

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ

Medellín, nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE  
LEGALIDAD

SOLICITANTE: MUNICIPIO DE DONMATÍAS

NORMA: DECRETO 067 DEL 13 DE ABRIL DE  
2020 PROFERIDO POR LA ALCALDÍA  
DE DONMATÍAS – ANTIOQUIA

RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01483-00

INSTANCIA: ÚNICA

SENTENCIA N° 17

*Tema: Desarrollo del Decreto legislativo 460 del 21 de marzo de 2020 y del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020*

En razón de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, procede a dictar sentencia de única instancia en el medio de control inmediato de legalidad del Decreto 067 del 13 de abril de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Donmatías – Antioquia.

**ANTECEDENTES**

Debido a la declaratoria de pandemia del actual brote de la enfermedad coronavirus – COVID-19 y con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.

Posteriormente, el 22 de marzo de este mismo año, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 460 que tuvo por objeto adoptar diversas medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia en los distintos municipios del país, con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

Así mismo, también se expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, con el fin de adoptar medidas para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas.

Con fundamento en diversas normas, especialmente en los citados Decretos Legislativos 417, 460 y 491 de 2020, el alcalde del Municipio de Donmatías profirió el Decreto 067 del 13 de abril de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE LA FUNCIÓN DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL DE LA COMISARIA DE FAMILIA Y LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES DE LA INSPECCIONES DE POLICÍA ADSCRITAS A LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE DONMATIAS – ANTIOQUIA”*

### **ACTO SOMETIDO A CONTROL**

El acto administrativo sometido al control inmediato de legalidad, es el Decreto No. 067 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Donmatías, cuyo texto es el siguiente:

**“DECRETO NÚMERO 067  
(13 de abril de 2020)**

***“POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE LA FUNCIÓN DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL DE LA COMISARIA DE FAMILIA Y LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES DE LA INSPECCIONES DE POLICÍA ADSCRITAS A LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE DONMATÍAS – ANTIOQUIA”***

### **EL ALCALDE DE DONMATÍAS – ANTIOQUIA**

*En uso de las facultades legales y Constitucionales, en especial las conferidas en los numerales 1 y 2 del artículo 315 de la Constitución Política, el literal b) del artículo 91 de la 136 de 1994, los artículos 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, y*

### **CONSIDERANDO**

- 1. Que en los artículos 1 y 3 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se advierte que las disposiciones allí contenidas tienen como fin garantizar entre otros, la primacía del interés general, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.*
- 2. Que, las actuaciones administrativas deben desarrollarse en virtud de los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, económica y celeridad.*
- 3. Que la Ley 1801 de 2016 en su artículo 2 numeral 5, fundan como objetivo de dicha ley “5. Establecer la competencia de las autoridades de Policía en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, con observancia del principio de autonomía territorial”, lo que implicó que en los artículos 180, 198, 206, 223 se definieran las mismas para los inspectores de policía municipales y en relación a los negocios o casos a su custodia y provisión, los términos legales para las actuaciones y las potestades legales atribuidas a estos funcionarios.*

4. *Que de conformidad con el numeral 12 del artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, el alcalde puede tomar las medidas que considere necesarias para “superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.*
5. *Que el artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 señala los principios sustanciales orientadores para la aplicación de dicho código, señalando entre otros el principio de igualdad ante la ley en su numeral 4, exigiendo condiciones de trato igualitario a los ciudadanos en todos los ámbitos de intervención de las autoridades de policía, lo que exige que la atención a los ciudadanos sea posible, igualitaria y adecuada.*
6. *Que allí mismo, se señala en el numeral 7 la garantía irrestricta del debido proceso, lo que necesariamente implica condiciones adecuadas para desarrollar la función de policía y atender la demanda ciudadana.*
7. *Que así mismo, en los artículos 172, 212, 219, 222, 223 y 226 se establecieron las finalidades de las medidas correctivas y sus alcances, la competencia de los inspectores para resolver sobre los incumplimientos, sobre los comparendos de policía, recursos de alzada, audiencia de objeción y términos de caducidad en estas materias.*
8. *Que ante la no asistencia de las partes a la audiencia pública en los procesos verbales abreviados adelantados por las inspecciones de policía, se entra a suspender la diligencia con base en los lineamientos de la Corte Constitucional en Sentencia C-349-2017, por el término de tres (3) días hábiles, término que se concede para que se presente excusa de justa causa (fuerza mayor o caso fortuito) por haber inasistido a la Audiencia Pública programada, de lo contrario, se da cumplimiento al artículo 223, parágrafo 1 de la Ley 1801 de 2016, donde se tendrán por ciertos los hechos dados a conocer al despacho por medio del proceso y se procederá a resolver de fondo, así mismo, perderá la oportunidad de hacer uso a su derecho de defensa y contradicción.*
9. *Que el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, CPACA, señala que la autoridad, antes de la exposición del acto de fondo, adoptara todas las medidas necesarias para concluir la actuación administrativa.*
10. *Que el 11 de febrero de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.*
11. *Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.*
12. *Que mediante Decreto No. D2020070000967 del 12 de marzo de 2020, el Gobernador de Antioquia declaró la emergencia sanitaria en salud en toda la jurisdicción del Departamento de Antioquia.*
13. *Que mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario.*
14. *Que en la actualidad, corren ya tres semanas aproximadamente de la llegada al país del coronavirus COVID-19, y tan solo en ese tiempo, ya los Gobiernos Nacionales, Departamentales y Municipales han adoptado el estado de emergencia ordenando diversas medidas de aislamiento social, teletrabajo, atención virtual a los usuarios del estado, suspensión de clases en todo el sistema educativo, cierre de programas, sedes y puntos de atención al público.*

