

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN “D”**



Bogotá, D. C., dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**MAGISTRADO PONENTE: Dr. CERVELEÓN PADILLA LINARES**

**PROCESO No.: 25000-23-15-000-2020-02277-00.**

**AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA DEL MUNICIPIO  
DE MOSQUERA.**

**ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 252 DEL 1º DE JUNIO DE  
2020.**

**ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

---

Procede la Sala a ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto No. 252 del 1º de junio de 2020, “*Por medio del cual se adoptan medidas administrativas para la prestación del servicio ininterrumpido de las comisarías de familia del municipio de Mosquera Cundinamarca*”, expedido por el alcalde del municipio de Mosquera.

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1. Acto sometido a control.**

El alcalde del municipio de Mosquera, Cundinamarca, expidió el Decreto No. 252 del 1º de junio de 2020, “*Por medio del cual se adoptan medidas administrativas para la prestación del servicio ininterrumpido de las comisarías de familia del municipio de Mosquera Cundinamarca*”. Indica que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con el fin de atender la calamidad pública que atraviesa el país por causa del virus COVID-19. Que, el Ministro de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

Asimismo, señala que el 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República profirió el Decreto 460, mediante el cual se establecieron las medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de Familia en la época del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Aduce que en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 460 de 2020, expidió el Decreto 248 del 26 de mayo de 2020, en el cual se establecieron las medidas administrativas para la prestación ininterrumpida de los servicios por parte de las Comisarías de Familia desde el 26 de mayo hasta el 31 de mayo de 2020.

En consideración a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio dispuesta por en el Decreto 251 del 29 de mayo de 2020, en cumplimiento de las instrucciones para el mantenimiento del orden público dadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 249 del 28 de mayo de 2020; y, que las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses indican que en Colombia, en el mes de enero de 2020, se presentaron 5.138 casos de violencia intrafamiliar, el alcalde del municipio de Mosquera indicó que es necesario garantizar la prestación de los servicios de las comisarías de familia, flexibilizando la obligación de atención personalizada a los usuarios. Por lo tanto, en la parte resolutive dispuso:

**"DECRETA**

*ARTÍCULO PRIMERO: Garantizar la atención ininterrumpida de las Comisarías de Familia del Municipio de Mosquera Cundinamarca, en cumplimiento de lo contemplado en el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, manteniendo la prestación del servicio al público de manera ininterrumpida en la modalidad virtual y telefónica, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de julio de 2020.*

*PARÁGRAFO: El horario de atención al público será de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 12:00 m (sic) y de 1:00 p.m. a 5:00 p.m. Resaltando que las Comisarías de Familias dispondrán de un equipo interdisciplinario para la realización de actos urgentes, entrevistas, atención presencial en los casos en que se evidencie riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenaza y hechos de violencia en general contra niños, niñas y adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, con cumplimiento de las medidas de protección e higiene.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Tramitar los servicios mediante los canales de comunicación oficiales, los cuales son: correos electrónicos y líneas telefónicas, para lo cual es*

*indispensable que se reporten los datos de contacto (nombre completo, dirección de residencia, teléfono y correo electrónico) con el propósito de atender las solicitudes y otorgar una respuesta oportuna. Los medios de comunicación serán los siguientes:*

<i>LINEAS DE ATENCIÓN COMISARÍAS DE FAMILIA</i>	350 3528771 320 3528809 350 3528778
<i>CORREO INSTITUCIONAL</i>	<a href="mailto:repartocomisariasdefamilia@mosquera-cundinamarca.gov.co">repartocomisariasdefamilia@mosquera-cundinamarca.gov.co</a>

*ARTÍCULO TERCERO: Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho. Se realizarán audiencias de conciliación extrajudicial en derecho de manera virtual en los asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las acciones necesarias para garantizar que en el desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.*

*ARTÍCULO CUARTO: El presente Decreto Municipal rige a partir de la fecha de publicación y deroga el Decreto No. 248 del 26 de mayo de 2020.*

*Dado en Mosquera Cundinamarca al primer (01) día del mes de junio de 2020.*

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GIAN CARLO GEROMETTA BURBANO**  
*Alcalde Municipal"*

## **1.2. Actuación procesal surtida.**

Mediante auto del 12 de junio de 2020, el magistrado sustanciador admitió el control inmediato de legalidad del Decreto 252 del 1º de junio de 2020, y ordenó la fijación del aviso en el sitio web de la Rama Judicial "home" principal, en el espacio de Medidas COVID-19, habilitado para cargar la información en la sección de "Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos", para que cualquier ciudadano interviniera en la defensa o impugnación de la legalidad. Asimismo, invitó a determinadas universidades públicas y privadas<sup>1</sup>; a entidades públicas de orden nacional, departamental y municipal; a organizaciones privadas e internacionales, para que presentaran su concepto sobre los puntos relevantes del Decreto objeto de control.

