailto:Comisariadefamilia@cuitiva-boyaca.gov.co)

Celular: 3006249502

Artículo cuarto (Sic): La empresa social del estado “Lago salud Cúitiva” prestará sus servicios las 24 horas de atención en la línea celular 3227129785 donde se reportarán los casos de sospecha de CORONAVIRUS COVID-19.

Artículo quinto: La empresa de servicios públicos EMCUITIVA prestará sus servicios para garantizar acueducto, aseo y alcantarillado, la parte administrativa quedará suspendida la atención personalizada a público hasta el 13 de abril de 2020.

Artículo sexto: Autorizar a la planta de persona de la alcaldía municipal de Cúitiva el teletrabajo por medio de herramientas tecnológicas, a través de los medios antes expuestos, desde el lugar de residencia sin que afecte la prestación del servicio.

Artículo séptimo: Suspender todos los procesos y términos y demás diligencias programadas, desde el día 24 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020, únicamente se atenderán de forma presencial los casos de extrema urgencia o que requieran atención inmediata por parte de alguna dependencia.



Artículo octavo: El presente Decreto rige a partir de la fecha y en caso de ser necesario podrá prorrogarse y ampliarse las medidas aquí adoptadas de acuerdo a las determinaciones adoptadas por el Gobierno Nacional y Departamental.”

### **Actuación procesal surtida**

3. El despacho del Magistrado sustanciador, mediante auto del quince (15) de abril de 2020, avocó el conocimiento del Decreto No. 028 de 24 de marzo de 2020, ordenando la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de dicho acto; se ordenó correr traslado al Procurador delegado ante el Tribunal para que rindiera concepto; se ordenó comunicar al Alcalde del Municipio de Cuítiva y se decretó la práctica de pruebas.

### **Intervenciones**

#### **Municipio de Cuítiva**

4. El Alcalde del **Municipio de Cuítiva** presentó informe respecto a las razones y justificaciones que fueron tenidas en cuenta a efectos de expedir el Decreto No. 028 de 24 de marzo de 2020, argumentando al efecto lo siguiente:

Adujo que el decreto en mención se expidió en virtud de la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria con ocasión del coronavirus, así como en el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 que impartió instrucciones para el manejo del orden público.

Señaló que en aplicación del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, se expidió el decreto municipal 028 de 24 de marzo de 2020, garantizando la salud de los funcionarios y de todos los habitantes del municipio, se garantizó los servicios de la Comisaría de la Familia frente a los casos de violencia intrafamiliar y adopción de medidas de



urgencia para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, se garantizó la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, aseo y alcantarillado y se suspendió procesos y términos en actuaciones administrativas.

### **Concepto del Ministerio Público**

5. El Procurador 122 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 028 de 24 de marzo de 2020, solicitando decláralo ajustado a derecho, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar, indicó que el decreto bajo estudio a través del cual se dispuso entre otras medidas, que la Comisaria de Familia prestará sus servicios ininterrumpidamente en cumplimiento del Decreto legislativo 460 de 2020, frente a la protección de casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niños, niñas y adolescentes, cumpliéndose así con los requisitos de temporalidad, generalidad y conexidad previstos en el artículo 136 del CPACA.

Refirió que si bien el Decreto No. 028 del 24 de marzo de 2020 constituye una “medida” preventiva de carácter general dictada en ejercicio de función administrativa, en el contexto de la situación sanitaria que para ese momento ya se presentaba a raíz del brote infeccioso por el COVID-19, en todo caso los artículos 1, 4, 5, 6 y 7 no fueron proferidos en desarrollo de ningún decreto legislativo, razón por la cual se debe declarar su improcedencia.

Adujo que el artículo segundo del Decreto No. 028 del 24 de marzo de 2020 no contrarió los fines por los cuales fue decretado el Estado de emergencia social mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, así como tampoco contrarió el articulado del Decreto Legislativo 460 de 2020, específicamente porque se estableció en el



Municipio de Cúitiva el servicio ininterrumpido de la Comisaria de Familia, disponiendo los medios electrónicos para ello.