15. *Esto se ha visto reflejado claramente en la suspensión de aglomeraciones, suspensión de atención en instituciones varias como el ICBF, así como la suspensión de términos y del servicio presencial y audiencias en la Rama Judicial.*

16. *Que este estado de cosas, demanda indudablemente a que se limite el acceso de público, pues se aglomeran en la Administración Municipal y con ello se ponen en peligro de propagación del virus que nos aqueja, entre la misma ciudadanía y con el personal de atención al público.*

17. *Que los ciudadanos, no pueden soportar las consecuencias negativas de esta situación de emergencia y la autoridad debe tomar las medidas necesarias, para garantizar el debido proceso, la igualdad ante la ley y el adecuado y oportuno servicio público.*

18. *Que este despacho tiene las potestades legales, para adoptar las medidas que sean necesarias para la buena marcha del mismo, para garantizar el cabal cumplimiento de las actuaciones administrativas, y para garantizar el debido proceso y el derecho a la igualdad de trato para todos los ciudadanos, en cuanto a estos menesteres de la función de policía atribuida legalmente.*

19. *Que prestándose a la vista esta situación de fuerza mayor, se deben de tomar las medidas de choque, que permitan por un lado salvaguardar los derechos ciudadanos y por otro restablecer el servicio en condiciones adecuadas y con control de riesgos.*

20. *Que el Municipio de Donmatías – Antioquia, no cuenta con un espacio que tenga la tecnología adecuada y necesaria para realizar audiencias de conciliación extrajudicial en derecho de manera virtual y que garanticen la protección y conservación de la salud y la vida de los Servidores Públicos que tengan como función realizar este tipo de audiencias, a propósito del Coronavirus COVID- 19.*

21. *Que en el inciso final del artículo 118 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 aplicable a las actuaciones administrativas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se establece que... “En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni de aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado”.*

22. *Que en consecuencia, el Municipio de Donmatías expidió el Decreto 049 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptan medidas para prevención y contención, por causa del Coronavirus COVID-19, en el marco de las normas nacionales y la declaratoria de emergencia de la gobernación de Antioquia.*

23. *Que mediante Decreto Nro. 050 del 17 de marzo de 2020, se establece el toque de queda, se ordena cierre de bares, discotecas y establecimientos nocturnos en el municipio de Donmatías, con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones, a partir del día 17 de marzo de 2020 hasta el 31 de marzo de 2020.*

24. *Que con ocasión de la emergencia sanitaria que sufre el país por el COVID-19, la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar mediante Resolución No. 2953 del 17 de marzo de 2020, adoptó medidas frente a los tramites de restablecimientos de derechos de niños, niñas y adolescentes con el fin de garantizar la verificación de derechos y la atención de las acciones urgentes para la salvaguarda de sus derechos, y ordenó la suspensión de los términos de los Procesos Administrativos de Restablecimientos de Derechos- PARD desde esa fecha hasta el 31 de marzo de 2020 así como de la suspensión de los términos de los tramites de atención extraprocésal.*

25. *Que mediante Resolución 3017 del 19 de marzo de 2020, la Dirección General del ICBF adopto medidas transitorias y excepcionales para establecer trabajo en casa para los servidores públicos y contratistas del ICBF hasta el 30 de abril de la presente anualidad, señalando taxativamente que no aplica para los programas sociales indispensables que, al ser fundamentales para el cumplimiento de la misionalidad del ICBF, requieren la*

presencia en sitio para la continuidad del servicio, tales como: (...) las Defensorías de Familia.