De igual forma, se requirió al alcalde del municipio de Mosquera para que allegara los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del

<sup>1</sup> Universidad Nacional, de Cundinamarca, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes, del Rosario y al Colegio Mayor de Cundinamarca.

Decreto No. 252 del 1º de junio de 2020.

### **1.3. Antecedentes Administrativos.**

La Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía del municipio de Mosquera, a través de mensaje de datos dirigido al buzón electrónico del Despacho del magistrado sustanciador, remitió copia electrónica de los siguientes documentos:

- Decreto No. 180 del 13 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la alerta amarilla, se reiteran y se adoptan las medidas para la contención de la pandemia por el Coronavirus – COVID 19 en el municipio de Mosquera Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*.
- Decreto No. 185 del 16 de marzo de 2020, *“Por la cual se declara una situación de calamidad pública en el municipio de Mosquera – Cundinamarca”*.
- Decreto No. 187 del 16 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se decretan medidas preventivas para la contención de la pandemia Coronavirus – COVID 19 en el municipio de Mosquera, Cundinamarca, se dictan otras disposiciones y se modifica parcialmente el Decreto Municipal No. 180 del 13 de marzo de 2020”*.
- Decreto No. 225 del 30 de abril de 2020, *“Por medio del cual se adoptan medidas administrativas para la prestación del servicio ininterrumpido de las Comisarías de Familia del municipio de Mosquera Cundinamarca”*.
- Decreto No. 236 del 11 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se adoptan medidas administrativas para la prestación del servicio ininterrumpido de las Comisarías de Familia del municipio de Mosquera Cundinamarca”*.
- Decreto No. 248 del 26 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se adoptan medidas administrativas para la prestación del servicio ininterrumpido de las Comisarías de Familia del municipio de*

*Mosquera Cundinamarca*".

- Decreto No. 251 del 29 de mayo de 2020, "*Por medio del cual se adopta el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones*".

#### **1.4. Intervención de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía del municipio de Mosquera.**

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía del municipio de Mosquera, mediante memorial enviado al correo electrónico del despacho del magistrado sustanciador el día 25 de junio de 2020, rindió concepto sobre la legalidad del Decreto 252 del 1º de julio de 2020, en cuanto tiene una relación de conexidad, proporcionalidad y transitoriedad con el artículo 315 de la Constitución, las leyes 136 de 1994, 1523 de 2012, 1801 de 2016 y, especialmente, con lo dispuesto en el Decreto 460 de 2020, proferido por el Presidente de la República.

Sin embargo, en virtud del principio de economía procesal, solicita la acumulación del proceso del epígrafe con los procesos 2020-01727<sup>2</sup>, magistrado sustanciador Franklin Pérez Camargo, y 2020-01729<sup>3</sup>, magistrado sustanciador Carlos Alberto Orlando Jaiquel, toda vez que la finalidad de los actos administrativos estudiados en cada proceso es idéntica, esta es, dar cumplimiento a lo ordenado por el Gobierno Nacional frente a la continuidad en la prestación del servicio de las Comisarías de Familia y, por lo tanto, los Decretos 236, 248 y 252 de 2020 son reproducción del Decreto 225 del 30 de abril de 2020.

#### **1.5. Concepto del Ministerio Público.**

La Agente del Ministerio Público emitió concepto dentro del término procesal establecido para ello. Advierte que el Decreto No. 252 del 1º de junio de 2020 se encuentra de conformidad con el marco constitucional y legal. Asimismo, se ajustó a las disposiciones del Decreto 460 de 2020, el cual fue objeto de control constitucional mediante la sentencia C-179 de 2020.

---

<sup>2</sup> Mediante auto del 28 de mayo de 2020 se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 225 del 30 de abril de 2020.

<sup>3</sup> Mediante auto del 14 de mayo de 2020 se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 326 del 11 de mayo de 2020.