## **II. CONSIDERACIONES**

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

6. En primera medida ha de señalar la Sala que la Constitución Política de 1991, estableció de manera expresa tres estados de excepción: el de guerra exterior (art. 212), el de conmoción interna (art. 213) y el estado de emergencia (art. 215).

7. Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia, bajo el cual se expidió el Decreto No. 028 de 24 de marzo de 2020, tiene lugar por situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y podrá ser declarado por el Presidente de la República, por periodos de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

8. En lo que tiene que ver con la declaratoria del Estado de Emergencia, el artículo 46 de la Ley 137 de 1994 –Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción- dispuso:

**“Artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.



De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

9. A su turno, el artículo 47 *ibídem* en lo que tiene que ver con la facultad del Gobierno para expedir decreto con fuerza de ley como consecuencia del Estado de Emergencia, señaló lo siguiente:

**“Artículo 47: Facultades.** En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, **el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.**

**Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.**

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”.  
(Destacado por la Sala)

10. Como se advierte, a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia, el Presidente de la República podrá dictar decretos con fuerza de ley orientados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas éstas últimas que, a su turno, pueden ser objeto de desarrollo o reglamentación por autoridades del orden nacional, así como por las entidades territoriales.

11. Precisamente en ese contexto, surge el denominado control inmediato de legalidad, que se erige como 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. En efecto, en desarrollo del literal e) del artículo 152 de la Constitución, el legislador expidió la referida



Ley Estatutaria 137 de 1994, en cuyo artículo 20<sup>1</sup> consagró dicho control.

12. La Corte Constitucional<sup>2</sup> al ejercer el control previo de constitucionalidad de la referida disposición, precisó que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y se constituye en una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales; a su turno, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha señalado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un mecanismo de control que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los Estados de excepción.

13. A partir de la lectura del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo señalado tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, ha de señalarse 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 del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

14. Dicha norma estatutaria encuentra desarrollo en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en donde se consagra el medio de control de “control inmediato de legalidad”, en los siguientes términos:

---

<sup>1</sup> “**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”.

<sup>2</sup> Corte Constitucional sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.





“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”.

15. El control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en consonancia con el referido artículo 136 del CPACA, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los **actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia<sup>4</sup>.

16. En este punto, en reciente providencia del 20 de mayo de 2020<sup>5</sup>, el Consejo de Estado en punto a los asuntos susceptibles del control inmediato de legalidad a la luz del artículo 136 del CPACA, señaló lo siguiente:

“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión N.º 19. Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.





autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, **procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no penden directamente un decreto legislativo**”.  
(Destacado por la Sala)

17. Así las cosas, de acuerdo con las normas en cita, y conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad se encuentra sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos de procedibilidad: **i)** Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal **ii)** Que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, luego de decretado el estado de excepción y **iii)** **que se trate de un acto que desarrolle o reglamente uno o más de los decretos legislativos** expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de excepción<sup>6</sup>.

18. En el presente caso, se tiene que el Presidente de la República expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, orientado a contener la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad del coronavirus-COVID-19, luego de lo cual se han proferido diferentes decretos legislativos y reglamentarios que desarrollan el Estado de emergencia.

19. Precisamente en este punto, el Consejo de Estado en reciente providencia precisó que a efectos que resulte procedente el control inmediato de legalidad de un decreto, no resulta suficiente que se haga mención del Decreto 417 de 2020 que declara el Estado de

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).



Emergencia, por cuanto “*de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control*”.

### **Caso concreto**

20. En el presente caso, el asunto puesto a consideración de ésta Sala corresponde al Decreto No. 040 de 19 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se adoptan medidas transitorias en la alcaldía municipal de Cuítiva, por motivo de salubridad pública contención del COVID-19*”, expedido por el Alcalde del Municipio de Cuítiva-Boyacá.

21 A través de dicho decreto, el alcalde municipal de Cuítiva, dispuso de una parte *i*) adoptar medidas en materia del funcionamiento de la alcaldía municipal y de otra *ii*) se dispuso la prestación del servicio por parte de la Comisaría de Familia del municipio de Cuítiva (artículo segundo), medida ésta última por la cual se avocó el conocimiento del presente asunto, con el fin de adelantar el control inmediato de legalidad.