**26.** *Que de conformidad con los Decretos número 457 del 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, y 1031 de la misma fecha, expedido por el Departamento de Antioquia, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Colombia, a partir de las cero horas (00:00am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00am) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por causa del Coronavirus COVID-19*

**27.** *Que de conformidad con el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, el Ministerio de Justicia y del Derecho, dicta medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica indicando, que debe de haber una prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia; sin embargo, en su artículo 2, otorga la posibilidad de suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho, en aquellos casos en que la Entidad Territorial no cuente con los medios tecnológicos para realizarlas.*

**28.** *Que en consecuencia, mediante Decreto Nro. 052 del 22 de marzo de 2020 se suspenden términos procesales de procedimientos administrativos que se tramitan en las Inspecciones de Policía y la función de conciliación extrajudicial para la Comisaria de Familia, ambas adscritas a la Secretaria de Gobierno del Municipio de Donmatías, Antioquia, desde el 22 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020, ambas fechas inclusive e igualmente y durante el mismo periodo; términos que podrán ser prorrogados o suspendidos de conformidad con los lineamientos que se tengan del orden Nacional o Departamental.*

**29.** *Que mediante Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, el Ministerio de Justicia y del Derecho adopto medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas. Señaló la potestad de las entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, siempre y cuando no afecten derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales. La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.*

**30.** *Que el Parágrafo del artículo 3° del Decreto antes mencionado, señala que los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado no podrán suspender la prestación del servicio; así mismo, el parágrafo 3 del artículo 6° señala que las disposiciones del Decreto no aplican a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.*

**31.** *Que de conformidad con el Decreto número 531 del 08 de abril de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Colombia, a partir de las cero horas (00:00am) del día 13 de abril, hasta las cero horas (00:00am) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por causa del Coronavirus COVID-19.*

En mérito de lo expuesto,

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO 1.** *Prorrogar conforme al decreto no. 052 del 22 de marzo de 2020 la suspensión de los términos procesales en los procedimientos administrativos que se*

*tramitan en las Inspecciones de Policía del Municipio de Donmatías, Antioquia, desde el 14 de abril y hasta el 27 de abril de 2020, ambas fechas inclusive e igualmente y durante el mismo periodo, suspender la función extrajudicial en derecho, para esta dependencia.*

**PARÁGRAFO.** *Se atenderán vía correo electrónico, vía telefónica y en forma virtual a través de WhatsApp u otras aplicaciones, solicitudes y diligencias que considere el ciudadano o usuario requieren resolverse en forma URGENTE.*

**ARTÍCULO 2.** *De conformidad con el artículo 2 del Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, suspender, para la Comisaría de Familia del Municipio de Donmatías – Antioquia, la función de conciliación extrajudicial en derecho, desde el 14 de abril hasta el 27 de abril de 2020, ambas fechas inclusive.*

**PARÁGRAFO.** *Lo anterior, sin perjuicio de que la Comisaría de Familia continúe adelantando las acciones correspondientes de conformidad con las indicaciones impartidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el Decreto 460 de 2020.*

**ARTÍCULO 3.** *Las órdenes impartidas en el presente Acto administrativo, podrán ser prorrogadas o suspendidas, de conformidad con lo lineamientos que se tengan del Orden Nacional o Departamental.*

**ARTÍCULO 4.** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y contra él no procede recurso alguno.”.*

## **TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

Mediante auto del trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020), el Magistrado Ponente admitió el control inmediato de legalidad y dispuso: **i)** que se publicara un aviso informando sobre la existencia del proceso de la referencia en la página web del Municipio de Donmatías y de la Rama Judicial por un término de diez (10) días; **ii)** que se remitieran las intervenciones de las personas interesadas al correo electrónico del Despacho; **iii)** que se allegaran los antecedentes administrativos en un término de diez (10) días; **iv)** y que se diera traslado al representante del Ministerio Público, una vez se vencieran los primeros diez (10) días.

El veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020) se le dio traslado al Ministerio Público en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

## **INTERVENCIONES**

Dentro del término de fijación del aviso realizado, el alcalde municipal de Donmatías allegó intervención, en la cual solicitó que se declarara la validez del Decreto 067 del 13 de abril de 2020, por considerar que el mismo había sido expedido de conformidad con las normas que rigen el asunto, en especial las dispuestas por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica.

## INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 112 Judicial II Administrativa de Medellín, delegada ante el Despacho del Magistrado Ponente, no rindió concepto en el presente proceso.

## CONSIDERACIONES

### Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para proferir sentencia de única instancia en el medio de control inmediato de legalidad del Decreto 067 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Donmatías – Antioquia.

### Problema jurídico

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia debe determinar si el Decreto 067 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Donmatías – Antioquia, se encuentra ajustado a derecho o si se debe declarar su nulidad total o parcial en la hipótesis de que no se haya expedido con el respeto integral de las normas en las cuales debería fundarse.

