



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

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

REFERENCIA No.: CA-00061  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR  
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 080 de 24 de marzo de 2020.  
ASUNTO: Por medio del cual se suspenden términos judiciales en la administración municipal.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 080 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**I. ANTECEDENTES**

El día 31 de marzo de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 080 de 24 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se suspenden términos judiciales en la administración municipal de Melgar, por motivos de la emergencia sanitaria por el COVID-19.”* a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO**

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 080 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*“DECRETO No. 080  
(MARZO 24 DE 2020)*

*“POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS JUDICIALES EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE MELGAR, POR MOTIVOS DE EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID 19”*

*EL ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR DEPARTAMENTO DEL TOLIMA*

*En uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 10 y 20 del Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y los numerales 1° y 7° del literal d) del artículo 91 de la ley 136 de 1994 y demás normas complementarias, y*

**CONSIDERANDO**

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto 385 del 12 de Marzo de 2020, declaro la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional.*

*Que por medio de Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de Marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura adopto medidas transitorias, como la suspensión de términos judiciales en todo el país desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 20 de marzo de 2020.*

*Que por medio de Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de Marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura, prorroga las medidas transitorias, como la suspensión de términos judiciales en todo el país desde el 21 de marzo de 2020 hasta el 03 de abril de 2020.*

*Que es de conocimiento público que el país se ha visto afectado en los últimos días con casos de la enfermedad denominada COVID-19, (CORONAVIRUS) catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de impacto mundial.*

*Las recomendaciones emitidas por el gobierno colombiano debido a la expansión de la pandemia COVID-19 han obligado a la rama judicial, las superintendencias y otras entidades públicas en*

*Colombia a suspender los términos en sus procesos, así como a modificar la atención al público mientras se supera la emergencia generada por el virus en el país.*

*Que el Ministerio de Justicia y del Derecho mediante Decreto Numero 460 Por el cual se dictan medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en su 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".*

*Que de igual forma el citado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 provee la necesidad de 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 servicios (sic) público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.*

*Que la función que desarrollan las comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en el deber del de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar 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 medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos.*

*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.*

*Que los derechos de los 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 de los niños prevalecen sobre los de los demás y en toda actuación del Estado se debe garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos.*

*Que con el fin de Reforzar las medidas adoptadas en el Municipio de Melgar, así como seguir las directrices Impartidas por el Gobierno Nacional y Departamental, en aras de garantizar la salud de los funcionarios de la Administración Municipal, así como la de los usuarios del servicio prestado el Municipio de Melgar, se considera necesario acogerse a la suspensión de términos judiciales de que trata el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de Marzo de 2020, exceptuando de tal medida al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN, a la COMISARÍA DE FAMILIA Y SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL pues a través de ellas se deben adelantar los procesos, sociales, de apoyo atención y contractuales, para superar la Calidad Pública y Urgencia Manifiesta Decretada en el Municipio de Melgar, y garantizar la efectiva atención de la población para enfrentar el Aislamiento Preventivo Obligatorio.*

*Que el Gobierno Nacional, Mediante Decreto No. 457 del 22 de Marzo de 2020, impartió instrucciones para que el país entrara en aislamiento preventivo, desde el 24 de marzo de 2020, hasta el 12 de abril de 2020, como medida para prevenir la propagación del COVID 19., y garantizar el Orden Público. Que el Gobernador del Tolima, mediante Decreto 321 del 21 de marzo de 2020, en el cual prorrogó los efectos del decreto 305 del 19 de marzo de 2020, con el fin de empalmar el aislamiento en el departamento con el decretado por el Gobierno Nacional.*

*Que el aislamiento es la medida más eficaz para prevenir la propagación del COVID-19, y las entidades Nacionales, Departamentales y Municipales, deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la Salud y bienestar de todas las personas del territorio.*