22. Sin embargo, advierte la Sala que si bien el Decreto No. 028 de 24 de marzo de 2020, corresponde a un acto administrativo de carácter general, en tanto tiene como destinatarios a todos los habitantes del Municipio de Cuítiva y fue proferido en ejercicio de la función administrativa, lo cierto es, que no reglamenta ni desarrolla ninguno de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional bajo el amparo del Estado de Emergencia decretado a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, razón por la cual, el control inmediato de legalidad no procede respecto de dicho acto administrativo, tal como pasa a exponerse.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Consejera Ponente STELLA JEANNETTE CARVAJAL. Auto del 29 de abril de 2020. Referencia: Control inmediato de legalidad. Radicación 2020-01014.



23. En lo que tiene que ver con las disposiciones adoptadas por el Decreto 028 de 24 de marzo de 2020 relacionadas funcionamiento de la alcaldía municipal de Cúitiva, el alcalde adoptó medidas tales como: i) la modificación de la atención al público de las dependencias de la administración municipal, ii) la prestación del servicio de salud por parte de la ESE del municipio, iii) autorización para que la planta de personal del municipio adopte la medida de teletrabajo, iv) se suspenden los procesos y términos entre el 24 y el 13 de abril de 2020; medidas que fueron expedidas en desarrollo de normas que no revisten el carácter de excepcionales que desarrollen el Estado de excepción dispuesto a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, razón por la cual no son pasibles de estudio bajo el medio de control de “control inmediato de legalidad”.

24. En efecto para la adopción de dichas medidas, i) de una parte se invoca como fundamento de tales medidas la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, la cual además fue emitida con anterioridad a la declaratoria del estado de emergencia y de otra se invocan los Decretos 418 y 457 de marzo de 2020 que impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus, los cuales no revisten la característica de ser decretos legislativos.

25. Así mismo, ha de precisar la Sala en lo que tiene que ver con la medida de suspensión los procesos y términos entre el 24 y el 13 de abril de 2020 en el Municipio de Cúitiva, que la misma fue expedida el 24 de marzo de 2020, la cual no se expidió como desarrollo de ningún de ningún decreto legislativo, pues las medidas que se adoptaron en relación con este aspecto, se profirieron con posterioridad a la fecha en que se expidió el mencionado decreto, puntualmente con la expedición del Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, que en su artículo sexto dispuso la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.



26. Ahora bien, el alcalde del Municipio de Cúitiva a través del artículo segundo del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, se dispuso la prestación del servicio de la Comisaría de Familia en el municipio, en los siguientes términos:

“Artículo segundo: La Comisaria de Familia prestara sus servicios ininterrumpidamente en cumplimiento del decreto 460 de 2020, frente a la protección en casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas y niños, adolescentes.

Correo Institucional: [Comisariadefamilia@cuitiva-boyaca.gov.co](mailto:Comisariadefamilia@cuitiva-boyaca.gov.co) Celular: 3006249502”.

27. Sin embargo, pese a que el alcalde del Municipio de Cúitiva a efectos de ordenar la prestación del servicio de la Comisaría de Familia, hace referencia al Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020, lo cierto es que a través del decreto bajo estudio, no se reglamenta o desarrolla ninguna de las medidas de obligatorio cumplimiento, allí previstas por el Gobierno Nacional como legislador extraordinario en materia de funcionamiento de las comisarías de familia, incumpliendo de tal forma con el requisito de conexidad, de tal manera que no resulta procedente su estudio a través del control inmediato de legalidad.

28. En efecto, encuentra la Sala que el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, orientado a contener la expansión del brote de la enfermedad del coronavirus-COVID-19; en desarrollo del mismo, fue expedido el Decreto Legislativo 460 de 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*”, oportunidad en la que se expusieron las siguientes consideraciones para su expedición:



“Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19 (...).