### Del estado de emergencia económica, social y ecológica

En el Capítulo 6 del Título VII, artículos 212 a 215 de la Constitución Política, se establecieron tres estados de excepción, así: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social y ecológica.

El artículo 215, regula el estado de emergencia económica, social y ecológica en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el estado de emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si este no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del gobierno. En relación con aquéllas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*

*PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad. Si el gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.*

Ahora, sobre las características que debe reunir el decreto que declara la emergencia económica, social y ecológica para que supere el juicio de exequibilidad, la Corte Constitucional en la Sentencia C-254 de 2009, señaló lo siguiente:

*“En cuanto al decreto que declara ese estado de excepción, la Corte debe verificar que satisfaga las siguientes exigencias formales: (i) que tenga una parte considerativa donde se expongan los motivos que determinan la declaración del estado de excepción; (ii) que lleve la firma del Presidente y de todos sus Ministros; (iii) que fije el límite temporal de la vigencia del estado de excepción; (iv) que indique el lapso durante el cual se hará uso de las facultades extraordinarias; (v) que determine el ámbito territorial que comprende esa declaratoria.*

Por lo que atañe a los **requisitos materiales**, la evaluación consiste en establecer si realmente existió una perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente del orden económico, social o ecológico o una calamidad pública, que no pueda conjurarse mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades, lo que para la jurisprudencia comprende la realización de tres juicios distintos: el fáctico, el valorativo y el de suficiencia.

El juicio sobre el **presupuesto fáctico** es de naturaleza objetiva y consiste en verificar si los hechos invocados tuvieron ocurrencia; en caso afirmativo, el juicio objetivo de existencia se resolverá de manera positiva y, en consecuencia, la declaratoria del estado de emergencia es legítima; en caso contrario, esa comprobación será negativa y la declaratoria será de inconstitucionalidad por ausencia de este primer presupuesto.

También debe determinar esta Corte si esos hechos son sobrevinientes, es decir, si tienen carácter anormal y excepcional. La jurisprudencia ha señalado que el hecho sobreviniente no puede ser de cualquier naturaleza, sino **extraordinario**, como lo establece el artículo 2° de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción al referirse a “circunstancias extraordinarias”, que no puedan ser atendidas mediante los poderes comunes del Estado.

Ese juicio también es objetivo y se dirige a verificar si los hechos aparecieron de manera súbita o inopinada, apartándose del ordinario acontecer o si, por el contrario, son crónicos o estructurales, evento en el cual deslegitiman la apelación al estado de excepción, según se expuso anteriormente.

Otro aspecto que debe ser comprobado por la Corte radica en que los hechos invocados sean distintos a los que dan lugar a la declaratoria del estado de guerra exterior o conmoción interior. Sobre el asunto, la jurisprudencia ha manifestado que no es sencillo distinguir entre los hechos causantes de los estados de emergencia y conmoción interior, ya que en este último evento el concepto de “orden público” incluye elementos de índole económica o social.

En lo atinente al **juicio valorativo**, la labor de la Corte consiste en establecer si en verdad los hechos invocados son de tal gravedad e inminencia, que justifican declarar el estado de excepción. Al respecto se ha precisado que cualquier calamidad pública o perturbación del orden económico, social o ecológico no da lugar a la emergencia, sino sólo aquella situación que por su intensidad e importancia logre trastornar ese orden y no pueda atenderse por vías previamente estatuidas. La atribución de ese calificativo por parte del Presidente no es discrecional, pues debe corresponder, igualmente, a una percepción objetiva.

Así mismo, debe corroborar si la perturbación o amenaza de perturbación es inminente, es decir, que no se refiera a un peligro eventual o remoto para los bienes protegidos por el artículo 215 superior, sino que ha de ser un riesgo real y efectivo, que puede materializarse en cualquier momento. Este juicio también es objetivo, pues busca determinar si la percepción y apreciación presidencial de los hechos invocados fue arbitraria o fruto de error manifiesto, lo que supone en este caso que el juez constitucional realice una ponderación o balance.

El **juicio de suficiencia** tiene asidero en los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la LEEE, y parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades, no permiten conjurar la grave calamidad pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico.