*En virtud de lo anterior.*

#### DECRETA

*ARTÍCULO PRIMERO: SUSPENDER los términos judiciales en las actuaciones administrativas, jurídicas y policivas, de la Administración Municipal, incluidos los Términos en los procesos y actuaciones en materia tributaria que adelanta la SECRETARÍA DE HACIENDA Y TESORERÍA, así como las audiencias y Comisiones Administrativas y Judiciales, que se tengan programadas por parte de cada una de las Dependencias de la Administración Municipal, a partir del 24 de marzo de 2020 hasta el 12 de Abril de 2020.*

*ARTICULO SEGUNDO; PRESTACIÓN DEL SERVICIO, La Comisaría de familia, deberá garantizar la prestación del Servicio de acuerdo con lo establecido, en el Artículo 1° del Decreto Nacional No. 460 del 22 de Marzo de 2020.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: El Departamento Administrativo de Contratación y La Secretaria de Desarrollo Social del Municipio de Melgar, desarrollaran sus labores, atendiendo las medidas necesarias de protección y cuidado anunciadas por la OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*ARTÍCULO TERCERO: Las demás actuaciones administrativas internas que se adelantan por parte de la Administración Municipal de Melgar se continuaran en su normalidad.*

*ARTÍCULO CUARTO: Al Término del presente Decreto se expedirán las decisiones sobre la continuidad de la presente medida.*

*ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

*PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE*

*Dado en Melgar-Tolima a los veinticuatro (24) días de marzo de dos mil Veinte (2020)*

*AGUSTÍN MANRIQUE GALEANO  
Alcalde Municipal"*

## **2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.**

Mediante auto del 2 de abril de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior y de Salud para que presentaran sus conceptos acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. Igualmente, se requirió a la entidad territorial, para que remitiera todos los antecedentes administrativos del acto sujeto a control.

Vencido el término de la publicación, pasó el asunto a estudio del agente del Ministerio Público, para que dentro de los siguientes 10 días rindiera el concepto respectivo.

Dentro de los plazos antes indicados, se recibieron las siguientes intervenciones:

### **2.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR**

A través de escrito del 13 de abril de 2020, el Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana de esa cartera ministerial, indicó que una vez revisados el acto administrativo objeto de estudio, evidenció que ese Ministerio no tenía competencia para emitir concepto en referencia a las decisiones administrativas adelantadas por el ente territorial.

### **2.2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Inicia explicando el concepto constitucional de los estados de excepción, especialmente, en cuanto al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, contenido en el artículo 215 superior, al señalar que se presenta cuando sobrevienen hechos distintos a los establecidos en el artículo 212 y 213 de la Constitución, que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública. Resalta que los estados de excepción fueron desarrollados por el legislador a través de la Ley 137 de 1994.

Luego, señaló que de conformidad con el artículo 215 del ordenamiento superior, la Corte Constitucional decide si los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción se encuentran ajustados a derecho. Igual sucede en cuanto al acto mediante el cual se declara el estado de excepción. Adicional a ese control jurídico, advierte que existe un control político ante el Congreso de la República.

Plantea que también durante los estados de excepción se expiden actos que desarrollan o reglamentan los decretos legislativos, los cuales son controlados a través del medio de control inmediato de legalidad, instituido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que el juez contencioso administrativo tiene la competencia para decidir de fondo en cuanto a la legalidad de este tipo de actos.

Señaló que, con esas normas, se advierten unos requisitos de procedibilidad, consistentes en la acreditación de que el acto sea de carácter general, que hubiese sido expedido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle efectivamente un decreto legislativo expedido en un estado de excepción.

En ese contexto normativo, aseguró la vista fiscal que el acto objeto de control efectivamente fue expedido por una entidad territorial, en la medida que fue suscrito por el Alcalde del Municipio de Melgar, cumpliendo con el primer requisito. En cuanto al segundo, señaló que evidenció un acto de carácter general debido a que existe una indeterminación de los sujetos destinatarios del mismo.