Que la función que desarrollan comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de familia y en el deber del de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, tanto en ámbito público como en el privado, establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belém do Pará», aprobada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995; así como en la obligación del Estado de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos reconocidos en la Convención sobre los derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

Que, de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Medicina y Ciencias Forenses en el boletín estadístico mensual de enero de 2020, en Colombia se presentaron 138 casos de violencia intrafamiliar durante ese mes, de los cuales 1 fueron contra población adulta mayor (3,31%), 443 contra niños, niñas y adolescentes (8,62%), 3.376 fueron de violencia pareja (65,71%), y 1.149 casos de violencia entre otros familiares (36%).

Que, de acuerdo con esa información, las mujeres han sido las principales víctimas de violencia intrafamiliar con 3.942 casos en enero de 2020.

Que según comunicado oficial de marzo de 2020 emitido por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento las Mujeres- ONU Mujeres-, se recomienda a los Estados garantizar la continuidad de servicios para atender las violencias contra las mujeres y poner a disposición todos los medios posibles para facilitar denuncia y solicitud de protección, en el marco de la incorporación del enfoque de género en la respuesta a la crisis generada por coronavirus COVID-19. En igual sentido se pronunció el Comité de Convención Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar Violencia contra la Mujer mediante comunicado oficial de fecha 18 de marzo de 2020.



Que es necesario garantizar los derechos intangibles a la vida y la integridad personal; a no ser sometido a torturas, ni a tratos o penas crueles inhumanos o degradantes; el derecho a la protección de la familia; los derechos los niños, las niñas y los adolescentes y de su protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, así como los mecanismos judiciales indispensables para protección de esos derechos en derecho.

Que los derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres son derechos humanos y por lo tanto el estado colombiano está en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando los mismos sean vulnerados. Los derechos los niños prevalecen sobre los de demás y en toda actuación del estado se debe garantizar la satisfacción integral y simultánea todos sus derechos.

Que al artículo 43 de la Constitución Política prevé la igualdad entre el hombre y la mujer; así como el hecho de que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID19 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”.

29. Con fundamento en las anteriores consideraciones, el **artículo primero del Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020, dispuso la obligación para los alcaldes** de garantizar la atención y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías, 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”.

30. Para garantizar la prestación interrumpida y el cumplimiento efectivo de las funciones de la Comisaría 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, el decreto legislativo dispuso que dicho servicio, **debía cumplir con las siguientes características:**

- Priorizar los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima;
- Ofrecer medios de transporte cuando se requiera el traslado de personas víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento;
- Disponer de medios telefónicos y virtuales exclusivos para la atención de los usuarios y la prestación de los servicios de la comisaría, así como para que realice las notificaciones y citaciones respectivas;
- Protocolos para la recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil y articulación interinstitucional de atención integral a las víctimas;
- Adoptar turnos y horarios flexibles que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia;
- Establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, asegurando espacios de atención aislados;





- Generar estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre los servicios de comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén al alcance del municipio;
- 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;
- Adelantar monitoreo constante de casos de violencia ya denunciados y de las órdenes de alejamiento.

31. De la lectura del artículo segundo del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, observa la Sala, que si bien el alcalde municipal de Cuítiva dispone que la Comisaría de Familia prestara sus servicios de manera ininterrumpida, lo cierto es que no desarrolla ninguna de las medidas extraordinarias dispuestas en el Decreto legislativo 460 en materia de prestación del servicio por parte de las comisarías de familia y que fueron referidas en precedencia; únicamente de modo general se hace referencia al Decreto 460, lo cual resulta insuficiente a efectos de concluir que el acto administrativo municipal desarrolla o reglamenta dicho decreto legislativo.

32. Así las cosas, si bien en el artículo segundo del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, se hizo mención de modo general al Decreto legislativo 460 de 22 de marzo de 2020, de ello no se sigue que este último haya sido desarrollado a partir de la expedición de la norma municipal, fundamentalmente por cuanto, se insiste, el alcalde municipal de Cuítiva, omitió desarrollar las medidas extraordinarias previstas en el decreto legislativo, de tal suerte que al no desarrollar ni reglamentar ésta, ni ninguna otra norma de excepción, el control inmediato de legalidad, deviene en improcedente.