*Así, corresponde al Presidente apreciar la aptitud de las atribuciones ordinarias para superar la crisis, facultad que no es absoluta ni arbitraria pues debe respetar el marco normativo de los estados de excepción, conformado por la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.*

*La jurisprudencia ha precisado que el análisis sobre la suficiencia de los poderes ordinarios es global y no implica un examen de cada una de las medidas que se anuncien en el decreto declaratorio; consiste en determinar seriamente si desde el ámbito de validez de ese decreto, es posible inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía.*

*Se precisa señalar que para la realización de los anteriores juicios y evaluaciones por parte de la Corte Constitucional, es indispensable que el decreto que declara el estado de excepción contenga una **motivación** adecuada y suficiente sobre las circunstancias extraordinarias que originaron la declaración, así como de las razones que impelen al Gobierno Nacional a adoptar tal determinación. Así lo exige expresamente el artículo 215 superior, al preceptuar que la declaración del estado de emergencia “deberá ser motivada”.*

De otra parte, se tiene que con fundamento en el artículo 215 de la Constitución el Presidente de la República expidió el Decreto 417 de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, decreto que en la parte resolutive dispuso:

*“**Artículo 1.** Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

***Artículo 2.** El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

***Artículo 3.** El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

***Artículo 4.** El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo tercero del Decreto 417 de 2020, las medidas que se anunciaron en la parte considerativa del mismo y todas aquellas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos, el Gobierno Nacional las adoptaría “*mediante decretos legislativos*”.

Según Boletín No. 63 del 20 de mayo de 2020, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Constitución el citado Decreto 417, al considerar que el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución, pues *“no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas”*.

Precisamente uno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, es el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, *“Por el cual se dictan medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

En la parte resolutive del citado decreto se dispuso:

***“Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.***

*Para el efecto deberán:*

- a. Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.*
- b. Ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.*
- c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.*
- d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.*
- e. Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.*
- f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.*
- g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.*

- h. *Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance.*
- i. *Establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.*
- j. *Disponer de espacios adecuados para que las mujeres, niños, niñas, adolescentes, y adultos mayores puedan ser acogidos para su protección y cumplir las medidas de aislamiento, en el evento que exista riesgo de agresión o violencia en el hogar.*
- k. *Adoptar medidas para que en la comisaría de familia se permita el ingreso únicamente de la persona usuaria de los servicios, salvo los casos en los que sea necesario contar con un acompañante, dadas las particularidades de la situación, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.*
- l. *Garantizar permanentemente las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones de las comisarías de familia, y disponer de elementos antisépticos, de bioseguridad y protección que prevengan posibles contagios.*
- m. *Adaptar espacios aislados de atención, para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.*
- n. *Generar estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre los servicios de las comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén al alcance del Distrito o municipio, entre ellos las emisoras comunitarias. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita los servicios de las comisarías de familia y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto.*
- o. *Desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión, virtuales y o audiovisuales posibles. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.*
- p. *Generar mecanismos de articulación con organizaciones de mujeres, organismos internacionales y de cooperación en los territorios, que puedan brindar apoyo en atención psicosocial y acogida, en caso de requerirse.*
- q. *Adelantar monitoreo constante de los casos de violencia ya denunciados y de las órdenes de alejamiento.*

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

**Artículo 2.** *Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho 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.

**Parágrafo.** A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con miras a privilegiar el principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes, los procuradores judiciales de familia estarán facultados para fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de partes respecto a custodia, alimentos y visitas cuando fracase el intento conciliatorio.

**Artículo 3.** Funciones de policía judicial. La Fiscalía General de la Nación dispondrá de canales de articulación y orientación permanente para fortalecer las funciones policía judicial en las comisarías de familia.

**Artículo 4. Campaña de prevención de la violencia intrafamiliar.** La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las gobernaciones y alcaldías implementarán campañas de prevención y estarán continuamente, a través de canales virtuales, informando, invitando y dando herramientas y a las familias para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar al interior de las mismas durante la emergencia.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República priorizará mensajes institucionales a través de los medios de comunicación disponibles para ello.

**Artículo 5. Obligatoriedad de las medidas.** Las medidas adoptadas en el presente decreto serán de obligatorio cumplimiento independientemente de las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19”

En el Boletín No. 89 del 18 de junio de 2020, la Corte Constitucional dio a conocer que el Decreto 460 de 2020 se encontraba ajustado a derecho, en los siguientes términos:

“Con ponencia del Magistrado Alberto Rojas Ríos, la Corte Constitucional en el estudio del Decreto Legislativo 460 de 2020 “Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”, consideró que las medidas cumplen las exigencias formales y materiales de constitucionalidad, al tener por finalidad contrarrestar la violencia intrafamiliar, fenómeno que de acuerdo con información reportada por diversas autoridades se ha potencializado por las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio.

Sobre la medida que permiten la difusión de manera gratuita de campañas de radiodifusión que busquen evitar el incremento de la violencia intrafamiliar con motivo del confinamiento, la Corte la condicionó en el entendido de que la obligación de difusión gratuita a cargo de las emisoras comunitarias también aplica a las radiodifusoras públicas. Sobre este aspecto, los magistrados Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos salvaron parcialmente su voto por considerar que la obligación debió extenderse también a las radiodifusoras privadas.

