

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Magistrado ponente:	FRANKLIN PÉREZ CAMARGO
NATURALEZA:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	25000-23-15-000- 2020-01727-00
ASUNTO:	SENTENCIA. control inmediato de legalidad del Decreto No. 225 del 30 de abril de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Mosquera Cundinamarca.

Adelantado el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, decide la Sala Plena el medio de control inmediato de legalidad del Decreto Municipal No. 225 del 30 de abril 2020 expedido por la Alcaldía de Municipal de Mosquera - Cundinamarca.

ANTECEDENTES:

1. TRÁMITE DEL PROCESO.

El 30 de abril de 2020 la alcaldía municipal de Mosquera – Cundinamarca expidió el Decreto No. 225 por medio del cual “se adoptan medidas administrativas para la prestación del servicio ininterrumpido de las comisarias de familia del municipio de Mosquera – Cundinamarca”.

El 14 de mayo de 2020 se asignó el conocimiento a este despacho, y mediante auto del 28 de mayo de 2020 se avocó el conocimiento del Decreto 225 del 2020 expedido por el municipio de Mosquera Cundinamarca.

La secretaria de la sección realizó las notificaciones y publicaciones respectivas el 29 de mayo de 2020.

La Procuradora 50 Judicial II Administrativa delegada ante este Despacho Tribunal Administrativo de Cundinamarca allegó pronunciamiento indicando que el decreto estudiado se ajusta al marco constitucional y legal.

2. INTERVENCIONES

Procuradora cincuenta (50) Judicial II Administrativa delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Realizó un análisis de la procedencia del medio de control inmediato de legalidad teniendo en cuenta la postura que ha primado dentro del Consejo de Estado, quien ha indicado una serie de características dentro de las que se puede encontrar: que es un proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ 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 por ende es entendida como una sentencia judicial; que es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general el gobierno nacional debe enviarlo para que se ejerza el correspondiente control y si este no se envía, la autoridad judicial competente debe asumir de oficio el control de tal acto.

Además, mencionó los antecedentes frente a las decisiones tomadas por la Organización Mundial de la Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social y el gobierno nacional frente a la pandemia del Covid-19 haciendo un recuento de los decretos que han sido proferidos en torno a las medidas para enfrentar su propagación.

En relación con el Decreto 225 del 30 de abril de 2020 indicó que este se enmarcaba en la emergencia económica, social y ecológica decretada en todo el territorio nacional, en la emergencia sanitaria originada por el Coronavirus COVID-19 y a la alerta amarilla declarada para la contención de la pandemia en el departamento de Cundinamarca.

Agregó que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, los cuales en particular respecto del Decreto 225 del 30 de abril de 2020 expedido por la alcaldía del municipio de Mosquera-Cundinamarca se cumplen, porque este es un acto administrativo de contenido general suscrito por Gean Carlo Gerometta Burbano en su calidad de alcalde municipal, en el ejercicio de funciones administrativas propias de dicho empleo, y se fundamenta en los decretos legislativos expedidos dentro del estado de excepción encaminados a la prestación del servicio de las comisarias de familia durante la emergencia del COVID-19 atendiendo a las

¹ Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia.

restricciones de movilidad y la necesidad de garantizar los derechos fundamentales de la población más vulnerable como potenciales usuarios del servicio.

Conforme a lo anterior estudió los aspectos formales y materiales del decreto indicando lo siguiente:

- 1- Frente a la competencia del alcalde municipal para expedir el acto administrativo argumentó que tal como lo dispone el artículo 84 de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el código de infancia y adolescencia, la creación, composición y organización de las comisarias de familia en un municipio son competencia del consejo municipal, por esta razón, esta dependencia y el personal que la integra hará parte de la planta de personal del municipio y se registrará bajo los mismos parámetros que en cuanto a personal dicte la administración para sus empleados.

Indicó que con base en lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 1042 de 1978 que establece la jornada de trabajo, esta corresponde normalmente a 44 horas semanales sin embargo en trabajos de simple vigilancia podrán señalarse jornadas de 12 horas diarias sin que semanalmente excedan de 66; y dentro de este límite, es el jefe del respectivo organismo quien podrá establecer el horario de trabajo.