Advierte que, en el artículo primero del decreto, se indicó que se suspendían los términos judiciales en actuaciones administrativas, jurídicas y policías de la administración municipal, quedando de esta manera envueltos en esta decisión actuaciones administrativas, así como actuaciones de carácter judicial; toda vez que, por ejemplo, los inspectores de policía realizan actividades de ambas índoles, tal como lo reconoce la Ley 1801 de 2016, en su artículo 4,

En ese orden, aclara que es procedente en cuanto a las medidas adoptadas fueron producto de la función administrativa, más no sobre medidas de función judicial sobre las cuales pueda tener efecto, por lo que concluyó que efectivamente se expidió en ejercicio de la función administrativa que es titular el alcalde.

Respecto al tercer requisito, concluye que efectivamente el acto examinado es producto de los Decretos 417 y 460 de 2020, al desarrollar el contenido de los mismos. En cuanto al Decreto 417 de 2020, señala que las medidas fueron con ocasión a la pandemia, destacando que se debe acoger a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre el distanciamiento social y aislamiento como herramienta para proteger la salud y la vida de los colombianos; por ello, el Alcalde suspendió los términos de las actuaciones administrativas de competencia de la entidad territorial.

En cuanto al Decreto 460 de 2020, en su artículo primero precisamente se indicó que la prestación de las comisarías de familia debía ser ininterrumpida y hasta tanto se superan las causas de la Emergencia, Social y Ecológica, debiendo tomar las medidas necesarias para garantizar la atención y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarias, por lo que en consonancia con ese decreto legislativo se expidió el acto objeto de examen.

De conformidad y superado el examen de procedibilidad, estudio la legalidad del acto a través de la verificación de los requisitos de forma y fondo, la conexidad de las medidas que se dictaron con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y proporcionalidad de las medidas, y la conformidad con el ordenamiento jurídico.

Referente a la forma y fondo, señaló que el acto cuenta con elementos como la identificación, número, fecha, identificación de las facultades de quien lo expide,

consideraciones y un articulado, cumpliendo así, los requisitos de forma. Sobre el fondo, advirtió que el Alcalde tiene a su cargo la competencia para tomar medidas como las contenidas en el Decreto No. 080 de 2020, tal como se extrae de la lectura de los Decretos No. 417 y 460 de 2020, y también, a través de las facultades señaladas en las disposiciones normativas contenidas en la constitución, la Ley 136 de 1994 y el artículo 2020 de la Ley 1801 de 2016, por ello, concluyó que era competente para ordenar las medidas adoptadas.

En cuanto a la conexidad, explicó que se evidenció claramente en la motivación del acto, debido a que se puede extraer que las medidas tomadas surgieron como consecuencia de la propagación a nivel mundial de la enfermedad infecciosa COVID-19, entonces, cumpliendo con las recomendaciones de la OMS para evitar la propagación de la enfermedad se aplicó la medida de distanciamiento social y el aislamiento, medida que fue determinada en el Decreto 417 de 2020.

Señaló que cuanto al Decreto No. 460, no era necesario profundizar debido a que simplemente se garantizó la prestación del servicio de la Comisaria de Familia conforme lo establecido en ese decreto legislativo.

Sobre el carácter transitorio y proporcionalidad de la medida, indicó que el Decreto No. 080 suspende los términos durante el periodo comprendido entre el 24 de marzo y el 12 de abril de 2020, y, referente a la orden de la comisaria, efectivamente esta durará únicamente el periodo de la emergencia, por lo que en su criterio son órdenes transitorias y proporcionales a los motivos que le sirvieron de causa.

Posteriormente, la vista fiscal asegura que no se advierte ninguna violación a norma, en especial, a las contenidas en los Decretos Nos. 417 y 460, por lo que el decreto dictado está conforme al ordenamiento jurídico.

Por esas razones, asegura el Ministerio Público que el Decreto No. 080 se encuentra ajustado a derecho.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA**

### **1. COMPETENCIA**

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar 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.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 080 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde Municipal de Melgar (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

### **3. ANÁLISIS JURÍDICO.**

### 3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse, no solamente la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción y los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional como consecuencia de ello, sino también, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de tales decretos legislativos por las autoridades territoriales entre otras). Uno de los mencionados controles es, en efecto, el inmediato de legalidad estatuido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

De acuerdo a ello, constitucionalmente se ha concluido que esta figura constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas que busca impedir que en desarrollo de los Estados de Excepción se emitan normas ilegales<sup>2</sup>.