Por su parte el Magistrado Alberto Rojas Ríos salvó de manera parcial su voto en relación con el inciso 1 del artículo 1 y los literales h, j y m del mismo, por considerar que carecen de una visión integral de la violencia en el contexto intrafamiliar, la cual puede ser padecida por cualquiera de sus integrantes, porque, si bien las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes históricamente han sufrido mayor violencia en el contexto del hogar, cuestión que, sin lugar a dudas, ha requerido y sigue requiriendo acciones afirmativas de protección integral y estructural por parte del Estado, dichas disposiciones dejan por fuera otros sujetos eventualmente víctimas de violencia intrafamiliar.

*Para el Magistrado Rojas, además, omiten a los hombres y a las diversas construcciones identitarias del género, quienes también pueden ser víctimas de la violencia en el contexto del hogar. Sobre este aspecto, recalcó que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la concepción del género trasciende al binarismo biológico, históricamente categorizado en masculino y femenino y se proyecta también en función de la identidad construida desde lo diverso.*

*Por su parte, el Magistrado Carlos Bernal Pulido salvó parcialmente su voto frente a la inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo, relativo a las funciones transitorias de la Procuraduría para definir visitas, custodia y alimentos”.<sup>1</sup>*

Así mismo, mediante Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, el Ministerio de Justicia y Derecho adoptó varias medidas, entre ellas, la consagrada en el artículo 6° que dispuso lo siguiente:

**Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.** *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.*

*La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.*

*En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.*

**Parágrafo 1.** *La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.*

**Parágrafo 2.** *Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.*

---

<sup>1</sup> Ver: <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Facultades-atribuidas-a-procuradores-judiciales-para-fijar-obligaciones-en-relacion-con-la-custodia,-visitas-y-alimentos,-son-contrarias-a-la-Constitucion-8930>

**Parágrafo 3.** *La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.*

A la fecha, la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del citado decreto.

### **Control automático de los actos administrativos que desarrollan decretos legislativos**

Los estados de excepción fueron objeto de reglamentación mediante la Ley 137 de 1994, ley de carácter estatutario y que, por esa naturaleza, ya fue objeto de estudio de equibilidad por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

El artículo 20 de la citada Ley 137 de 1994, dispuso lo siguiente:

*“ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.*

De acuerdo con la norma acabada de transcribir, son tres (3) las características que deben tener las medidas que adopta la administración para que sean objeto del control inmediato de legalidad, así: **(i)** debe tratarse de medidas de carácter general; **(ii)** que se hayan dictado por las autoridades en ejercicio de la función administrativa; y, **(iii)** que sean desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Sobre la naturaleza del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado en sentencia del 5 de marzo de 2012, Consejero Ponente Dr. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, radicado 11001031500020100036900, señaló:

*“En oportunidades anteriores, la Sala<sup>2</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:*

---

<sup>2</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. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio

*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.*

*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 proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

En la misma providencia la Corporación hizo la precisión sobre la característica de integral del control inmediato de legalidad, en tanto no supone un control completo y absoluto, pues el análisis que hace la jurisdicción solo queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la cual se culmina el procedimiento especial de control de legalidad, es decir, solo hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Sobre este aspecto, en sentencia del 19 de mayo de 2020, al realizar el control inmediato de legalidad de una resolución expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ, el Consejo de Estado, indicó<sup>3</sup>:

*30. De acuerdo con lo anterior, el examen integral del acto objeto de control incluye los aspectos de forma y de fondo de las medidas adoptadas, no solo frente a la norma que las fundamenta, sino de cualquier norma que sea superior; sin embargo, su naturaleza oficiosa, no significa que el estudio deba abarcar todo el universo de posibles quebrantamientos del ordenamiento superior; de allí que la sentencia que decide este control inmediato tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque, en un futuro, frente a las cuestiones que no fueron analizadas, pueden ser objeto de reproche judicial por medio de una demanda de simple nulidad.*

---

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>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 2. M.P. César Palomino Cortés. Bogotá D.C. Diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicado: 11001-03-15-000-2020-01013-00.

Así, independiente del examen de legalidad que se realice por parte de la corporación competente, las situaciones que no hayan sido objeto de debate, se pueden controvertir judicialmente a través de un proceso de nulidad simple, porque el control inmediato de legalidad es compatible con ese medio de control, siempre y cuando en el nuevo proceso se invoquen motivos de nulidad diferentes a los que se analizaron en la sentencia del control inmediato de nulidad.