33. No obstante lo anterior y pese a que la falta de desarrollo por parte del alcalde del Municipio de Cúitiva de las medidas previstas en el artículo primero del Decreto legislativo 460 de 2020, impide el estudio de fondo en el marco del control inmediato de legalidad del Decreto 028, advierte la Sala que en el presente caso, el alcalde municipal omitió su obligación legal de regular los aspectos puntuales bajo los cuales debe funcionar la Comisaría de Familia en los términos previstos en el referido decreto legislativo.

34. En efecto, de la lectura del artículo primero del Decreto legislativo 460, se advierte que el legislador extraordinario impuso la obligación en cabeza de los alcaldes municipales de garantizar la efectiva prestación del servicio de la Comisaria de Familia, bajo unas condiciones de obligatorio acatamiento que fueron allí señaladas; obligatoriedad que se hace evidente con lo dispuesto en el artículo 5° ibídem, según el cual “**Las medidas adoptadas en presente Decreto serán de obligatorio cumplimiento** independientemente las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria por pandemia de coronavirus COVID-19”.

35. Así las cosas, a juicio de la Sala no podía el alcalde municipal de Cúitiva ordenar de manera genérica y abstracta que se garantizaba la prestación del servicio de la Comisaría de Familia en el municipio y considerar con ello cumplida su obligación legal, cuando lo cierto es que el Decreto legislativo 460, le impone la obligación que de manera específica regule los aspectos puntuales que dicho servicio debe contener, con el propósito fundamental de asegurar la efectiva 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; en ese sentido, la importancia del correcto funcionamiento de la Comisaría de Familia deviene no solo del referido decreto legislativo, sino que además se sustenta en parámetros internacionales, así como normas constitucionales y



legales, que considera la Sala pertinente poner de relieve en el presente asunto.

36. En efecto, en este punto resulta pertinente señalar que la Organización de las Naciones Unidas a través de la entidad para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres-UNU MUJERES, el pasado 26 de marzo de 2020, emitió unas recomendaciones a los gobiernos para la atención de las mujeres en el marco de la pandemia generada por el Covid-19; puntualmente en cuanto a la atención en casos de violencia, se recomendó lo siguiente:

**“(...) garantizar que las líneas de atención telefónica y los servicios para todas las víctimas de abuso doméstico se consideren “servicios básicos” y que se mantengan siempre a disposición.** Además, es necesario que el ejercicio de la ley sea sensible a las necesidades y dé respuestas ante las llamadas de las víctimas. Sigamos el ejemplo de Quebec y Ontario, que han incluido refugios para mujeres sobrevivientes en la lista de servicios básicos. Así se garantiza que la pandemia no lleve inadvertidamente a situaciones de más trauma, lesiones y muerte durante el período de cuarentena, dada la alta proporción de muertes violentas de mujeres ocasionadas por sus parejas (...)”<sup>8</sup>. (Destacado por la Sala)

37. Aunado a lo anterior, asegurar la efectiva prestación del servicio por parte de la Comisaría de Familia, encuentra justificación en las normas constitucionales y legales que priorizan la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas para la protección integral de niñas, niños y adolescentes.

38. Así, el artículo 42 de la Constitución, señala entre otros aspectos, que *i)* la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, *ii)* el Estado y la sociedad deben garantizar la protección integral de la familia, *iii)* las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja, y en el respeto recíproco entre todos los integrantes, y *iv)* cualquier forma de violencia en la familia se

---

<sup>8</sup> Tomado de: <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/3/news-women-and-covid-19-governments-actions-by-ded-bhatia>.



considera destructiva de su armonía y unidad, por lo tanto, debe ser sancionada de conformidad con la ley.

39. En igual sentido, los artículos 43, 44 y 45 constitucionales, establecen expresamente la cláusula de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, así como los derechos fundamentales de los niñas, niños y adolescentes, respectivamente, en los siguientes términos:

**“Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.** Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

**“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.** Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

**La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.** Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

**Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.**

**“Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.**



El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”. (Destacado por la Sala)

40. Particularmente en lo que tiene que ver con el interés prevalente y superior del menor de edad, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que en atención a su situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, los niños, niñas y adolescentes han centrado el interés de los Estados y de la comunidad internacional, que los ha declarado como sujetos de especial protección por parte del Estado, la sociedad y la familia, para garantizarles un tratamiento preferente y preservarles un proceso de formación y desarrollo en condiciones óptimas y adecuadas<sup>9</sup>.