De ahí que, el análisis judicial está circunscrito a un estudio formal y material respecto de la conformidad de tales actos de carácter general – abstractos e impersonales – con las normas superiores que fundamentaron la declaratoria del Estado de Excepción, y que facultaron a las autoridades administrativas de aquellos poderes excepcionales, e incluso la Ley fundamental, debido a que se trata de “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad”<sup>3</sup>, examinando por ello, la competencia de quien expidió dicho acto, los motivos, los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

En ese orden, debe entenderse que *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. (...) Este control debe confrontar en primer lugar la normatividad propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para la revisión a través de control inmediato de legalidad.”*<sup>4</sup>

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, para ser aún más claros en establecer el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades departamentales o municipales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, Consejo Ponente, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicalización No. 11001-03-15-000-2010-00388-00

<sup>2</sup> Corte Constitucional C-179/94, abril 13 de 1994

<sup>3</sup> Definición extraída de la exposición de motivos de la Ley 137 de 1994.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia calendada el 23 de noviembre de 2010, Mag. Ponente Ruth Stella Correa Palacio, expediente Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00196-00 (CA).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Radicado No. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA)

el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro al indicar que son objeto de control “**Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.**”

Conforme a esa claridad, jurisprudencialmente<sup>6</sup> se han reiterado que son tres los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, los cuales corresponde a:

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En ese orden, los presupuestos anteriores deben concurrir en su totalidad para que el acto administrativo sea susceptible de análisis a través del medio de control inmediato de legalidad, debido a que la ausencia siquiera de alguno de ellos, torna improcedente este mecanismo excepcional y restrictivo, conclusión que no supone que el acto administrativo no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control ordinarios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados.

#### **4. CASO CONCRETO**

##### **4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA**

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 080 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

##### **4.1.1. Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general.**

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 080 de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se determinó la suspensión de términos judiciales en las actuaciones administrativas, jurídicas y policivas, incluidos los procesos y actuaciones tributarias, además, se garantizó la prestación del servicio de la Comisaría de Familia, decisiones que están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables de la Jurisdicción del Municipio de Melgar (Tolima), por lo que el acto examinado determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

##### **4.1.2. Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.**

El Decreto No. 080 de 24 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Melgar (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

---

<sup>6</sup> Recientemente reiterado por el Consejo de Estado en providencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00

#### **4.1.3. Que se trate de un acto o medida que tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 080 de 2020, las cuales fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de estudio, se observa que tuvo como sustento, *i)* la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional; *ii)* los Acuerdos PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, y el Acuerdo PCSJA20-11521, a través de los cuales el Consejo Superior de la Judicatura, suspendió los términos judiciales en todo el país, desde el 16 de marzo al 20 de marzo, y luego, se prorrogó del 21 de marzo al 3 de abril de 2020, respectivamente; *iii)* que debido a las afectaciones en todo el país generado por la enfermedad COVID-19 y su gran expansión, obligó a la Rama Judicial, las Superintendencias y otras entidades públicas en Colombia a suspender los términos de los procesos, así como modificar la atención a público mientras se supera la emergencia; *iv)* el Decreto 460 de 2020, dictado por el Gobierno Nacional a través del cual se adoptaron medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; *v)* el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se determinó que habría la necesidad de expedir normas que habilitaran actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos y se emitieran medidas para garantizar el servicio de justicia, notariado y registro, de defensa judicial del Estado y la atención en salud; *vi)* que la función de las comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia, siendo un deber actuar con diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, niños, niñas adolescentes; *vii)* el Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020, impartió instrucciones sobre el aislamiento preventivo desde el 24 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020, como medida para prevenir el COVID-19; *viii)* Decreto 321 del 21 de marzo de 2020, en el cual se prorrogaron los efectos del 305 de 19 de marzo de 2020, a través del cual se empató con el aislamiento del departamento con el del Gobierno Nacional.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el *i)* numeral 1 y 2 del artículo 315 de la Carta Magna, sobre las atribuciones del Alcalde para dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones; *ii)* los numerales 1 y 7 del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, en relación con la administración municipal y su función de 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, así como su deber de velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