### **Aspectos que se examinan en el control inmediato de legalidad**

Los actos administrativos objeto de control inmediato de legalidad, se deben examinar desde dos aspectos:

**Formal:** referido a la competencia de quien expide el acto administrativo, a los datos mínimos de identificación como su número, referencia expresa a las facultades ejercidas y al objeto<sup>4</sup>.

**Material:** que comprende, a su vez, lo siguiente<sup>5</sup>:

- **Conexidad:** dividida en: **(i)** la relación entre los hechos o fundamentos de la administración expuestos en el respectivo acto con los motivos de la declaratoria del estado de excepción y, **(ii)** la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas expedidas para resolver la causa y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad.

En otros términos, se trata de verificar que exista una conexidad o correlación directa del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad con el estado de emergencia declarado, los decretos legislativos y demás normas superiores existentes para conjurar la situación anómala<sup>6</sup>.

- **Proporcionalidad,** que obliga a la valoración de las medidas excepcionales para verificar su carácter transitorio y para constatar si resultan adecuadas, ajustadas y conformes para obtener los fines perseguidos con su implementación.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00388-00.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de julio de 2014. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. Radicación No. 11001-03-15-000-2011-01127-00.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de mayo de 2016. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicación No. 11001-0315-000-2015-02578-00.

En términos de la Corte Constitucional, se “busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”<sup>7</sup>.

- **Necesidad**, que se dirige a constatar que las medidas tomadas por fuera de la normalidad constituyan herramientas indispensables para superar la crisis.

### **Análisis del caso concreto**

El control inmediato de legalidad es un mecanismo cuyo fin es verificar que las decisiones adoptadas en ejercicio de la función administrativa se encuentren de conformidad con la Constitución, la ley y las demás normas en las cuales se deben soportar los actos de la administración.

Se debe, pues, analizar la existencia de una 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 las cuales se fundamenta. Ello supone un análisis formal y un análisis material del acto que se juzga por la vía del control inmediato de legalidad.

**En el examen formal**, se debe verificar que el acto haya sido expedido con competencia por parte del funcionario que lo suscribe, que contenga los datos mínimos de identificación como el número del acto, la referencia expresa a las facultades del funcionario que lo expide y el objeto del mismo.

En el presente caso, se tiene que el Decreto 067 del 13 de abril de 2020 proferido por el alcalde de Donmatías, fue expedido invocando las facultades constitucionales y legales que tenía dicho servidor público para expedir el acto, en especial las conferidas en los numerales 1 y 2 del artículo 315 de la Constitución Política, en el literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y en los artículos 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016. Además, se hizo referencia expresa a las facultades señaladas en los Decretos 460 y 491 de 2020.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-403 del 27 de mayo de 2010. Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.

Se agrega que, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, son funciones de los alcaldes municipales, dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento la prestación de los servicios a su cargo. Así mismo, el artículo 93 de la Ley 136 de 1994 dispone que el alcalde dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias de su cargo.

Puede concluirse, entonces, que el alcalde de Donmatías sí tenía competencia para expedir el Decreto 067 del 13 de abril de 2020, y en el acto se indicó el número de consecutivo, la fecha de su expedición, se motivó debidamente, además de que se encuentra suscrito por dicho funcionario, razón por la cual se cumplieron **los requisitos formales** para su expedición.

**En el examen material** de las medidas adoptadas en el Decreto 067 del 13 de abril de 2020, se deberá verificar si estas cumplen con los requisitos de conexidad, proporcionalidad y necesidad a la luz de los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, es decir, si materialmente constituyen un desarrollo de los Decretos Legislativos 460 y 491 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional y, además, si esas medidas fueron adoptadas con el respeto de todas las normas superiores en las cuales se debían fundar.

De manera general se puede advertir que en el citado decreto (Decreto 067 del 13 de abril de 2020) se indicó que el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

También se hizo referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional por un término de 30 días, con el fin de mitigar los efectos del coronavirus.

De otra parte, se invocó lo dispuesto en 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”*, decreto que busca la prestación del servicio de manera ininterrumpida en las comisarías de familia de todo el territorio nacional, debido a la importancia de los asuntos que se adelantan ante ellas.

Igualmente, el acto administrativo se sustentó en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, mediante el cual se tomaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, decreto que dispone que se podrán suspender los términos administrativos de forma parcial o total en asuntos administrativos o jurisdiccionales en sede administrativa.

En razón a que son diferentes las medidas que se adoptan en el Decreto 067 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde de Donmatías, pues mientras el artículo primero se refiere a la *“suspensión de los términos procesales en los procedimientos administrativos que se tramitan en las inspecciones de policía del municipio”*, en el artículo segundo se hace referencia la suspensión de la *“la función de conciliación extrajudicial en derecho”*, se impone hacer un examen independiente de cada una de esas medidas.