## 2. CONSIDERACIONES

### Cuestión previa

Frente a la solicitud de acumulación de procesos formulada por la Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía del municipio de Mosquera, es menester precisar que en sesión del 30 de marzo de 2020, la Sala Plena de esta Corporación dispuso que, en consideración al principio de economía procesal, los actos administrativos sometidos a control inmediato de legalidad que modificaran, adicionaran o aclararan otros actos, serían conocidos por el Magistrado a quien inicialmente le fuere repartido el Decreto primigenio, con el fin de garantizar la coherencia en las decisiones judiciales.

Ahora, estima esta Sala que si bien existe relación de materia entre el Decreto 252 del 1º de junio de 2020 y los Decretos 225 del 30 de abril de 2020 y Decreto 326 del 11 de mayo de 2020, lo cierto es que ni en las consideraciones, ni en la parte resolutive del acto administrativo *sub examine* se hizo referencia a que este se profirió con el propósito de modificar, aclarar o adicionar las medidas dispuestas en los decretos 225 y 326 de 2020.

Además, se resalta que el Decreto 252 del 1º de junio de 2020 se profirió vencido el término de vigencia de los Decretos 225 y 326 de 2020, expedidos por el alcalde de Mosquera. Por lo tanto, si su objeto era modificar, aclarar o adicionar las medidas dispuestas con anterioridad, su promulgación hubiese sido en vigencia de los mentados decretos municipales.

En este orden de ideas, al no encontrarse configurados los presupuestos legales para acumular los procesos por tratarse de actos distintos, no es procedente acceder a la solicitud realizada por la Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía del municipio de Mosquera.

## **2.1. Competencia**

De conformidad el artículo 151-7 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 185 ibidem, corresponde a los Tribunales Administrativos en única instancia adoptar el fallo relativo al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, cuya competencia corresponde al tribunal del lugar donde se expidan.

Sin embargo, conforme al artículo 44 de la Ley 2080 de 2021<sup>4</sup>, que adicionó el artículo 185 del CPACA, la Sala Plena de este Tribunal en sesión del 1º de febrero de 2021, remitió a las Secciones o Subsecciones los procesos del Control Inmediato de legalidad para que fueran estudiados y decididos, según el caso.

En este orden de ideas, el Decreto 252 del 1º de junio de 2020 fue expedido por el alcalde del municipio de Mosquera, Cundinamarca, en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto con fuerza de ley 460 del 22 de marzo de 2020, dictado bajo el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica previsto en el artículo 215 de la Constitución Política.

Por lo tanto, se trata de un acto administrativo de carácter general que desarrolla un decreto con fuerza de ley y que, por ende, es susceptible del control inmediato de legalidad.

## **2.2. Aspectos relevantes del Control Inmediato de Legalidad**

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>5</sup>, establece el control inmediato de legalidad para examinar

---

<sup>4</sup> Artículo 44. Adiciónense dos párrafos al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

*Parágrafo 1. En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia.*  
*Parágrafo 2. En el reparto de los asuntos de control inmediato de legalidad no se considerará la materia del acto administrativo.*

<sup>5</sup> «Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia».

las medidas generales adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República durante los estados de excepción.

A su vez, el profesor y tratadista ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO, en su estudio COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO<sup>6</sup>, expone:

*“El control recae sobre [l]as 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, lo que significa cualquier clase de acto administrativo de contenido general expedido con base en los decretos legislativos que se hubieren expedido por el Gobierno Nacional utilizando las facultadas constitucionales de los estados de excepción. **La sentencia deberá analizar la legalidad de estos actos administrativos, frente a la Constitución Política, la ley, y en especial los decretos legislativos que pretenden desarrollar y reglamentar.** (...)”.* (Negritas fuera del texto original).

Fluye de lo anterior que la finalidad del control inmediato de legalidad no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio. Pues, el estado de emergencia no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario, y mucho menos a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento<sup>7</sup>.

Fue así que el artículo 215 Constitucional estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, así como los decretos legislativos y reglamentarios que se expidan para la concreción de las medidas adoptadas para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. De manera tal que se

<sup>6</sup>ARBOLEDA PERDOMO Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis S.A. Segunda Edición. Sexta reimpresión, abril 2014. págs. 223 y 224.

<sup>7</sup> La jurisprudencia del Consejo de Estado establece que el control inmediato de legalidad se realiza a través de una “confrontación entre el acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de marzo de 2012, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

debe analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas en el 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.