Así las cosas, consideró que el Decreto 225 de 2020 que se estudia es una materialización de las competencias a él distribuidas por la Ley especialmente la 1098 de 2006 y el Decreto 1042 de 1978.

- 2- Frente a la publicidad manifestó que este decreto es fácilmente ubicable en la página web del municipio siendo esta <https://www.mosquera-cundinamarca.gov.co/normatividad/decreto-n-225-del-30-de-abril-2020>, por lo que dicho requisito se encuentra cumplido.
- 3- De otro lado, relató que el decreto bajo estudio cuenta en su forma con encabezado, número, fecha, epígrafe, la competencia o la referencia a las facultades que se ejercen, el contenido de lo regulado, la parte resolutive y la firma del funcionario competente. Con todo lo anterior, cumpliendo con los requisitos formales totalmente.
- 4- En lo que atañe a los aspectos materiales, indicó que, frente a la conexidad, el Decreto 225 del 30 de abril de 2020 proferido por la alcaldía municipal de Mosquera Cundinamarca guarda una relación sustantiva, por un lado, entre su motivación y su contenido normativo enunciado como sustento factico, y por otro lado conexidad externa,

por cuanto la declaratoria de estado de emergencia, económica social y ecológica tuvo como principales fundamentos el hecho de que la Organización Mundial de la Salud calificó el Covid-19 como una pandemia generando la toma de medidas de aislamiento que de ninguna forma pueden implicar la imposibilidad de que los usuarios de las comisarias de familia accedan a los servicios a ellas encomendadas al tratarse de población vulnerable especialmente niños, niñas y adolescentes y las mujeres, que sufrieron un incremento en la violencia intrafamiliar. Así que las medidas adoptadas en el decreto 225 de 2020 proferido por el municipio de Mosquera Cundinamarca se buscó la protección de este grupo y evitar exponerlos a riesgos del contagio.

Finalmente concluyó en que el Decreto bajo estudio se ajusta al marco constitucional y legal.

3. CONSIDERACIONES

La Sala abordara el estudio así: 1. Competencia y procedencia del medio de control, 2. Generalidades del control inmediato de legalidad, 3. Problema Jurídico, 4. Contenido, motivación y competencia ejercida para la expedición del decreto objeto de estudio, 4. Análisis de legalidad del acto y 5. Conclusiones.

3.1. Competencia y procedencia del medio de control.

El artículo 215 de la CP dispuso que el Presidente de la Republica, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa

La Ley Estatutaria 137 de 1994, reglamentó los Estados Excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el objeto de regular las facultades atribuidas al Gobierno durante su vigencia y garantizar los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.

El artículo 20 de la anterior ley, menciona el control inmediato de legalidad de las medidas generales que se adopten en ejercicio de la función

administrativa y como desarrollo de los actos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción ejercida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo de la entidad territorial en que se expidan los actos.

El artículo 136 del CPACA establece el alcance del control inmediato de legalidad que determina las características de los actos que son objeto de estudio por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativo proferidas en los Estados de emergencia, que asumirá el estudio una vez enviado el acto o en caso de que no se haga el envío la autoridad judicial asumirá el conocimiento de oficio.

Igualmente, el artículo 151 del CPACA estableció la competencia en los Tribunales Administrativos el conocimiento en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos generales en ejercicio de la función administrativa en los Estados de Excepción como desarrollo de los Decretos Legislativos por las autoridades departamentales o municipales, según el lugar de su expedición.

Significa que esta corporación asume el conocimiento exclusivamente de actos que cumplan con la siguiente característica:

- i. Actos jurídicos estatales de contenido general.
- ii. Deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos, es decir, proferidos en ejercicio de la función administrativa.
- iii. Que los actos administrativos hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos durante el Estado de Excepción, conforme lo dispone los artículos 212, 213 y 214 de la CP, por estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia económica, social y ecológica.

