



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

Ibagué, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-00226  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -  
ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE HONDA TOLIMA  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO 061 DEL 08 DE ABRIL DE 2020  
**TEMA:** COMISARÍAS 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 HONDA.

- Decreto 061 del 8 abril de 2020 por medio del cual se disponen las medidas establecidas en el decreto 460 del 22 de marzo de 2020 con el propósito de garantizar el servicio a cargo de la comisaría de familia del municipio dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica.

**ANTECEDENTES**

El MUNICIPIO DE HONDA remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia del acto administrativo antes mencionado el día 11 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 061 del 08 abril de 2020 por medio del cual se disponen las medidas establecidas en el decreto 460 del 22 de marzo de 2020 con el propósito de garantizar el servicio a cargo de la comisaría de familia del municipio dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica.

*El Alcalde Municipal de Honda, en desarrollo de las facultades de que trata el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 y,*

### **CONSIDERANDO:**

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

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

*Que mediante la Directiva Presidencial Número 02 del 12 de marzo 2020, se impartieron directrices a las entidades públicas para atender la contingencia generada por el coronavirus COVID-19, señalando que deberá 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 con propósito limitar las posibilidades 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 atención personalizada a las y los usuarios de comisarías de familia y establecer mecanismos atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan*

*reducir la congregación personas en dependencias las comisarías de familia, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo.*

*Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República.*

*Que en los términos del Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, 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*

*De conformidad con lo expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *GARANTIZAR la prestación ininterrumpida del servicio en la comisaría de familia del Municipio de Honda a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Con el propósito de garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de la comisaría de familia, frente a la protección en casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, se adoptan las siguientes medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19:*

- 1. Disponer que la comisaría de familia priorice 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. Para el cumplimiento de lo aquí dispuesto se brindará a la inspección de policía el apoyo logístico requerido.*
- 2. La Alcaldía Municipal pondrá a disposición de la comisaría de familia, medios de transporte adecuados 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.*

3. *Para la atención de los servicios de la comisaría de familia se dispondrá de manera inmediata de los siguientes medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo, con el propósito de que pueda brindarse 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.*
  - *Correo electrónico oficial de la comisaría de familia, para la atención de todo tipo de solicitudes, requerimientos y contacto: [comisariadefamilia@honda-tolima.gov.co](mailto:comisariadefamilia@honda-tolima.gov.co)*
  - *Líneas celulares disponibles para los requerimientos de servicio y ejercicio de las funciones legales atribuidas a la comisaría de familia de Honda: 3167363927, 3164694520.*
  - *Línea de servicio de la trabajadora social 3206414479*
  - *Línea de servicio de asesoramiento Jurídico 3166883913.*
4. *Informar a la ciudadanía la disponibilidad de los canales de comunicación con las entidades nacionales competentes para la atención de los asuntos concernientes a la protección de los derechos de la mujer, los niños, niñas y adolescentes.*
  - #122 FISCALIA GENERAL DE LA NACION
  - #141 ICBF
  - # 123 POLICÍA NACIONAL
  - #155 VIOLENCIA INTRAFAMILIAR
  - 018000918080 ICBF
  - 018000112137 LINEA PÚRPURA
5. *Disponer que la comisaría de familia, diseñe e implemente protocolos 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 los medios telefónicos y virtuales de los cuales ha sido dotada. En dichos protocolos se establecerán los criterios de priorización servicio y 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, órdenes de alejamiento, monitoreo a los casos de violencia ya denunciados y demás criterios adecuados y razonables.*