De otra parte, en cuanto a las características sustanciales y procesales del control inmediato de legalidad, la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 5 de marzo de 2012<sup>8</sup>, agrupó aquellas que de tiempo atrás esa Corporación ha definido, así:

*“En oportunidades anteriores, la Sala<sup>9</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:*

**a) Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

**b) Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

**c) Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.<sup>10</sup>

**d) Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado; Sala Plena de lo contencioso administrativo; C.P.: Hugo Fernando Bastidas Barcenás; sentencia del 5 de marzo de 2012; Rad.: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA); Actor: Gobierno Nacional.

<sup>9</sup> Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>10</sup> Esta característica no impide la ejecución de las medidas adoptadas en el acto administrativo, ni tampoco requiere la publicación del acto o, de una demanda de nulidad. Este último aspecto atenúa el principio tradicional de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, este es, el ser una “jurisdicción rogada”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de junio de 2009, Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), C.P. Enrique Gil Botero.

*proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.”. (Negrillas para denotar).*

Asimismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que **la sentencia que decide el control de legalidad hace transito a cosa juzgada relativa**, porque si bien se efectúa un control integral del acto, no se puede desconocer la complejidad que caracteriza al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, posteriormente, el acto administrativo de carácter general sometido al control inmediato de legalidad puede ser demandado a través del medio de control de simple nulidad, siempre y cuando se alegue la violación de normas diferentes a las estudiadas en el control inmediato de legalidad<sup>11</sup>.

### 2.3. Examen de legalidad del Decreto No. 252 del 1º de junio de 2020

Precisa la Sala que el examen de legalidad del Decreto Municipal No. 252 de 2020 se realizará mediante la confrontación de este con las normas constitucionales en que se fundamenta, la ley estatutaria que reglamenta los estados de excepción (Ley 137 de 1994), y en especial el decreto legislativo que pretende desarrollar el acto sometido a revisión, que no es otro que el Decreto con fuerza de ley 460 de 2020<sup>12</sup>.

Se trata, pues, de un control integral en tanto cobija la competencia como los aspectos formales y de fondo del decreto en mención, tal como lo ha sostenido el Consejo de Estado, por ejemplo, en sentencia del 26 de septiembre de 2019, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

---

<sup>11</sup> En la sentencia del 5 de marzo de 2012, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), se recordó la sentencia del 23 de noviembre de 2010, Radicación No. 2010-00196, C. P. Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se precisó la característica de la sentencia de hacer transito a cosa juzgada relativa, en los siguientes términos: *“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”. (Negrillas originales).*

<sup>12</sup> La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de octubre de 2013, dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, señaló las normas sobre las cuales recae el control inmediato de legalidad, así: «Siguiendo los anteriores lineamientos se tiene que dicho decreto debe estar acorde con la Constitución y con las normas que le han servido de fundamento, en particular no puede ir más allá de la disposición que va a reglamentar.

En relación con las normas con rango de Ley que deben ser observadas a la hora de analizar el Decreto objeto de control, se encuentra por un lado la Ley 137 de 1994 - Estatutaria de los Estados de Excepción - y por el otro, los decretos legislativos proferidos de conformidad con la declaratoria del estado de emergencia social por parte del Gobierno Nacional, en especial, el Decreto-Ley 132 de 2010, reglamentado por el acto administrativo estudiado en el sub lite. ».

### **2.3.1. Cumplimiento de los requisitos de forma**

El Decreto *sub examine* es un acto administrativo de carácter general y está suscrito por el alcalde del municipio de Mosquera, quien, conforme al artículo 314 Superior, es el jefe de la administración y representante legal del municipio.

Asimismo, se expidió en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de un decreto con fuerza de ley, este es, el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, expedido durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Adicionalmente, se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, tales como: i) el encabezado, número y fecha; ii) el epígrafe - resumen de las materias reguladas; iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen; iv) contenido de las materias reguladas - objeto de la disposición; v) parte resolutive; y vi) vigencia y modificaciones.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

### **2.3.2. Cumplimiento de los requisitos de fondo**

Previo a analizar el cumplimiento de los requisitos de fondo, es menester referirse a las situaciones fácticas y jurídicas que anteceden el Decreto 252 del 1º de junio de 2020, todo con el ánimo de ilustrar de mejor manera la decisión que anticipa la Sala, en el sentido de declarar ajustado a derecho el citado Decreto.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del virus COVID-19 como una pandemia, por el alto grado de propagación y transmisión.