Al respecto, el 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con ocasión de la pandemia COVID – 19 por medio del Decreto 417.

El 30 de abril de 2020 el alcalde municipal de Mosquera – Cundinamarca expidió el Decreto No. 225 mediante el cual adopta medidas administrativas para la prestación del servicio ininterrumpido de las comisarías de familia del municipio de Mosquera, en donde citó el Decreto nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días; la directiva presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2020 en donde se imparten directrices a las entidades públicas para atender la contingencia

generada por la pandemia; y especialmente, el Decreto Legislativo No. 469 del 22 de marzo de 2020 por medio del cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarias de familia, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica; siendo este el fundamento de las decisiones adoptadas por la Alcaldía del Municipio de Mosquera en el Decreto No. 225.

Entonces, para la Sala el control inmediato de legalidad del Decreto municipal No. 225 de 2020 de Mosquera – Cundinamarca es procedente, toda vez que es un acto general que regula aspectos generales sobre las medidas administrativas para la prestación del servicio ininterrumpido de las Comisarias de Familia del municipio, en ejercicio de la función administrativa y con posterioridad a la declaratoria de Estado de Excepción del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

3.2. Generalidades del Control Inmediato de legalidad.

El artículo 215 de la CP, dispuso que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa.

En virtud de la declaratoria oficial de esta situación surge una nueva legalidad revestida de excepcionalidad, por la que el Gobierno queda autorizado para adoptar las medidas estrictamente necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, que deben responder a criterios de proporcionalidad, necesidad, conexidad, y límite temporal.

Igualmente, el artículo 215 de CP revistió que los actos dictados con ocasión a la declaratoria del estado de emergencia con firmeza de ley y los denominó Decretos Legislativos y fijó un control automático.

De conformidad a la normatividad citada, para la Sala el control inmediato de legalidad es un proceso jurisdiccional de naturaleza especial, reglada y célere, cuyo conocimiento se atribuyó a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como juez natural de la administración, quien tienen la competencia de revisar de manera automática que los actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los Estados de Excepción se ajusten al ordenamiento jurídico del momento; específicamente, que las medidas dispuestas estén dirigidas única y exclusivamente a evitar la

propagación de la situación originaria de la emergencia, que sean necesarias, proporcionales y conexas con las causas de la perturbación.

Entonces corresponde al juez contrastar el acto administrativo con las disposiciones constitucionales que facultan la declaratoria del estado excepción, la legislación reglamentaria (Ley 137 de 1994), y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional que la establezcan o desarrollen.

3.3. Problema Jurídico.

Corresponde a la Sala Plena de esta corporación establecer:

¿El Decreto Municipal No. 225 del 30 de abril de 2020 expedido por Alcaldía Municipal del municipio de Mosquera Cundinamarca se ajusta a la legalidad y especialmente a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 460 de 2020 invocado para su expedición?

Para la Sala Plena el Decreto Municipal No. 225 de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Mosquera se ajustó a lo establecido en el ordenamiento legal, razón por la que se declarará la legalidad de este.

4. Análisis de legalidad del acto.

4.1. Autoridad que expidió el acto administrativo.

El acto objeto de estudio fue expedido por el Alcalde Municipal del municipio de Mosquera Cundinamarca.

En relación con los municipios, la Constitución Política de Colombia los cataloga como entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses atribuyéndoles los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y 4. Participar en las rentas nacionales.²

Para establecer las facultades de los alcaldes municipales es necesario remitirnos a lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012 que dicta las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, y cuyo objeto, es establecer la normatividad relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que la Constitución Política y la Ley reconoce a los municipios como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones. Dicha norma en su artículo segundo (2º) incluye como derechos

² Véase artículos 286 y 287 de la Constitución Política de Colombia.

de los municipios, además de los establecidos por la Constitución, el derecho a adoptar la estructura administrativa que puedan financiar y que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias que le son asignadas por la Constitución y la Ley.