De acuerdo a ese fundamento, podemos observar que el Decreto No 080 de 2020, suspende los términos judiciales en las actuaciones administrativas, jurídicas, policivas y tributarias de ese Municipio, como consecuencia del aislamiento preventivo decretado inicialmente por el gobierno departamental a través del Decreto No. 305 de 19 de marzo de 2020 y después prorrogado por el Decreto No. 321 de 21 de marzo de 2020, para empatar claramente con el aislamiento preventivo obligatorio nacional determinado en el Decreto 457 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, y así aplicar la medida el distanciamiento social y aislamiento recomendada por la Resolución No. 385 del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual fue acogida como una de las medidas principales por

parte de la presidencia a través de la declaratoria de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en donde se indicó claramente:

*“Que una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, 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 la vida y la salud de los colombianos.”*

(...)

*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 público en general y de los servicios 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 del servicio público de justicia,** de notariado y registro, defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.”*

De acuerdo a ello, la suspensión de términos judiciales coincide claramente con el aislamiento preventivo obligatorio anunciado por el Presidente durante el periodo del 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, por lo que sin duda la medida aplicada por el Alcalde Municipal de Melgar desarrolla el Decreto 417 de 2020, máxime cuando no se evidencia norma constitucional o legal que admitiera que los burgomaestres pudieran decretar la suspensión de los términos judiciales, concluyendo que la medida adoptada, fue precisamente debido a la autorización determinada en el decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional.

Ahora bien, adicional a la suspensión de términos, en el numeral 2° del Decreto No. 080 de 2020, el Alcalde Municipal de Melgar garantiza la prestación del servicio de las Comisarias de Familia, exceptuando precisamente ese servicio de la suspensión de los términos, lo que sin duda desarrolla en su totalidad lo dispuesto en el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, *“Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, el cual efectivamente tiene la condición de decreto legislativo, al ser firmado por el presidente y todos sus ministros, y desarrollar las disposiciones del estado de excepción decretado, comoquiera que se determinó la forma en que se desarrollaría la atención al servicios al público en las comisarías de familia en todo el país, lo cual replicó el alcalde en su literalidad, al determinar en el Decreto No. 080 de 2020, lo siguiente:

**“ARTÍCULO SEGUNDO: PRESTACIÓN DEL SERVICIO:** *La Comisaria de Familia, deberá garantizar la prestación del Servicio de acuerdo con lo establecido, en el artículo 1 del Decreto Nacional No. 460 del 22 de marzo de 2020.”*

Y en esa medida, el artículo 1 del Decreto 460 de 2020, establece:

**“Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia.** *A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la*

*adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.*

*Para el efecto deberán:*

*a. Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.*

*b. Ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.*

*c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.*

*d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.*

*e. Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.*

*f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.*

*g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.*

*h. Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance.*

*i. Establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.*

*j. Disponer de espacios adecuados para que las mujeres, niños, niñas, adolescentes, y adultos mayores puedan ser acogidos para su protección y cumplir las medidas de aislamiento, en el evento que exista riesgo de agresión o violencia en el hogar.*

*k. Adoptar medidas para que en la comisaría de familia se permita el ingreso únicamente de la persona usuaria de los servicios, salvo los casos en los que sea necesario contar con un acompañante, dadas las particularidades de la situación, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.*

*l. Garantizar permanentemente las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones de las comisarías de familia, y disponer de elementos antisépticos, de bioseguridad y protección que prevengan posibles contagios.*

*m. Adaptar espacios aislados de atención, para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.*