Con el fin de controlar la propagación del virus COVID-19 en el Estado colombiano, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, a través de la cual adopta medidas sanitarias y de cuarentena para las personas que llegaran a Colombia desde la República Popular de China, Francia, Italia y España. Asimismo, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del COVID-19 y adoptó medidas para prevenir y controlar la propagación del virus; emergencia sanitaria que fue prorrogada hasta el 28 de febrero de 2021, a través de la Resolución No. 2230 del 27 de noviembre de 2020.

A pesar de las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020 se reportaron setenta y cinco (75) casos de personas contagiadas de COVID-19. Asimismo, conforme al reporte de la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, el 34.2% de la población colombiana estaría en riesgo de contraer el virus COVID-19. De igual forma, la pandemia del coronavirus, que es una amenaza a la salud pública, puede tener incidencia negativa en el sistema económico del país. Por lo anterior, el Presidente de la República, en uso de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política declaró, por el término de treinta (30) días calendario, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**.

Sin embargo, las medidas adoptadas para controlar la propagación del virus COVID-19, generaron afectación en la producción nacional y bienestar de la población; por lo tanto, el Presidente de la República declaró, nuevamente, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de treinta (30) días calendario, mediante el **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**.

Ahora bien, la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, le otorga al Presidente de la República la facultad de dictar decretos con fuerza de ley (artículo 215 de la Constitución Política), “*mediante los cuales se adoptan medidas dirigidas a conjurar la situación excepcional*”<sup>13</sup>. Así las cosas, durante los treinta (30) días de vigencia del Estado de Emergencia Económica,

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009, magistrados ponentes Dr. Humberto Antonio Sierra Porto y Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez.

Social y Ecológica declarado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020<sup>14</sup>, el Presidente de la República junto con todos sus ministros expidieron múltiples decretos con fuerza de ley, entre los que se destaca el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, *“Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

En este punto, es menester aclarar que las medidas adoptadas en los decretos con fuerza de ley dictados durante el estado de emergencia, si bien están amparadas bajo el principio de temporalidad, lo cierto es que su vigencia puede exceder el tiempo de la declaratoria. Así lo dispuso la Corte Constitucional en la sentencia C- 466 de 2017, magistrado ponente doctor Carlos Bernal Pulido, en los siguientes términos: *“(...) que el principio de temporalidad se tiene por satisfecho en cuanto la medida de excepción tenga una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación, de manera que su vigencia no implique la institucionalización de los regímenes de excepción; por lo tanto, en desarrollo del estado de emergencia, es procedente adoptar medidas cuya vigencia exceda el término de tal declaratoria”*.

El Decreto con fuerza de ley 460 del 22 de marzo de 2020 se expidió con el propósito de implementar las medidas administrativas tendientes a garantizar la prestación ininterrumpida de los servicios de las comisarías de familia hasta que se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica; estado de excepción durante el cual se adoptaron medidas de aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional. En este orden de ideas, el Presidente de la República en la parte considerativa del mentado Decreto con fuerza de ley expresó:

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

*Que los derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres son derechos humanos y por lo tanto el estado colombiano está en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando los mismos sean vulnerados. Los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás*

---

<sup>14</sup> Desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020. El artículo 4 del Decreto 417 del 17 de marzo dispuso: *“El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”*; y fue publicado en el Diario Oficial No. 51.259 del 17 de marzo de 2020. Consultado en la página web del Diario Oficial, link: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=7d408fe556af099f85e3ceeb6918>

*y en toda actuación del estado se debe garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos.*

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

*Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, **se hace necesario flexibilizar la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de las comisarías de familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación de personas en las dependencias de las comisarías de familia, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo***. (Resalta la Sala).