Las funciones del alcalde se encuentran estipuladas en el artículo 91 de la mencionada ley y establece entre otros, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador, para lo cual la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante; Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como: **i)** Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos, **ii)** Decretar el toque de queda, **iii)** Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes, **iv)** Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley y **v)** Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9° del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

En relación con la Administración Municipal tiene la función de dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente. Además, coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Ahora bien, conforme a la Ley 2098 de 2006, por la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia, las Comisarías de Familia son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley³; la creación,

³ Véase artículo 83.

composición y organización de las Comisarías de Familia en un municipio son competencia del Consejo Municipal, por lo que la Comisaría y el personal que la integre hace parte de la planta de personal del mismo municipio, y se rige bajo los mismos parámetros -artículo 84-.

El artículo 87 dispone:

ARTÍCULO 87. ATENCIÓN PERMANENTE. Los horarios de atención de las Defensorías de Familia y Comisarías de Familia serán permanentes y continuos, a fin de asegurar a los niños, las niñas y los adolescentes la protección y restablecimiento de sus derechos. El Estado deberá desarrollar todos los mecanismos que se requieran para dar cumplimiento a esta disposición

Conforme a lo anteriormente analizado, es competencia del alcalde municipal como jefe de la entidad territorial, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios dentro de su territorio, por tal razón, tenía competencia y capacidad para expedir el Decreto 225 del 30 de abril de 2020 por medio del cual “*se adoptan las medidas administrativas para la prestación del servicio ininterrumpido de las comisarías de familia del municipio de Mosquera Cundinamarca.*”

4.2. Generalidades del acto administrativo en estudio.

El Decreto No. 225 suscrito por la Alcaldía del Municipio de Mosquera Cundinamarca, materia de estudio dispone en su parte resolutive lo siguiente:

“Artículo primero: Garantizar la atención ininterrumpida de las Comisarías de Familia del Municipio de Mosquera Cundinamarca, en cumplimiento de lo contemplado en el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, manteniendo la prestación del servicio al público de manera ininterrumpida en la modalidad de turnos por días hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 11 de mayo de 2020, de la siguiente manera:

Comisaría Primera: Turno A

Comisaría Segunda: Turno B

Comisaría Tercera: Turno C

Parágrafo: El horario de atención al público será de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 12:00 m. y de 01:00 p.m. a 5:00 p.m. con la prestación del servicio presencial y el respectivo acompañamiento del equipo interdisciplinario de cada comisaría para la realización de actos urgentes, entrevistas, atención presencial en los casos en que se evidencie riesgo de femicidio, 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 se reporten los datos de contacto (nombre completo, dirección de residencia, teléfono y correo electrónico) con el propósito de atender sus solicitudes y otorgar una respuesta oportuna. Los medios de comunicación serán los siguientes:

Líneas de atención Comisarías de Familia	350 3528771 320 3528809 350 3528778
Correo Institucional	repartocomisariasdefamilia@mosquera-cundinamarca.gov.co

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 su publicación y deroga el decreto 217 del 16 de abril de 2020.”

En las consideraciones del acto administrativo se mencionó lo siguiente:

- ✓ Que mediante 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.
- ✓ La Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó entre otras medidas, ordenar a jefes, representantes administradores, o quienes hagan sus veces, a adoptar en los centros laborales públicos y privados las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del Covid-19 priorizando al máximo la prestación del servicio a través de teletrabajo.
- ✓ Que mediante directiva presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2020 se impartieron directrices a las entidades públicas para mantener la contingencia generada por el Coronavirus COVID-19 señalando que

deberían dar prioridad a los medios digitales para que los ciudadanos realicen sus trámites y adoptar los mecanismos necesarios para que los servidores públicos cumplan con sus funciones y actividades trabajando desde casa.