6. *La comisaría de familia realizará las notificaciones y citaciones de su competencia haciendo uso de los instrumentos virtuales y telefónicos con lo que ha sido dotada por parte de la Alcaldía Municipal, disponiendo igualmente de los servicios de mensajería contratados por la Alcaldía con el prestador 472 para el cumplimiento de las actuaciones de su competencia.*
7. *Priorizar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.*
8. *La comisaría de familia privilegiará en su protocolo de atención el trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario. La Alcaldía Municipal dotará de los elementos de prevención y seguridad a los funcionarios responsables de la prestación de servicios personalizados de la comisaría.*
9. *Informar a través de la página electrónica de la alcaldía municipal a la comunidad la disponibilidad de la oferta institucional de la comisaría de familia de manera permanente e ininterrumpida a través de canales no presenciales. La misma información se incluirá en la estrategia de redes de la alcaldía.*
10. *En evento en que exista agresión o violencia en hogar, la comisaría de familia está facultada para disponer la utilización de los espacios ya contratados en la modalidad de monto agotable por parte del Municipio, para que las mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores puedan ser acogidos para su protección y cumplir las medidas aislamiento.*
11. *Implementar y ejecutar las 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 disponibles en el municipio. Dichas estrategias incluirán entre sus componentes campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y de delitos sexuales.*

**ARTICULO TERCERO:** *Coordinar con las autoridades de policía las acciones requeridas para el cabal cumplimiento del presente decreto.*

### **TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD**

Mediante auto del 12 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 el Decreto 061 del 08 de abril de 2020 tiene como propósito garantizar la prestación del servicio de la comisaria de familia, por tanto, a través del mismo se desarrolla el Decreto 460 de 2020, el cual es calificado como un decreto legislativo, motivo por el cual procede el medio de control inmediato de legalidad.

Aduce, que el Alcalde de Honda contaba con la competencia para ordenar las medidas contenidas en el decreto objeto de control, en la medida que lo ordenado es que la comisaria de familia preste sus servicios a pesar de las medidas de aislamiento decretadas.

Indica, que se advierte que el señor Alcalde tiene a su cargo la competencia para tomar medidas como las contenidas en el decreto 061, tal como se extrae no solo de la lectura del decreto 460 de 2020, al cual se remite; sino también por lo señalado en disposiciones normativas como las contenidas en la constitución<sup>28</sup>, la ley 136 de 1994 y el artículo 202 de la ley 1801 de 2016.

Precisa, que revisado el articulado del decreto 061, objeto de este medio de control, no se evidencia 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.

Por último, solicita declarar que el Decreto No. 061 expedido por el Alcalde Municipal de Honda (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. 061 de 08 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Honda, se advierte que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: el artículo 315, que estipula las atribuciones de los alcaldes, el artículo 43, que señala que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.
- 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 No. 460 de 22 de marzo de 2020, por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las

comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de Honda dispone en el acto administrativo objeto de estudio que declara el horario de las Comisarías de Familia para garantizar la prestación del servicio y el deber de actuar con debida diligencia hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica. Precisando las medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus, frente a la protección en casos de violencia en el contexto familiar y adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes.

Pues bien, de los fundamentos expuestos por el Alcalde del Municipio de Honda, se advierte que trae a colación lo dispuesto en 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 Honda considera esta Corporación que el Decreto 061 de 08 de abril de 2020, por medio del cual se disponen las medidas establecidas en el decreto 460 del 22 de marzo de 2020 con el propósito de garantizar el servicio a cargo de la Comisaría de Familia del Municipio dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica, 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. 061 de 08 de abril de 2020 por medio del cual se disponen las medidas establecidas en el decreto 460 del 22 de marzo de 2020 con el propósito de garantizar el servicio a cargo de la comisaría de familia del municipio dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica.

- Competencia de la autoridad que lo expidió

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

---

<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.



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

comisarías 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 Honda 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 Honda 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 estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre la disponibilidad y los servicios de comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención permanente e ininterrumpida, esto, en aplicación a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 460 de 2020.

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.

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. 061 de 08 de abril de 2020 por medio del cual se disponen las medidas establecidas en el decreto 460 del 22 de marzo de 2020 con el propósito de garantizar el servicio a cargo de la Comisaría de Familia del Municipio 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.

**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

Expediente:

CA-0226

23

Medio de control:

Control inmediato de legalidad

Autoridad que emite el acto:

Municipio de Honda

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***