41. Dicho tratamiento preferencial, no solo encuentra fundamento constitucional sino también en el derecho internacional; así por ejemplo en la Convención sobre Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, en el artículo 3º, numeral 1º señala que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior de los niños”.

42. Desde el punto de vista legal, la Ley 1098 de 2006 “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*”, en el artículo octavo señaló que “se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a **garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos, que son universales, prevalentes e interdependientes**”.

43. Ahora bien, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional antes citada, el principio de prevalencia del interés superior del menor de edad, debe proyectarse sobre toda la acción del Estado y de la sociedad “*de manera que tanto las autoridades*

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia T-858 de 29 de octubre de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



*públicas como los particulares, en el ejercicio de sus competencias y en el cumplimiento de las acciones relacionadas con asuntos de menores, deben proceder conforme a dicho principio, haciendo prevalecer en todo caso el deber de asistencia y protección a la población infantil, en procura de garantizar su desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social, así como sus condiciones de libertad y dignidad". (Destacado por la Sala)*

44. A su turno, en lo que tiene que ver con la violencia contra la mujer como una forma de discriminación, desde la misma Constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Colombia sobre la materia, imponen la obligación a las entidades estatales de proteger a las mujeres de cualquier forma de violencia; en efecto, La Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra La Mujer "*Convención De Belem Do Para*", en el artículo 8° impone la obligación a los Estados parte de "d. **Suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados**". (Destacado por la Sala)

45. A nivel interno, dentro de las normas expedidas para tales efectos, se encuentra la Ley 294 de 1996 que desarrollo el artículo 42 superior, que estableció varias medidas de protección, el procedimiento a seguir cuando ocurren actos de violencia y las formas de asistencia a víctimas del maltrato intrafamiliar.

46. En el artículo tercero de dicha ley se identificaron los principios que toda autoridad pública debe seguir al momento de evaluar un caso de violencia intrafamiliar, de los cuales se destacan, i) la primacía de los derechos fundamentales y el reconocimiento de la familia como institución básica de la sociedad; b) que toda forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y por lo tanto, será prevenida, corregida y sancionada por las



autoridades públicas; c) la igualdad de derechos y oportunidades del hombre y la mujer; entre otros.

47. Precisamente y en ese contexto de violencia intrafamiliar, a través de la Ley 1257 de 2008 que dictó normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se estableció en el artículo 8° que todas las víctimas de violencia tienen derecho a:

- **Recibir atención integral** a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de la calidad.

- **Recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado** desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad. Corresponde al Estado garantizar este derecho realizando las acciones correspondientes frente al agresor y en todo caso garantizará la prestación de este servicio a través de la defensoría pública.

- **Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos** contemplados en la presente ley y demás normas concordantes.

48. Una de las entidades que tiene a cargo la atención de casos de violencias en el contexto familiar, en donde principalmente aparecen como víctimas las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, es precisamente la Comisaría de Familia, la cual de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, “Son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, **cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por**





**situaciones de violencia intrafamiliar** y las demás establecidas por la ley”.

49. Dentro de las funciones de la Comisaria de Familia que de modo general le compete conocer de las circunstancias de maltrato, amenaza o vulneración de los niños, niñas y adolescentes suscitados en el contexto de violencia intrafamiliar, de la lectura del artículo 86 *ibídem*, pueden destacarse las siguientes:

1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.
2. Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos.
3. Recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes.
4. Recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.

50. De igual forma, el artículo 87 de la Ley 1098 de 2006, establece como **nota característica del servicio de la Comisaría de Familia, la obligación de establecer horarios de atención permanentes y continuos**, ello con la finalidad de asegurar a los niños, las niñas y los adolescentes, la protección y restablecimiento de sus derechos.