*n. Generar estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre los servicios de las comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén al alcance del Distrito o municipio, entre ellos las emisoras comunitarias. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita los servicios de las comisarías de familia y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto.*

*o. Desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión, virtuales y o audiovisuales posibles. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.*

*p. Generar mecanismos de articulación con organizaciones de mujeres, organismos internacionales y de cooperación en los territorios, que puedan brindar apoyo en atención psicosocial y acogida, en caso de requerirse.*

*q. Adelantar monitoreo constante de los casos de violencia ya denunciados y de las órdenes de alejamiento.*

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

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 080 de 2020, en desarrollo del estado de excepción y en cumplimiento a lo ordenado en el Decreto Legislativo antes anunciado, por lo que se cumple indiscutiblemente en este evento, el tercer requisito de procedibilidad que consiste en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo procedente este mecanismo excepcional.

## **5. ANALISIS DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 080 DE 24 DE MARZO DE 2020.**

Superados los requisitos de procedibilidad, debemos continuar con el análisis del acto administrativo para así determinar si se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Dicho estudio, tal como se precisó previamente debe ser integral, analizando por ello, los aspectos de **i)** la competencia de la autoridad que expidió del acto administrativo; **ii)** la sujeción a las formas; **iii)** la conexidad del acto con los motivos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción; y, **iv)** el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Sin embargo, también es importante reiterar que este estudio es integral pero no absoluto, pues si bien, se trata de un control automático e integral, debemos entender que no tiene el alcance de estudiar la legalidad del acto examinado frente a todo el ordenamiento jurídico, este estudio debe circunscribirse a la confrontación de la normatividad en el ámbito del estado de excepción y los decretos que los desarrollan, por ello, la sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 de la Ley 1437 de

2011).

### 5.1. Competencia de la autoridad que expidió del acto administrativo.

De este aspecto en particular, se observa que el Decreto No. 080 de 2020, fue suscrito por el Alcalde Municipal de Melgar, el Dr. Agustín Manrique Galeano, en ejercicio de su condición de jefe de la administración local y representante legal de esa entidad territorial, tal como dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994, así mismo, en aplicación a las atribuciones contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política, el cual establece:

**“ARTICULO 315.** *Son atribuciones del alcalde:*

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
2. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
3. *Dirigir la acción administrativa del municipio; **asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)***

A su vez, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, señala cuales son las funciones de los alcaldes y en especial respecto a las medidas adoptadas, se resaltan las siguientes:

**“ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** *Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

(...)

d) *En relación con la Administración Municipal:*

1. **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.*  
(...)
7. **Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.**  
(...)” (Subraya la Sala)

En ese orden, el acto examinado fue expedido por la autoridad que en virtud de sus funciones tenía la competencia legal para dirigir la acción administrativa del municipio y velar por el cumplimiento de las funciones del personal a su cargo, así mismo, la suspensión de términos de las distintas actuaciones tanto administrativas como judiciales a cargo del ente territorial se decretó indiscutiblemente para adoptar las medidas de protección contra el coronavirus COVID-19 que ha expedido el Gobierno Nacional y para garantizar la salud y bienestar de las personas que acuden en estas actuaciones como a los funcionarios que deben atender estas diligencias, por ello, se concluye que el alcalde municipal efectivamente tenía la competencia para proferir las medidas contenidas en el acto examinado.

### 5.2. Sujeción a las formas.

En cuanto a los requisitos formales, puede apreciarse que el decreto cuenta con los elementos esenciales de identificación, como el encabezado en el cual se determinó la denominación del acto utilizado “DECRETO”, el número, la fecha de expedición, el epígrafe que constituye el título del decreto donde se indicó brevemente una idea del contenido o del tema tratado, la competencia de quien profirió el acto, indicándose también la atribución tanto constitucional como la facultad legal que le otorgó dicha competencia.

De otra parte, contempla una parte considerativa o motiva conteniendo una breve explicación de los antecedentes y necesidades que justificaron la expedición del acto, y finalmente, una parte considerativa en la cual se expresaron las disposiciones que tiene relación directa con el objeto expuesto y sus efectos.

Por ello, encuentra la Sala que el aludido decreto cumplió con los elementos de forma para este tipo de actos administrativos.

### **5.3. La conexidad del acto con los motivos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción.**

En relación con este punto, al analizar la motivación del Decreto No. 080 de 2020, es incuestionable que las medidas adoptadas guardan una relación con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción y las normas que lo desarrollan, principalmente, porque las medidas tiene como sustento la emergencia en salud pública generada por la enfermedad coronavirus COVID-19, haciéndose indispensable adoptar medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, la propagación y sus efectos, buscando garantizar así la salud y el bienestar de todas las personas del territorio del Municipio de Melgar, específicamente consideró:

*“Que es de conocimiento público que el país se ha visto afectado en los últimos días con casos de la enfermedad denominada COVID-19, (CORONAVIRUS) catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de impacto mundial.*

*Las recomendaciones emitidas por el gobierno colombiano debido a la expansión de la pandemia COVID-19 han obligado a la rama judicial, las superintendencias y otras entidades públicas en Colombia a suspender los términos en sus procesos, así como a modificar la atención al público mientras se supera la emergencia generada por el virus en el país.*

*(...)*

*Que con el fin de Reforzar las medidas adoptadas en el Municipio de Melgar, así como seguir las directrices Impartidas por el Gobierno Nacional y Departamental, en aras de garantizar la salud de los funcionarios de la Administración Municipal, así como la de los usuarios del servicio prestado el Municipio de Melgar, se considera necesario acogerse a la suspensión de términos judiciales de que trata el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de Marzo de 2020, exceptuando de tal medida al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN, a la COMISARÍA DE FAMILIA Y SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL pues a través de ellas se deben adelantar los procesos, sociales, de apoyo atención y contractuales, para superar la Calidad Pública y Urgencia Manifiesta Decretada en el Municipio de Melgar, y garantizar la efectiva atención de la población para enfrentar el Aislamiento Preventivo Obligatorio.*

*Que el Gobierno Nacional, Mediante Decreto No. 457 del 22 de Marzo de 2020, impartió instrucciones para que el país entrara en aislamiento preventivo, desde el 24 de marzo de 2020, hasta el 12 de abril de 2020, como medida para prevenir la propagación del COVID 19., y garantizar el Orden Público.*

*Que el Gobernador del Tolima, mediante Decreto 321 del 21 de marzo de 2020, en el cual prorrogó los efectos del decreto 305 del 19 de marzo de 2020, con el fin de empalmar el aislamiento en el departamento con el decretado por el Gobierno Nacional.*

*Que el aislamiento es la medida más eficaz para prevenir la propagación del COVID-19, y las entidades Nacionales, Departamentales y Municipales, deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la Salud y bienestar de todas las personas del territorio.”*

De acuerdo a ello, de manera clara y precisa se estableció en el acto examinado que la medida tenía como finalidad proteger la salud tanto de los funcionarios de la Alcaldía como los usuarios de estos servicios, siendo coincidente con lo expuesto

por el presidente en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, en la declaratoria del estado de excepción, al considerar que la para limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID-19 y proteger la salud en general y la de los servidores públicos, podía acudir a medidas de suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

De otra parte, respecto de la prestación del servicio de la Comisaria de Familia, labor que estuvo exceptuada de la suspensión de términos decretada por el Municipio de Melgar, claramente la motivación expresó que esa excepción era debido a la importancia de dicha labor en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en el deber de actuar con diligencia en la prevención, investigación y sanción de cualquier acto de violencia dirigido a la mujer, niños, niñas y adolescentes, razón por la cual adoptó en forma integral las medidas determinadas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo No. 460 de 22 de marzo de 2020, y más aún, lo establecido en el Decreto 417 de 2020 que indicó que debían adoptarse medidas para garantizar las actuaciones judiciales y administrativas necesarias a través de medios tecnológicos o mecanismo alternativos.

Entonces es evidente, que la suspensión de las actuaciones judiciales determinadas en el Decreto No. 080 de 2020, se encuentra autorizado por el decreto que declaró el estado de excepción, y así como, se adoptaron medidas para garantizar los servicios necesarios en los asuntos de conocimiento de las comisarías de familia, suspensión que coincide temporalmente con el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 457 de 2020, según se observa del artículo primero del acto analizado, pero el servicio de las comisarías será ininterrumpido hasta cuando se superen las causas de la Emergencia, Económica, Social y Ecológica, sumado a que tiene coherencia con las restricciones de movilidad establecidas por el Gobierno Nacional, respecto de los menores de edad y adultos mayores a 60 años.

En esa medida, la Sala Plena encuentra que las medidas adoptadas en el Decreto No. 080 de 2020, efectivamente tiene conexidad con las causas que motivaron el estado de excepción expuestas en el Decreto No. 417 de 2020, y guarda relación directa con lo contemplado en el Decreto Legislativo No. 460 de 2020.

#### **5.4. Carácter transitorio y proporcionalidad de las medidas adoptadas.**

Según lo expuesto por la Sala sobre la conexidad de las medidas con las causas que originaron el estado de excepción, es evidente que se encuentra satisfecho el elemento de la transitoriedad de las medidas abordadas en el Decreto No. 080 de 2020: por un lado, porque la suspensión de los términos judiciales es coincidente con el aislamiento preventivo obligatorio declarado por el Gobierno Nacional, es decir, se fijó la suspensión a partir del 24 de marzo hasta el 12 de abril de 2020; y por otro, porque la prestación del servicio de la Comisaria de Familia se determinó en los mismos términos que el Decreto No. 460 de 2020, entendiéndose por ello, que la prestación ininterrumpida del servicio sería hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Ahora bien, las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar, tal como lo exige el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, por ello, las limitaciones del ejercicio de los derechos y libertades sólo serán admisibles en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad; situación que efectivamente se evidencia del Decreto No. 080 de 2020, comoquiera que adopta las medidas diseñadas por el Gobierno Nacional para la contención y prevención de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, específicamente, la medida de distanciamiento social y aislamiento, adoptando medidas transitorias y excepcionales que buscan garantizar la salud y bienestar de los servidores públicos y usuarios de los servicios suspendidos, sumado a que se

ajustó la medida al periodo de tiempo determinado por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 457 de 2020.

De ahí que, las medidas adoptadas se consideran proporcionales y útiles ante la magnitud de la causa que le dio origen al estado de excepción, y especialmente, tienen relevancia constitucional al pretender proteger la salud y el bienestar de las personas inmersas en este tipo de actuaciones judiciales, así como garantizar la actuación tanto administrativa como judicial en caso de violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes, por lo que se continuó con el cumplimiento de las obligaciones misionales de la Comisaría de Familia en ese municipio, por lo que se concluye que existe una especial correlación con los fines y medios determinados en el estado de excepción para conjurar la crisis sanitaria, así como la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el actor examinado.

## 6. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones de la Rama Judicial, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011<sup>7</sup>.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 – *distancia social y aislamiento* -, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 – *uso de medios tecnológicos* -, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** que el Decreto No. 080 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima), se encuentra ajustado a derecho.

**SEGUNDO:** La presente decisión **HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA RELATIVA** frente a los puntos analizados, por lo que el acto administrativo aquí estudiado bien puede ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones concordantes.

**TERCERO:** Por secretaría se deberá **COMUNICAR** la presente decisión a las partes, así como deberá publicarse en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

La presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos y se notifica a las partes a través de este medio.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

---

<sup>7</sup> Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"

Los Magistrados<sup>8</sup>,

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**  
Salvamento de voto parcial

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

---

<sup>8</sup> Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública y se suspende los términos excepto para las acciones de tutela, controles inmediatos de legalidad, y otros asuntos de prioridad, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.