Se recuerda que los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, reconocidos en el artículo 44 y 45 de la Constitución Política, están amparados por el principio constitucional del interés superior del menor y tienen una protección constitucional reforzada<sup>15</sup>, los cuales deben ser protegidos en todo tiempo por el Estado colombiano. La jurisprudencia de la Corte Constitucional es clara en disponer la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en los siguientes términos:

*“Los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes gozan de una especial protección tanto en el ámbito internacional como en nuestro Estado Social de Derecho. Ello, dada la situación de indefensión, vulnerabilidad y debilidad de esta población y la necesidad de garantizar un desarrollo armónico e integral de la misma. Los niños, en virtud de su falta de madurez física y mental -que les hace especialmente vulnerables e indefensos frente a todo tipo de riesgos-, necesitan protección y cuidados especiales, tanto en términos materiales, psicológicos y afectivos, como en términos jurídicos, para garantizar su desarrollo armónico e integral y proveer las condiciones que necesitan para convertirse en miembros autónomos de la sociedad. Atendiendo esta norma básica contenida en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, exige la obligación de prodigar una especial protección a aquellos grupos sociales cuya debilidad sea manifiesta, destacándose entre estos grupos la especial protección de los niños, la cual es prevalente inclusive en relación con los demás grupos sociales”<sup>16</sup>.*

De igual forma, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la protección reforzada de los derechos de las mujeres, a saber:

*“En este orden de ideas, la Constitución de 1991, declaró expresamente su voluntad de enaltecer los derechos de las mujeres y protegerlos de una manera reforzada.*

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-468 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia T-260 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

*Los derechos específicos de la mujer a la no discriminación como cláusula general ( art. 43 Constitucional ) a la no discriminación por razón de su género ( art. 13 Constitucional ), a su adecuada y efectiva participación en los niveles decisorios de la Administración Pública ( art. 40 Constitucional ) , a la igualdad de derechos y oportunidades en relación con el hombre ( art. 43 Constitucional ) a la especial asistencia de parte del Estado durante su embarazo y posterior parto , a su libertad reproductiva, a determinar el número de hijos que desee tener( art. 43 Constitucional ), al apoyo especial de parte del Estado por ser cabeza de familia ( art. 43 Constitucional ) y a la protección especial en materia laboral ( art. 53 Constitucional ) , ratifican de manera absoluta la voluntad expresa y manifiesta del Constituyente de realzar los derechos de las mujeres y de vigorizar en gran medida su salvaguarda.*

**Por consiguiente, la mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no sólo sus derechos generales sino igualmente los específicos , requieren de atención fija por parte de todo el poder público , donde se incluyen los operadores jurídicos<sup>17</sup>. (Se resalta).**

Asimismo, la protección reforzada de los derechos de los adultos mayores como sujetos de especial protección constitucional, ha sido aceptada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

*“Los adultos mayores son un grupo vulnerable, por ello han sido catalogados como sujetos de especial protección constitucional en múltiples sentencias de esta Corporación. Desde el punto de vista teórico, esto puede obedecer a los tipos de opresión, maltrato o abandono a los que puede llegar a estar sometida la población mayor, dadas las condiciones, físicas, económicas o sociológicas, que la diferencian de los otros tipos de colectivos o sujetos<sup>18</sup>.*

Ahora bien, se resalta que las comisarías de familia son autoridades administrativas de orden policivo (artículo 86 de la Ley 1098 de 2006), a través de las cuales se busca la protección de los derechos de los niños, niñas, adolescente, mujeres y adultos mayores, frente a hechos de violencia intrafamiliar, maltrato y delitos sexuales. Por lo tanto, al estar frente a una posible vulneración de los derechos de esas personas que, como se mencionó, son sujetos de especial protección constitucional e internacional, el funcionamiento de las comisarías de familia no se puede paralizar en ningún momento.

Al estudiar el Decreto 252 del 1º de junio de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Mosquera, Cundinamarca, se advierte que en este acto administrativo se dispone el servicio ininterrumpido de las comisarías de familia a través de la modalidad virtual y telefónica, estableciendo un equipo

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-667 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia T-252 de 2017, M.P. Iván Humberto Escrucera Mayolo.

interdisciplinario para la realización de los actos urgentes y los medios de comunicación oficiales para tramitar las solicitudes y respuestas de forma electrónica; así como, la realización de las audiencias de conciliación extrajudicial en derecho en los asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, principalmente, de manera virtual.

En este sentido, no se observa que las disposiciones allí consagradas limiten de manera gravosa derechos fundamentales de las personas o que afecten el núcleo esencial de otros, por el contrario busca proteger la vida e integridad física de las personas víctimas de violencia intrafamiliar, flexibilizando la prestación de servicios de manera presencial en las comisarías de familia, garantizando su continuidad a través de medios tecnológicos para evitar la concentración de personas y usuarios en la comisaría.

Sumado a lo anterior, tales medidas no han desconocido las prohibiciones señaladas en la Ley 137 de 1994, esto es, las consagradas en los artículos 5 y 15, las cuales se encuentran relacionadas con la restricción de derechos que impliquen la negación o suspensión de los derechos humanos y/o libertades fundamentales, interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, o la supresión o modificación de los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Asimismo, se encuentra que lo dispuesto por el alcalde del municipio de Mosquera, Cundinamarca, en el Decreto 252 del 1º de junio de 2020, está en armonía con lo establecido en el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, específicamente, en los artículos 1º, literales a, c, d, e, g, y 2º, que a letra rezan:

**“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.

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.

*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.*

*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.*

**Artículo 2. Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho.** *En aquellos eventos en que no se cuente con medios tecnológicos para realizar audiencias, a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, los alcaldes municipales y distritales podrán suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho.*

*En ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. En estos casos las audiencias deberán realizarse de forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las acciones necesarias para garantizar que en el desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene”.*

Disposiciones que fueron declaradas exequibles mediante la sentencia C-179 del 17 de junio de 2020, a saber:

**“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 de que la obligación de difusión gratuita a cargo de las emisoras comunitarias también aplica a las radiodifusoras públicas.

**SEGUNDO.** – Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo 2020, excepto el parágrafo que se declara **INEXEQUIBLE**. Asimismo, declarar **EXEQUIBLES** los artículos 3, 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 460 de 2020”.

Por lo anterior, se colige que el contenido normativo del acto objeto de control constituye un adecuado desarrollo del Decreto con fuerza de ley 460 de 2020, pues el Decreto 252 del 1º de junio de 2020 se limita a desarrollar las medidas arriba transcritas, sin excederse en su regulación. Además, se evidencia conexidad con la razón que condujo al Gobierno Nacional para la declaratoria del Estado de Excepción, como es la emergencia sanitaria por causa del

Coronavirus, COVID-19, la que obligó a tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante utilización de medios digitales.

Es así como, la Sala concluye que el decreto *sub examine* aparece como una medida proporcional para lograr los fines por los cuales se declaró el estado de excepción. Pues, tales acciones, no sólo buscan que las personas tengan el menor contacto posible y, con ello, evitar la propagación de la pandemia causada por el Coronavirus COVID-19, sino que se hacen necesarias para garantizar derechos fundamentales de personas de especial protección constitucional, como lo son los niños, niñas, adolescentes, mujeres y adultos mayores.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub-Sección “D”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO.- DECLÁRASE** ajustado a derecho el Decreto 252 del 1º de junio de 2020, *“Por medio del cual se adoptan medidas administrativas para la prestación del servicio ininterrumpido de las comisarías de familia del municipio de Mosquera Cundinamarca”*, expedido por el alcalde de este municipio Cundinamarca, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

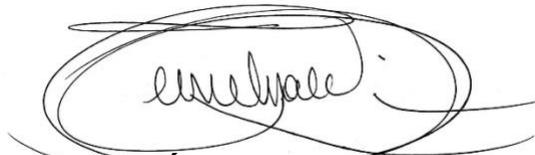
**SEGUNDO.-** Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **NOTIFÍQUESE** esta providencia al alcalde del Municipio de Mosquera y al Agente del Ministerio Público, por los medios electrónicos autorizados para el particular, atendiendo lo previsto en el artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

**TERCERO.-** Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página web de la Rama Judicial “home” principal, en el espacio de “Medidas COVID19”, habilitado para cargar la información en la sección de “Control Automático de Legalidad

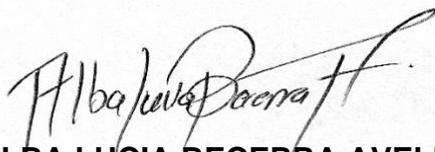
Tribunales Administrativos”.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

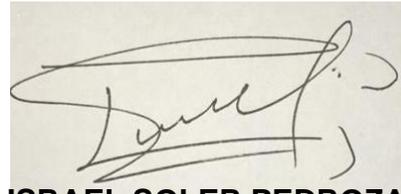
Aprobado como consta en el acta de la fecha.



**CERVELEÓN PADILLA LINARES**  
Magistrado



**ALBA LUCIA BECERRA AVELLA**  
Magistrada



**ISRAEL SOLER PEDROZA**  
Magistrado