51. De acuerdo a lo expuesto en precedencia, la Sala encuentra que: **i)** En aplicación del principio de prevalencia del interés superior del menor de edad, corresponde a las autoridades públicas asegurar la asistencia y protección a la población infantil, **ii)** La Constitución impone a las autoridades estatales la obligación de proteger a la



mujer de cualquier forma de violencia, para lo cual deben establecer el procedimiento a seguir cuando ocurren actos de violencia y las formas de asistencia a víctimas del maltrato intrafamiliar, *iii*) Las víctimas de violencia intrafamiliar les asiste el derecho a recibir atención integral, orientación, asesoramiento jurídico, asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado y a recibir información clara y oportuna en relación con sus derechos, así como los mecanismos y procedimientos a seguir para garantizar sus derechos y *v*) en ese contexto, la Comisaría de Familia tiene la misión de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar, entidad que debe asegurar una atención permanente y continua.

52. Bajo tales consideraciones, evidencia la Sala que la obligación radicada en cabeza del alcalde del Municipio de Cúitiva, para que desarrolle las medidas dispuestas en el Decreto legislativo 460 de 2020, con las cuales se pretende garantizar la prestación del servicio de la Comisaría de Familia, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, **constituye un imperativo constitucional y legal**, en tanto efectiviza la obligación de las entidades públicas de adoptar las medidas necesarias para prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.

53. Dicha medida adquiere mayor relevancia, si se tiene en cuenta que tal como se indicó dentro de las consideraciones para la expedición del Decreto Legislativo 460 de 2020, para el mes de enero de 2020, de acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal, se presentaron 5.138 casos de violencia intrafamiliar, de tal forma que asegurar la prestación del servicio de la Comisaría de Familia (en los términos ordenados en el decreto legislativo) como la entidad encargada de atender a las víctimas de tales violencias, resulta ser indispensable para enfrentar la crisis derivada de la pandemia caracterizada por aislamientos preventivos obligatorios de las familias.



54. En tal virtud, la Sala interpela al alcalde del Municipio de Cuítiva, por cuanto con la expedición del artículo segundo del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, no está dando efectivo cumplimiento a su obligación de regular la prestación del servicio de la Comisaría de Familia, en los precisos términos que lo ordenan los artículos primero y quinto del Decreto legislativo 460 de 22 de marzo de 2020.

55. Así las cosas, pese a que se declarará improcedente el estudio de fondo del control inmediato de legalidad del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, la Sala, en atención a la importancia que reviste el adecuado funcionamiento de la Comisaria de Familia y que se puso de relieve en la presente providencia, **exhortará al alcalde del Municipio de Cuítiva para que expida una regulación que acoja en su integridad las medidas dispuestas en el Decreto legislativo 460 de 2020 para la prestación del servicio de las comisarías de familia en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.**

56. **Dicha regulación deberá:** i) Priorizar los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, ii) Disponer de medios telefónicos y virtuales exclusivos para la atención de los usuarios y la prestación de los servicios de la comisaría, así como para que realice las notificaciones y citaciones respectivas, iii) Ofrecer medios de transporte cuando se requiera el traslado de personas víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento, iv) Adoptar turnos y horarios flexibles que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, v) Protocolos para la recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil y articulación interinstitucional de atención integral a las víctimas, vi) Establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, asegurando espacios de atención aislados, vii) canales de información efectiva a la ciudadanía sobre los servicios de comisarías de familia, viii) Desarrollar campañas de prevención en



materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales y ix) Adelantar monitoreo constante de casos de violencia ya denunciados.

57. Adicionalmente, deberá advertirse que la presente providencia no hace tránsito a cosa juzgada, razón por la cual, el acto administrativo aquí estudiado, será susceptible de control judicial a través del medio de control procedente a la luz de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Plena,

### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 028 de 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Cúitiva.

**SEGUNDO: EXHORTAR** al alcalde del Municipio de Cúitiva para que expida una regulación que acoja en su integridad las medidas dispuestas en el Decreto legislativo 460 de 2020 para la prestación del servicio de las comisarías de familia en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.

**TERCERO:** En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00316-00  
**Control inmediato de legalidad**

**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**

Magistrada.

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

Magistrado.

**LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA**

Magistrado.

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00316-00  
**Control inmediato de legalidad**

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado.