



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

Ibagué, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-00218  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -  
ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE VALLE DE SAN  
JUAN  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO 019 DEL 24 DE MARZO DE 2020  
**TEMA:** HORARIO COMISARIA DE FAMILIA

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA, en única instancia, del siguiente acto proferido por el MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN.

Decreto 019 del 24 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de la comisaría de familia del Municipio de Valle de San Juan - Tolima, dentro del Estado De Emergencia Económica, Social y Ecológica.

**ANTECEDENTES**

El MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia del acto administrativo antes mencionado el día 4 de mayo de 2020, para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme a la mencionada Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Agotados los trámites inherentes al control de legalidad inmediato y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso sub lite como se desarrolla a continuación:

## DECRETO OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD

El texto del Decreto sometido a revisión, en su parte resolutive, es del siguiente tenor:

Decreto No. 019 del 24 de marzo de 2020, por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de la comisaría de familia del Municipio de Valle De San Juan - Tolima, dentro del Estado De Emergencia Económica, Social Y Ecológica.

**EL ALCALDE (E) DEL MUNICIPIO DE VALLE DE SAN JUAN** En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el artículo 2, 49, 314 y 315 de la Constitución Política, Art. 44 Ley 715 de 2001, Decreto Reglamentario 780 de 2016, demás disposiciones concordantes, y

### **CONSIDERANDO**

*Que el Artículo 2º, de la Constitución Política de Colombia, consagra como fines esenciales del Estado los siguientes: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de sus principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

*Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

*Que mediante Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias el aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República China, Francia Italia y España.*

*Que mediante Resolución Número 385 de 12 de Marzo de 2020, ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el*

*artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID -19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adopto, entre otras, la siguiente medida: < (...) g. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo”.*

*Que mediante Directiva Presidencial número 02 del 12 marzo de 2020, se impartieron directrices a las entidades públicas para atender la contingencia generada por el coronavirus COVID - 19, señalando que deberán dar prioridad a los medios digitales para que los ciudadanos realicen sus trámites y que deberán adoptar los mecanismos necesarios para que los servidores públicos y contratistas cumplan con sus funciones y actividades trabajando desde la casa.*

*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. Fundamentado en la Organización Mundial de la Salud -OMS- que el 11 de marzo de 2020 declaró actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes, debido a que la pandemia del nuevo Coronavirus COVID -19 es una emergencia sanitaria y mundial, que requiere una acción inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.*

*Que el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, en la parte considerativa señaló la necesidad de regular varias materias en el marco de la Emergencia, ante la insuficiencia de las normas ordinarias que permitan conjurarla tales como “normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales”*

*Igualmente, prevé 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 públicos de justicia...”*

*Que frente a dichas declaratoria respecto del COVID-19, el Alcalde (E) del Municipio de Valle de San Juan, decidió adoptar la declaratoria de Emergencia Sanitaria en el Municipio de Valle de San Juan, con el fin de prevenir y evitar la propagación de CORONAVIRUS (COVID-19), mediante Decreto No 013 de 17 de Marzo de 2020, se ordenaron medidas sanitaria a los prestadores de servicios de salud públicos y privados y acciones las EPS Y EPSS prestadoras del servicio en el Municipio de Valle de San Juan. También se ordenó el toque de queda para toda la población urbana y rural de la jurisdicción de Valle de San Juan desde las 8:00 pm a las 5:00 am; y toque de queda permanente para población adulto mayor (mayores de 60 años) y menores de edad (menores de 18 años).*

*Que mediante Decreto 018 de 24 de Marzo de 2020, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Valle de San Juan, Departamento del Tolima, a partir de las cero horas (00.00 am) del día 25 de Marzo de 2020 hasta cero horas (00.00 am) del día 13 de abril de 2020, adaptándose al Decreto Nacional 457 del 22 de Marzo de 2020 y el Decreto Departamental 322 del 23 de Marzo de 2020.*

*Que la función que desarrollan las Comisarías de Familia se enmarca en el deber de garantizar los derechos de una vida libre de violencias al interior de la familia y en el deber del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, tanto en el 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 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 según comunicado oficial de 20 de marzo de 2020 emitido por la Entidad de las Naciones Unidas para Igualdad de Género y el*

*Empoderamiento de las Mujeres- ONU Mujeres-, se recomienda a los Estados garantizar la continuidad de los 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 en la respuesta a la generada por Coronavirus COVID-19, igual sentido se pronunció el Comité de Convención interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer mediante comunicado oficial de fecha 18 de marzo de 2020.*

*Que los derechos niños, niñas, adolescentes y mujeres son derechos humanos 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 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 limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID - 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario flexibilizar la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de Comisarías de Familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación personas en dependencias de las comisarías de familia, sin que ellos afecte la continuidad de la efectividad de las actuaciones administrativa y jurisdiccionales a su cargo,*

*En mérito de lo expuesto,*

#### **DECRETA:**

**Artículo primero. Prestación ininterrumpida del servicio en la Comisaría de Familia.** *A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional la Comisaría de Familia prestará su servicio de protección integral y restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y mujeres en casos de violencia intrafamiliar y violencia*

*sexual en la jurisdicción, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.*

*Para el efecto la Comisaría de Familia del Municipio de Valle de San Juan:*

- a** *Priorizará en el marco de las funciones de Policía Judicial, actos urgentes en los casos de materia de violencia intrafamiliar, género, violencia sexual y maltrato infantil.*
- b** *Se ofrecerá los medios de transporte adecuados a la situación de Emergencia Sanitaria, a cargo del Alcalde Municipal, a la Comisaría de Familia, cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.*
- c** *Se dispone inmediatamente de los medios telefónicos y virtuales para brindar orientación psicosocial, asesoría jurídica permanente, atención- monitoreo y seguimiento a los casos de violencia en contexto familiar y maltrato infantil; y demás actuaciones administrativas pertinentes que den a lugar de acuerdo a la situación presentada y la competencia legal a las y los usuarios.*

*Para este caso, se dispondrán los siguientes medios:*

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>MEDIO DE COMUNICACIÓN</b>
María Fernanda Castillo Trujillo	Comisaria de Familia	Teléfono: 3006560893
José Deiner Lugo Ramírez	Apoyo Jurídico	Teléfono: 3132927205
Ana Gabriel Rojas Rojas	Psicóloga	Teléfono: 3176090662
Flor María Suarez Gutiérrez	Apoyo a la Gestión	Teléfono: 3167849588

- d** *La comisaría de familia debe 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** *Se dispone del correo electrónico institucional: [comisariadefamilia@valledesanjuan-tolima.gov.co](mailto:comisariadefamilia@valledesanjuan-tolima.gov.co) con el fin de que se reciban peticiones, se envíen citaciones o notificaciones de cualquier*

*actuación que se deba realizar por parte de la comisaría de familia, en el marco de sus funciones durante el transcurso de la emergencia sanitaria.*

- f. Se restringe la atención presencial en la oficina de Comisaría de Familia. Sólo se atenderá en la oficina aquellos casos que por sus particularidades requieran de una atención presencial y ésta deba realizarse en el despacho, siempre adoptando las medidas orientadas para contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19, y los lineamientos de orden nacional, departamental y municipal.*
- g. Se establecerá por parte de la Comisaría de Familia, los criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en temas como riesgos de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, amenaza, vulneración de derechos o hechos de violencia en general contra NNA y mujeres.*
- h. Por parte de la oficina de almacén de la administración, se dispondrá de elementos antisépticos de bioseguridad y protección en las instalaciones de la Comisaría de Familia de la localidad, con el fin de prevenir posibles contagios de COVID 2019, igualmente se garantizará permanentemente las condiciones óptimas de higiene en la oficina.*
- i. Se desarrollará por parte del personal adscrito a la comisaria de familia campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales, utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión, virtuales y/o audiovisuales que se tengan al alcance.*
- j. En caso de requerirse, la comisaría de familia, deberá articularse con entidades o dependencias que brinden apoyo en atención psicosocial y acogida a las mujeres víctimas de violencia.*
- k. Se deberá por parte de la Comisaría de Familia, realizar monitoreo a los casos denunciados de violencia intrafamiliar dentro del municipio.*

**Parágrafo Primero:** *Es deber de la comisaría de familia, estar disponible las veinticuatro horas del día los siete días de la semana, con el fin de contrarrestar todas las situaciones que se puedan presentar en violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual en la jurisdicción del municipio.*

**Parágrafo Segundo:** *Es deber de la Comisaría de Familia informar de manera inmediata a la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio, sobre*

*cualquier caso en el que pueda existir sospecha de contagio de coronavirus COVID-19, trátase de personal vinculado a la comisaría familia o personas usuarias que acudan.*

**Artículo Segundo.** *Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho. Se suspende la función de Conciliación Extrajudicial en Derecho, Salvo en materia de custodia y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores en el evento que se evidencia violencia intrafamiliar, vulneración o amenaza de derechos, las cuales deberán adelantarse de manera presencial o por el medio más expedito, adoptando las acciones necesarias para garantizar que en el desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene indicadas por el ente territorial, a partir de la fecha y hasta que se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

**Artículo Tercero.** *Obligatoriedad. La obligatoriedad de las medidas adoptadas en el presente Decreto será de obligatorio cumplimiento independiente de las implementadas por los decretos expedidos por el municipio en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID 19.*

**Artículo Cuarto.** *Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

## TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del 7 de mayo de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la 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.

De igual forma, se dispuso invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo.

Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado.



Una vez vencido el término de publicación del aviso, se pasó el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

Dentro del término del anterior traslado, se recibieron los siguientes documentos:

### CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público manifiesta que aunque la autoridad municipal no realizó una remisión formal al decreto 460 de 2020, si existe una remisión material a ella. Lo anterior se confirma al analizar la parte resolutive del decreto 019 de 2020 y compararla con la parte resolutive del decreto 460 de 2020, en donde se advierte gran similitud en muchos de sus apartes.

Aduce, que el acto administrativo expedido por el alcalde del Municipio de Valle de San Juan (Tolima), es desarrollo del ejercicio de la función administrativa de la cual es titular y proferido durante el Estado de excepción declarado mediante decreto 417 de 2020.

Precisa que, el hecho que en el Decreto 019 de 2020 el alcalde municipal tenga como fundamento lo dispuesto por el gobierno nacional en los decretos 417 y 457 de 2020, y omita el Decreto 460 de 2020, no es razón suficiente para negar su conocimiento de fondo

Indica, que en cuanto al decreto 460 es clara la correspondencia que tiene el decreto 019 con el mismo, en la medida que lo pretendido por la autoridad municipal es garantizar la prestación de servicios a cargo de la comisaria, a pesar de las medidas de aislamiento, utilizando para ello herramientas tecnológicas.

Señala, que las medidas tomadas en el decreto 019, tienen un carácter transitorio, en tanto comprenden únicamente el periodo de la emergencia económica, social y ecológica, tal como se observa en el artículo 1º de esta norma; lo cual deja en evidencia de igual forma, que las ordenes son proporcionales a los motivos que le sirvieron de causa.

Explica, que revisado el articulado del decreto 019, objeto del presente medio de control, no se advierte que el mismo viole norma alguna, en especial las contenidas en los decretos 417 de 2020, mediante el cual el gobierno nacional declaró el estado de excepción, y los decretos legislativos vigentes expedidos en su vigencia, más aún cuando lo que hace es acoger lo dispuesto en el decreto legislativo 460 de 2020.

En consecuencia, solicita declarar que el decreto No. 019 expedido el 24 de marzo de 2020 por el Alcalde del Municipio de Valle de San Juan (Tolima), se encuentra ajustado a derecho.

## CONSIDERACIONES

### PARTE PROCESAL - COMPETENCIA

El Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, acorde con lo establecido en las mencionadas disposiciones y en especial los artículos 27 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA corresponde a esta Corporación en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales

Por considerarlo pertinente, se trae a colación, providencia del Consejo de Estado de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00, que al referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, indicó:

#### ***“- En cuanto a su forma***

*(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.*

*(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.*

- **Respecto de su contenido sustancial**

*Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:*

*(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.*

*(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.*

- **En lo relativo a su control**

*Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:*

*(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.*

*(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.*

Respecto a las características específicas, adujo:

*(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.*

*(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas*

*respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.*

*(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.*

*iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”*

## **ESTUDIO SUSTANCIAL**

En auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00, se procede a realizar un compendio de las características esenciales de este medio de control, con fundamento en los diferentes pronunciamientos de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, de la siguiente manera

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

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

---

<sup>1</sup> CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

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

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

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

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

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

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

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

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario

El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, el Consejo de Estado ha considerado que el control es integral en tanto cubre tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

Con el objeto de abordar el estudio de los actos administrativos objeto de la presente actuación a fin de decidir sobre su legalidad, se procederá en primer lugar al examen de los requisitos de forma de los decretos

analizados y en segundo lugar, de ser el caso, se asumirá el examen material y de contenido de los mismos.

## REQUISITOS DE FORMA

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>2</sup>, sobre control de legalidad, textualmente señala:

*“ARTICULO 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”.*

Del mencionado artículo, el Consejo de Estado en providencia de 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Radicación No. 11001 03 24 000 2010 00279 00, ha establecido que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos:

*35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.*

*35.2. 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 actos de contenido general.*

*35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).*

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los requisitos mencionados al presente caso, así:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

---

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

El Consejo de Estado en providencia de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, Radicación 11001-03-15-000-2020-01501-00, señaló:

*(...) desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en actos administrativos generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que: La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala:*

*“Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman<sup>3</sup>. (Subrayado fuera del original)*

Este requisito se encuentra acreditado en tanto el acto administrativo es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, adopta medidas para toda la población que se encuentre en el territorio del Municipio

- 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 actos de contenido general.

La Constitución Política de 1991 atribuyó a los alcaldes la función de dirigir la acción administrativa del municipio, según lo señala el numeral 3 de su artículo 315:

*“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o*

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN “A”. Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.



*directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”*

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado funcionamiento de los fines del Estado.

Atendiendo a que, la potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

Así, se considera que el acto revisado se expide en desarrollo de la función administrativa del Alcalde Municipal.

- Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Revisado el Decreto No. 019 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Valle de San Juan, se advierte que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: el artículo 2, que señala los fines esenciales del Estado e indica que las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia; el artículo 43, que estipula que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades; el artículo 49, que precisa que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, y que se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud; el artículo 212, que indica que el Presidente de la Republica, con la forma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior; el artículo 213, que señala que el Presidente de la Republica, con la firma de todos los ministros podrán declarar el Estado de Conmoción Interior; el artículo 215, que señala que el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212

y 213, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública; el artículo 314, que indica que en cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente; el artículo 315, , que estipula las atribuciones de los alcaldes;

- Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros; el artículo 44, que estipula las competencias de los Municipios, precisando que le corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán determinadas funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones.
- La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, en cuanto establece en el numeral 1º. Declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.
- Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el objeto de atender la emergencia social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.
- Decreto Legislativo 780 de 6 de mayo de 2016, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.
- Ley 1753 de 9 de junio de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, el artículo 69, que indica que el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten

situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, y otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

- Directiva Presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual se precisan medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19 a partir del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones-TIC.

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de Valle de San Juan dispone en el acto administrativo objeto de estudio que declara el horario de las Comisarías de Familia para garantizar los derechos de una vida libre de violencia al interior de la familia y el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, tanto en el sector público como privado.

Pues bien, de los fundamentos expuestos por el Alcalde del Municipio de Valle de San Juan, se advierte que si bien no se menciona de forma expresa el Decreto Legislativo No. 460 de 22 de marzo de 2020, en el que se ordenó, entre otras, las siguientes medidas:

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.

Ahora bien, analizadas las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y lo ordenado por el Municipio de Valle de San Juan considera esta Corporación que el Decreto 019 de 24 de marzo de 2020, por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de la Comisaría de Familia del Municipio de Valle de San Juan - Tolima, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica, es desarrollo del Decreto Legislativo No. 460 de 2020 por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las

comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, derivada de la Pandemia COVID-19 declarada mediante el Decreto 417 de 2020, razón por la cual se procede analizar su contenido material

## **EXAMEN MATERIAL Y DE CONTENIDO DEL ACTOS ADMINISTRATIVOS SOMETIDOS A CONTROL DE LEGALIDAD**

Para el examen material y de contenido de los actos administrativos sometidos a revisión de legalidad, el Consejo de Estado en sentencia de Sala Plena de 15 de octubre de 2013, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno, Expediente 11001-03-15-000-2010-00390-00, ha señalado que este Control *“se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.*

*Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta”*

Agrega la mencionada providencia, que este examen supone lo relativo a:

- “i. Competencia de la autoridad que lo expidió,*
- ii. La realidad de los motivos,*
- iii. La adecuación a los fines,*
- iv. La sujeción a las formas y*
- v. La razonabilidad y proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”.*

Se procede entonces a desarrollar los mencionados presupuestos aplicados al sub-judice, respecto al Decreto No. 019 de 24 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de la Comisaría de Familia del Municipio de Valle de San Juan - Tolima, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica

- Competencia de la autoridad que lo expidió

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

Se cumple con este requisito, como quiera que fue expedido por el Alcalde, jefe de la administración pública en el Municipio, en los términos del artículo 128 del Código de Régimen Municipal.

- La realidad de los motivos

Las medidas tomadas por el Alcalde Municipal en el decreto objeto de estudio, se fundamentan en el COVID-19 que ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII), así como en la necesidad de fortalecer los programas que atienden a la población vulnerable.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.

El Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al mismo.

Con fundamento en lo expuesto, es claro que los motivos que dieron origen al acto administrativo son reales, cumpliéndose así con este requisito, en tanto busca limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID - 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, flexibilizando la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de Comisarías de Familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación personas en dependencias de las comisarías de familia, sin que ellos afecte la continuidad de la efectividad de las actuaciones administrativa y jurisdiccionales a su cargo.

- La adecuación a los fines

La finalidad del acto administrativo en estudio es que atendiendo la función que desarrollan las Comisarías de Familia encaminadas al deber de proteger en todo tiempo y garantizar acciones efectivas de los derechos humanos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres, se brinde una prestación ininterrumpida de la Comisaría de Familia

habilitando actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio.

Revisada las medidas en comento, la Sala considera que se encuentran ajustadas a la finalidad que persiguen, atendiendo al deber de la comisaría de familia, de estar disponible las veinticuatro horas del día los siete días de la semana, con el fin de contrarrestar todas las situaciones que se puedan presentar en violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual en la jurisdicción del municipio.

En efecto, las disposiciones adoptadas por el alcalde del municipio de Valle de San Juan parten de la necesidad de tomar medidas tendientes a que dentro del Estado de Excepción, además de proteger la salubridad de sus empleados, también se protejan los derechos de los niños, niñas y adolescentes con la prestación continua del servicio en las comisarías de familia del municipio.

- La sujeción a las formas

Revisado el acto objeto de estudio, se encuentra que el mismo está debidamente identificado, numerado, con fecha, identificación de las facultades de quien lo expide, consideraciones y un articulado.