En lo que se refiere al artículo 1° del citado decreto que, se repite, dispuso *“la suspensión de los términos procesales en los procedimientos administrativos que se tramitan en las Inspecciones de Policía del Municipio de Donmatías, Antioquia, desde el 14 de abril y hasta el 27 de abril de 2020, ambas fechas inclusive e igualmente y durante el mismo periodo, suspender la función extrajudicial en derecho, para esta dependencia”*, medida que al cotejarla con lo señalado en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020, resulta compatible con el contenido de esta norma que facultad a las distintas autoridades a *“suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa”*.

Se agrega que en el párrafo de este artículo 1° del Decreto 067 del 13 de abril de 2020, se advirtió que se atendería vía correo electrónico, vía telefónica y de forma virtual a través de Whatsapp u otras aplicaciones, las solicitudes y diligencias que considere el ciudadano o el usuario, que debían resolverse de forma urgente.

Es claro que, tratándose de la inspección de policía de la localidad y que el alcalde se encontraba facultado para la suspensión de términos en esa dependencia, se considera que la medida tiene conexidad y, además, resulta proporcionada y necesaria ante las circunstancias originadas en la pandemia del Covic-19. Se agrega que la medida encuentra el debido soporte en las demás normas que se invocaron para la expedición del decreto, lo que hace que se deba declarar que la medida dispuesta en el artículo 1° del Decreto se ajusta a la legalidad, declaración que se extenderá a las demás disposiciones del decreto,

salvo lo dispuesto en el artículo 2° por las razones que se expondrán en los párrafos siguientes.

En cuanto a la medida contenida en el artículo 2° del Decreto 067 del 13 de abril de 2020, consistente en “*suspender, para la Comisaría de Familia del Municipio de Donmatías – Antioquia, la función de conciliación extrajudicial en derecho, desde el 14 de abril hasta el 27 de abril de 2020, ambas fechas inclusive*”, debe advertirse que al examinar la norma en la cual se fundamenta la medida, esto es, el artículo 2° del Decreto 460 del 22 de marzo de 2002, se encuentra que aunque en el primer inciso de dicho artículo, en principio, se permite la suspensión de la función de conciliación extrajudicial en derecho en las comisarías de familia, el inciso segundo de dicha disposición señala, de manera categórica, en qué casos no procede la suspensión de esa función a cargo de las comisarías de familia.

Concretamente, en el inciso 2° del artículo 2° del Decreto 460 del 28 de marzo de 2020, se señaló que “*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*”, lo que materializa una prohibición a suspensión del servicio en esas materias, pues involucran derechos fundamentales de los menores y de los adultos mayores toda vez que, en el marco de un Estado social de derecho, debe ser un servicio permanente.

De esta manera, no encuentra fundamento constitucional y legal el artículo 2° del Decreto 067 del 13 de abril de 2020, pues no solo va contravía de lo que dispone el inciso 2° del artículo 2° del Decreto 460 del 28 de marzo de 2020, sino que, en los términos en los cuales se ordena la suspensión del servicio, afecta los derechos constitucionales de los menores y de los adultos mayores, razones que hacen que se deba declarar su nulidad, sin que dicha declaratoria se extienda al parágrafo del mismo artículo, en tanto no guarda relación con el contenido de la disposición anulada.

De conformidad con lo anterior, concluye la Sala que el artículo 2° (sin el parágrafo) del Decreto 067 del 13 de abril de 2020 proferido por el alcalde de Donmatías, es ilegal y se debe declarar su nulidad, mientras que las disposiciones del decreto, serán declaradas ajustadas a derecho.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA PLENA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**F A L L A**

**PRIMERO. DECLARAR LA NULIDAD** del artículo 2º (sin el párrafo) del Decreto No. 067 del 13 de abril de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Donmatías – Antioquia, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. DECLÁRESE AJUSTADO A DERECHO** las demás disposiciones del Decreto No. 067 del 13 de abril de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Donmatías – Antioquia, por las razones anotadas en esta providencia.

**TERCERO. COMUNÍQUESE** esta decisión a el alcalde del Municipio de Donmatías.

**CUARTO.** Una vez ejecutoriada la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala de la fecha, según consta en Acta No. 40

**NOTIFÍQUESE**

**Los Magistrados,**

JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ  
Ponente

JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

SUSANA ACOSTA PRADA

ADRIANA BERNAL VÉLEZ

ÁLVARO CRUZ RIAÑO  
(con salvamento de voto)

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL

ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ

DANIEL MONTERO BETANCURT

LILIANA NAVARRO GIRALDO

YOLANDA OBANDO MONTERO

RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO

GONZALO ZAMBRANO VELANDIA