- ✓ Que La administración municipal promulgó el Decreto No. 180 del 13 de marzo de 2020 por el cual se declara la alerta amarilla se reiteran y se adoptan las medidas de contención de la pandemia por el Coronavirus COVID-19 en el municipio de Mosquera Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Que se profirió el Decreto Municipal 187 del 16 de marzo de 2020 en donde se decretaron medidas preventivas para la contención del Coronavirus en el Municipio de Mosquera Cundinamarca se dictaron otras disposiciones y se modificó parcialmente el decreto 180 del 13 de marzo de 2020.
- ✓ El Departamento de Cundinamarca emitió el Decreto No. 140 del 16 de marzo de 2020 por medio del cual se declara la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones, razón por la cual la administración municipal expidió el Decreto 185 del 16 de marzo de 2020 *“por el cual se declara una situación de calamidad pública en el municipio de Mosquera Cundinamarca”*.
- ✓ Que el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. **460 del 22 de marzo de 2020** estableció 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, dentro de las cuales se instituyeron la prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia, la realización de actos urgentes, realización de entrevistas, atención presencial en los casos donde se evidencie riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenaza o hechos de violencia en general contra niños, niñas y adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, en cumplimiento de las medidas de protección la realización de audiencias de conciliaciones extrajudiciales en derecho (cuando estas no se puedan realizar de forma virtual), desarrollo de las funciones de policía judicial en las comisarías de familia.
- ✓ Que el Municipio de Mosquera Cundinamarca expidió el Decreto No. 217 del 16 de abril de 2020 y el 221 del 24 de abril de la misma anualidad, ordenando en este último el aislamiento preventivo de los habitantes del municipio desde las cero horas (00:00 a.m.) del 27 de abril hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo, atendiendo lo establecido en el Decreto Nacional No. 593 del 24 de abril de 2020.

Bajo los argumentos expresados en el acto objeto de estudio se puede afirmar que cumple a cabalidad los requisitos exigidos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2001 para hacer viable la aplicación del control inmediato de legalidad por parte del Tribunal administrativo de Cundinamarca al referido Decreto Municipal, así:

- a)** Contiene unas medidas concretas para continuar con la prestación ininterrumpida del servicio de las Comisarías de familia del Municipio de Mosquera – Cundinamarca, y afrontar la declaración de emergencia por el COVID-19 y su presencia en territorio Nacional.
- b)** Se fundamentó el Decreto 417 de 2020, expedido por el Presidente de la República que declaró el estado de excepción de “*emergencia económica, social y ecológica*” por causa de la pandemia desatada por el virus denominado Covid -19.
- c)** Que con fundamento en las facultades extraordinarias en el Estado de excepción se expidió el Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020, que igualmente dicta las medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de Familia dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.
- d)** La motivación del acto se fundamentó de manera clara los anteriores decretos con el que se declaró la urgencia manifiesta y se adoptaron las medidas administrativas para la prestación del servicio ininterrumpido de las Comisarías de Familia.

Aunado a lo anterior, del Decreto Municipal No. 225 de 2020 expedido por la alcaldía municipal de Mosquera - Cundinamarca, se acredita:

- Es un acto jurídico estatal de naturaleza administrativa en la medida en que fue expedido por el respectivo alcalde municipal en ejercicio de función administrativa, que tiene por contenido y alcance unas decisiones de esa precisa naturaleza jurídica en materia medidas para garantizar la prestación de los servicios de las Comisarías de Familia del Municipio.
- Es un acto administrativo de carácter general debido a que su contenido es abstracto o impersonal, que tiene por objeto fijar los turnos de atención de las Comisarías de Familia dentro de la Jurisdicción Municipal, así como establecer los trámites que se deben realizar de forma virtual y otros presencial, con el fin de hacer frente a la propagación de la pandemia por el Covid-19.

- Por la naturaleza de la autoridad administrativa del orden municipal del Departamento de Cundinamarca que la emitió y el ámbito territorial tienen su aplicación de carácter municipal.
- Expresa e inequívocamente se profirió con fundamento y aplicación del **Decreto Legislativo número 460 del 22 de marzo de 2020** el cual, a su vez, como ya se explicó, fue expedido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias asumidas en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de este mismo año.

Sumado a lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020, además de declarar exequible el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020; tuvo en cuenta en el anexo 6 – Normas modificadas, derogadas, suspendidas o creadas por los Decretos de Desarrollo expedidos a la fecha, el **Decreto 460 del 22 de marzo de 2020**, indicando que Se crea norma, Modifica el artículo 31 de la Ley 640 de 2001. Modifica el artículo 32 de la Ley 640 de 2001. Así mismo, modifica el artículo 52 de la Ley 1098 de 2006 sin indicar su inexecuibilidad.

4.3. Análisis de legalidad

La parte resolutive del Decreto 225 de 2020 se encaminan a establecer medidas y lineamientos para garantizar la prestación ininterrumpida de servicios en las Comisarías de Familia de la entidad territorial. Para tales efectos, dispuso la aplicación de turnos por días hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020 entre las Comisarías Primera, Segunda y Tercera, en un horario de atención al público contenido de lunes a viernes desde las 8:00 a.m. a 12:00 m. y desde la 1:00 p.m. hasta las 5:00 p.m. de forma presencial únicamente para actos urgentes cuando se evidencie riesgo de femicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenaza y hechos de violencia en general, contra niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y personas en situación de discapacidad con el cumplimiento de las medidas de protección e higiene.

Además, reiteró el lineamiento de prestar servicios a través de los medios tecnológicos para la comunicación estableciendo los correos electrónicos y números telefónicos para tramitar las solicitudes; y en lo referente a las audiencias de conciliación extrajudicial en derecho indicó que estas se

realizarían de forma virtual generalmente, a menos que las partes carezcan de acceso a la tecnología.

Se denota que las medidas relativas para garantizar la prestación de servicios de la Comisarías de Familia en la entidad territorial resultan acordes no solo con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional sino también con las disposiciones de orden constitucional y legal que por una parte prevén el respeto de los derechos fundamentales a todos los habitantes del territorio nacional en el estado de emergencia y especialmente de los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores y mujeres; y por otra, toma en cuenta la necesidad y continuidad del ejercicio de la función.

El teletrabajo y el ingreso a las instalaciones físicas de las comisarías de familia y la atención presencial cuando estrictamente se requiera, tienen como fundamento el decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

En efecto, en la parte motiva de este decreto, se indicó que: i) una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos; y ii) con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Igualmente, encuentra la Sala que las decisiones que se encaminan a establecer medidas y lineamientos para garantizar la prestación de servicios en las Comisarías de Familia tienen sustento en el decreto legislativo 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” que en su **artículo 1°** dispuso:

Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.

Para el efecto deberán:
(...)

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.

(...)

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.

Como se extrae de la lectura del precepto transcrito, el Gobierno Nacional mediante este decreto legislativo autorizó a los alcaldes municipales para garantizar la atención ininterrumpida por parte de las comisarías de familia y ordenó a estos tomar las medidas necesarias orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio, dentro de las que se encuentran el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación a menos que sea necesario la prestación del servicio de forma presencial como lo indicó el Decreto Legislativo para el caso de las audiencias de conciliación extrajudicial en derecho así:

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 y 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.

(...)

4.4. Contenido normativo.

El decreto municipal No. 225 del 30 de abril de 2020 proferido por la alcaldía municipal de Mosquera Cundinamarca contiene:

- 1- Garantiza la atención ininterrumpida de las comisarías de familia existentes dentro de la entidad territorial, para lo cual distribuye entre la comisaría primera, segunda y tercera los turnos por días hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.
- 2- Dispone los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente y en general presten de manera ininterrumpida los servicios.
- 3- Determinó la vigencia de las medidas indicando que regía desde la fecha de su publicación, y solo en el numeral primero estableció que dichos turnos regirían hasta las cero horas del 11 de mayo de 2020.

Pues bien, del análisis del acto administrativo estima la Sala que cumple con los requisitos meramente formales para su expedición, toda vez que fue emitido por funcionario competente, Alcalde Municipal de Mosquera – Cundinamarca, máxima autoridad administrativa municipal, invocando las facultades constitucionales y legales ejercidas, además de estar debidamente identificado, fechado y suscrito.

Igualmente, la Sala encuentra que las medidas adoptadas se ajustan al Decreto Legislativo No. 469 del 22 de marzo de 2020, con la que se supone tener por acreditada la necesidad de continuar de forma ininterrumpida la prestación del servicio de las Comisarías de Familia y la facultad de los alcaldes de fijar turnos procurando tener en cuenta las medidas para evitar la propagación del Covid-19. Finalmente, en la parte considerativa del acto permite establecer que la vigencia de dicha declaratoria estaría supeditada a la duración de la declaratoria del Estado de Emergencia por el virus COVID-19.

Asimismo, el acto administrativo se encuentra debidamente justificado y motivado; lo decidido guarda correspondencia con los antecedentes fácticos y jurídicos invocados por la administración, hechos y normas, como la declaración de la OMS sobre la gravedad y calificación como pandemia del Covid-19, algunos antecedentes administrativos departamentales, sin omitir referirse de manera expresa a los decretos legislativos originarios de su objeto, por lo cual, la Sala no evidencia vicio de legalidad material que afecte su contenido por falsa o falta de motivación.

4.5. Concordancia con el estado de excepción.

Los presupuestos de finalidad, conexidad, necesidad y proporcionalidad a los que alude la Ley Estatutaria 137 de 1994, se encuentran ajustados al ordenamiento como quiera que las medidas adoptadas en el decreto objeto de análisis, esto es, la prestación del servicio ininterrumpido de las comisarías de familia, busca no desamparar los derechos de niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y mujeres y protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando los mismos sean vulnerados, teniendo en cuenta que 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 estos; así como atender y superar la grave situación generada a raíz de la rápida propagación del virus COVID-19.

Estos argumentos se ajustan a la gravedad de la situación que ameritó la declaratoria de Estado de Excepción; y que guardan relación de conexidad directa con la emergencia social, económica y ecológica por la que atraviesa el país; se requieren instrumentos eficaces y eficientes inmediatos para contener, prevenir y mitigar los efectos eventuales como la afectación de la población por cuenta de la pandemia, y no transgreden el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales de los habitantes del municipio.

4.6. Temporalidad de la medida.

Al respecto, resulta trascendental que los actos administrativos, así como las medidas de excepción dictadas, precisen la fecha en que es exigible el acto administrativo objeto de revisión y la fecha hasta que se puede emplear la facultad de la autoridad local.

Se observa que el artículo cuarto del decreto estudiado Decreto municipal No. 225 de 2020 se estableció que el decreto regía a partir de su expedición,

sin que se fijara una temporalidad de la duración de la medida. Solo en el artículo primero se indicó que la fijación de los turnos tenía una vigencia hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

Al respecto La Corte Constitucional ha sostenido que para la interpretación de las normas se debe acudir al efecto útil de estas, es decir, *“elegir aquella interpretación que dote de consecuencias jurídicas al ordenamiento, y desechar aquellas que tengan el resultado contrario*⁴ Asimismo, como desarrollo del principio de conservación del derecho, la Alta Corte ha considerado que *“no puede excluir una norma legal del ordenamiento jurídico, por vía de la declaración de inexecutable, cuando existe, por lo menos, una interpretación de la misma que se aviene con el texto constitucional. De ser así, el juez de la Carta se encuentra en la obligación de declarar la executable de la norma legal condicionada a que ésta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilia con el Estatuto Superior. Con esto, se persigue, esencialmente, salvaguardar, al menos, alguno de los posibles efectos jurídicos de la disposición demandada, de manera tal que se conserve, al máximo, la voluntad del legislador.*⁵

En consecuencia, la Sala observa aunque en la parte motiva y resolutive, el Decreto también omitió establecer explícitamente el periodo durante el cual la alcaldía municipal de Mosquera Cundinamarca podía establecer los turnos de prestación de servicio ininterrumpido de las Comisarías de Familia; teniendo en cuenta que se basa en el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo del año en curso en cuya parte resolutive estableció que dichas medidas transcurrían **a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica**, es menester entender y declarar por la Sala que las medidas dispuestas en el decreto objeto de estudio para garantizar la prestación ininterrumpida de las Comisarías de Familia del Municipio de Mosquera Cundinamarca, solo subsistirá mientras persistan las circunstancias que dan lugar a la emergencia.

Lo anterior en aplicación de los principios hermenéuticos de efecto útil de las disposiciones jurídicas y conservación del derecho, decantados por la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa⁶ en diversos

⁴ La Corte Constitucional ha definido y explicado el alcance del principio de efecto útil de las disposiciones jurídicas, entre otras en las sentencias C-583 de 2016, C-154 de 2016 y C-784 de 2014.

⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-286 de 3 de mayo de 2017. Referencia: Expediente D-11669. Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶ Sobre el particular se pronunció el H. Consejo de Estado en sentencia del 16 de junio de 2009, dentro de la radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), al efectuar el control de

pronunciamientos, a partir de los cuales el juez de legalidad está facultado para modular e interpretar el sentido de las normas, de modo que se prefiera el entendimiento que se acompace de mejor manera al ordenamiento jurídico.

Así las cosas, bajo las consideraciones esbozadas en precedencia, la Sala declarará la legalidad del Decreto Municipal No. 22 del 30 abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Mosquera - Cundinamarca, en tanto se ajusta al ordenamiento jurídico, previniendo que la legalidad del cuarto se entiende condicionada al término de vigencia de la norma de excepción en la que se funda, es decir, rige a partir de su publicación y **hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica.**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. DECLARAR la legalidad del Decreto Municipal No. 225 del 30 de abril de 2020 proferido por la Alcaldía del Municipio de Mosquera Cundinamarca, mediante el cual *“se adoptan las medidas administrativas para la prestación del servicio ininterrumpido de las comisarías de familia del municipio de Mosquera Cundinamarca”* bajo el entendido que entró en vigor a partir de la fecha de su publicación y regirá por un tiempo igual al establecido hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **NOTIFÍQUESE** personalmente el presente fallo al Agente del Ministerio Público delegado en el presente asunto, al correo electrónico personal

legalidad del Decreto 837 de 2009, conforme lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en los siguientes términos: “(...)Frente a esta situación la Sala considera, apoyada en los principios del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho, en virtud de los cuales se destaca y acentúa la idea de que en la producción normativa se invierte un esfuerzo administrativo, jurídico y político que vale la pena conservar, que se deben y pueden modular las sentencias de validez, cuando se encuentre algún sentido a la norma controlada que se ajuste al derecho vigente, de modo que, por esta vía, se logran dos propósitos: i) eliminar del ordenamiento jurídico las interpretaciones y aplicaciones que vulneran el derecho –exclusión total de la ilegalidad, para mantener aséptico el ordenamiento jurídico-, y ii) se conserva exclusivamente la aplicación e interpretación ajustada a la constitución o la ley –inclusión plena de la legalidad, para mantener dinámico el ordenamiento jurídico-. Esta actitud también conserva al juez administrativo dentro de la esfera de legalidad que debe observar, en el ejercicio de sus funciones, pues lo que le ordena la Constitución y la ley es que controle la legalidad de los actos administrativos que examina, lo cual realiza con más perfección cuando modula las sentencias, toda vez que no siempre las situaciones que se presentan a sus ojos son blancas o negras, esto es, válidas o nulas –y menos en la compleja realidad jurídica que se vive, y con esta técnica obtiene mayor provecho para ejercer el control de la administración pública moderna .

institucional de la Procuraduría General de la Nación; y al alcalde municipal de Mosquera - Cundinamarca al correo electrónico para notificaciones judiciales del municipio; adjuntando copia de la presente providencia.

TERCERO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **PUBLÍQUESE** la presente providencia en formato PDF, en página web de la Rama Judicial, y en la página electrónica del Municipio de Mosquera Cundinamarca.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

FRANKLIN PÉREZ CAMARGO
Magistrado

HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN
Magistrado

CLARA CECILIA SUÁREZ VARGAS
Magistrada