- La proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción

Mediante el Decreto 460 de 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional indicó en el artículo primero, sobre la prestación ininterrumpida de las comisarías de familia. que:

*«Artículo 1. Prestación ininterrumpida de 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 servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos violencia en general contra niños, 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 como variables de análisis.*

*j. Disponer espacios adecuados para que las mujeres, niños, niñas, adolescentes, y adultos mayores puedan ser acogidos para su protección y*

*cumplir las medidas aislamiento, en evento exista agresión o violencia en hogar.*

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

*l. Garantizar permanentemente las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones de 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 casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.*

*n. Generar estrategias encaminadas a informar a 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 alcance del Distrito o municipio, ellos las emisoras comunitarias. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita servicios de las comisarías familia y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto.*

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

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

*q. Adelantar monitoreo constante de casos de violencia ya denunciados y las de alejamiento. [...]»*

De este modo, el presidente de la República ordenó a todos los alcaldes del territorio nacional a garantizar la atención de forma ininterrumpida de las comisarías de familia, en lo concerniente 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.

Conforme lo indica el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", las medidas expedidas



durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

Este requisito se encuentra cumplido en el presente asunto, teniendo en cuenta que el alcalde de Valle de San Juan referente a la prestación del servicio de manera ininterrumpida por parte de las comisarías de familia, manifestó en su decreto que la adopción del mismo será a partir de su expedición y hasta que se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y adoptó un sistema de turnos para la debida prestación de dicho servicio, esto, en aplicación a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 460 de 2020.

En relación con la suspensión de términos en materia de conciliación prejudicial en familia, conforme lo señalado en el mencionado Decreto Legislativo, el burgomaestre de Valle de San Juan se encontraba facultado para hacerlo a la luz de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 2 del Decreto 640 de 2020, exceptuando, tal y como lo hizo, los asuntos relativos a la custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, caso en el cual, ante la imposibilidad de adelantar su trámite a través del uso de medios tecnológicos, se debe garantizar su realización de manera presencial atendiendo los protocolos de bioseguridad.

Debe precisarse y así se ACLARA en la parte resolutive de esta providencia, que la interpretación de la presente decisión, debe apoyarse en el marco de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 17 de junio de 2020, expediente RE-240, M.P. Alberto Rojas Ríos, en la que se dispuso:

*Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 1 del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, a excepción de los literales n y o que son exequibles en el entendido que la obligación de difusión gratuita de los servicios de las comisarías de familia y de las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales, a cargo de las emisoras comunitarias también aplica a todas las radiodifusoras públicas.*

*Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 2 del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo 2020, excepto el párrafo que se declara INEXEQUIBLE. Así mismo, declarar EXEQUIBLES los artículos 3, 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 460 de 2020, "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."*

Así las cosas, se concluye que el Decreto objeto de análisis se aviene en términos generales al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición, pues se ajusta los criterios de competencia, conexidad y proporcionalidad, razón por la cual, el acto administrativo objeto de análisis se aviene al ordenamiento jurídico, como en efecto se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Finalmente, resulta pertinente recordar que esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados y decididos, por lo que la misma podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad<sup>5</sup>.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

## DE C I S I Ó N

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

## F A L L A

**PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto No. 019 de 24 de marzo de 2020 por medio del cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de la Comisaría de Familia del Municipio de Valle De San Juan - Tolima, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Se ACLARA, que la interpretación de la presente decisión, debe apoyarse en el marco de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 17 de junio de 2020, expediente RE-240, M.P. Alberto Rojas Ríos.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes.

---

<sup>5</sup> Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Rad.: 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Rad.: 2010 – 00196, del 23 de noviembre de 2010, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

**TERCERO:** Se ordena que por Secretaría se proceda comunicar la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

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, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por este mismo medio.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

***BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS***

***LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA***

***CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ***

***JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO***

***ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA***

***JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA***