



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA SALA PLENA

M. P.: Dr. JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Neiva, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE TELLO
DEMANDADO	DECRETO No. 032 del 23 de marzo de 2020
PROVIDENCIA	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA
RADICACIÓN	41-001-23-33-000-2020 00168-00
APROBADO EN SALA PLENA	ACTA No. 16 DE LA FECHA

ASUNTO

Procede la Sala Plena de la Corporación a ejercer Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020 “*POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO A CARGO DE LA COMISARÍA DE FAMILIA DE TELLO – HUILA, CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, expedido por el alcalde del municipio de Tello, de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994¹.

ANTECEDENTES

1. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

El alcalde de municipio de Tello -Huila, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 1098 de 2006, y demás normas concordantes y complementarias expidió el Decreto No. 032 del 23 de

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.



marzo de 2020, por “*POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO A CARGO DE LA COMISARÍA DE FAMILIA DE TELLO – HUILA, CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, mediante el cual dispuso:

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. PRESTACIÓN ININTERRUMPIDA DEL SERVICIO EN LA COMISARÍA DE FAMILIA DE TELLO - HUILA. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada a nivel nacional, se deberá garantizar la atención a los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de estas dependencias, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar, 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.

ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTÍAS PARA LA ATENCIÓN. Con el fin de garantizar la atención de la Comisaría de Familia de Tello – Huila, se determina las siguientes medidas:

- a) Se priorizará 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) En el caso de requerirse se buscará 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) 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.
- d) 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.
- e) Adelantar monitoreo constante de los casos de violencia ya denunciados y de las de órdenes de alejamiento
- f) Se dispone los siguientes números telefónicos y correos institucionales así:

- Comisaría de Familia, ERIK FRANCISCO CABRERA GUAÑARITA.
Celular: 3212021153.
Correo electrónico: comisariadefamilia@tello-huila.gov.co
Skype: COMISARIA DE FAMILIA TELLO HUILA

Parágrafo: Esta atención será exclusiva para que la Comisaría de Familia dentro de sus competencias brinde orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a los usuarios, puedan realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de esta dependencia.

ARTÍCULO TERCERO. Ordenar a la Comisaría de Familia de Tello – Huila, dentro de sus competencias y responsabilidades 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.

ARTÍCULO CUARTO. Ordenar a la Comisaría de Familia de Tello – Huila, privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte.

ARTÍCULO QUINTO. Ordenar a la Comisaría de Familia de Tello – Huila, realizar notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos de conformidad con lo establecido en los artículos 67 a 69 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO SEXTO. SUSPENSIÓN AUDIENCIAS DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO. Hasta tanto no se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretada en el país, se suspenden la función de conciliación extrajudicial en derecho.

Parágrafo. 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 en 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.

ARTÍCULO SÉPTIMO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

2. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 20 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del acto anterior, ordenando la fijación de aviso electrónico en la página web de la corporación y sitio web de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dando a conocer la existencia del presente medio de control para la intervención de la ciudadanía; se invitó a entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en la materia relacionados con el tema, para que presentaran informe acerca de los puntos relevantes para proferir sentencia; se corrió traslado al señor representante del Ministerio Público para que rindiera concepto y solicitó los antecedentes administrativos que dieron origen al acto.

3. INTERVENCIONES

Dentro del término concedido, el municipio de Tello – Huila no se pronunció y no se registró ninguna intervención ciudadana.

3.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 153 Judicial II Administrativo de Neiva consideró que, teniendo en cuenta que la competencia ha sido definida como el atributo que tiene el sujeto activo del acto administrativo y que la misma deriva de los criterios *ratione materiae*, *ratione temporis*, y *ratione locii*, enmarca su análisis para cada uno de dichos criterios.

Que en razón de la materia, las normas adoptadas en el decreto que se estudia, son ejercicio de la función administrativa que le asiste al alcalde municipal como suprema autoridad administrativa del Municipio, pues, de conformidad con los artículos 314 y 315 de la Constitución Política, el alcalde es el jefe de la administración municipal y representante legal del municipio y tiene entre otras funciones las de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; conservar el orden público en el municipio y dirigir la acción administrativa en el mismo.

En este mismo sentido, la Ley 136 de 1994, le asigna al alcalde la categoría de empleado público, lo faculta para dictar Decretos, Resoluciones y Órdenes en su municipio, y le impone como función preservar el orden público en su jurisdicción.

Aunado a ello, como primera autoridad de un municipio, tiene como responsabilidad garantizar y proteger los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en su territorio; así lo contempla la Ley 136 de 1994 al indicar que deberán “*Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, **con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes** (...) Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, ***niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria*** (..)*

En razón del tiempo, las disposiciones que se estudian fueron todas tomadas dentro del tiempo en que el alcalde se encuentra facultado para ello, derivado de las normas de excepción conforme lo determinan expresamente los Decretos Legislativos 417 y 460 de 2020.

En cuanto al territorio consideró que, de las disposiciones estudiadas, coincide con el ámbito territorial de autoridad administrativa del Alcalde Municipal de Tello.

Seguidamente, en cuanto al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo refirió que de la norma estudiada no existe ninguna formalidad sustancial que pueda dar lugar a la causal de nulidad por expedición irregular. En lo atinente a los requisitos de fondo, reiteró lo expuesto en la competencia en virtud de la materia, reiterando el cumplimiento de los mismos.

Consideró que en el decreto estudiado existe respeto por lo indicado en el Artículo 13 de la Ley, en cuanto las exigencias de proporcionalidad señalan que las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades solo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad y que en el presente caso se encuentra que no existen medidas tendientes a la restricción de derechos sino por el contrario permiten tomar al interior de la comisaría de familia las órdenes impartidas en el decreto legislativo 460, haciendo un ajuste o reproducción literal de sus disposiciones.

Referente a la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación consideró, en cuanto a la causa o motivos del acto administrativo estudiado, que el mismo tiene relación y conexidad con el estado de excepción decretado mediante Decreto legislativo 417 de 2020 y 460 de 2020 que adopta específicamente medidas para la prestación del servicio en las comisarías de familia.

En cuanto al elemento teleológico del acto administrativo estudiado, encontró que, el mismo persigue el beneficio del interés general y la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de Estado de excepción, por lo que se encuentra ajustado a derecho en lo que a este elemento respecta, garantizando la prestación permanente del servicio de las comisarías de familia.

Por lo anterior, al existir relación de conexidad entre las medidas adoptadas y aquellas que sirvieron de fundamento para su expedición concluyó que, no hay falsa o errónea motivación ni desviación de poder.

En cuanto al carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas y la conformidad con el ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que las medidas hacen parte de un conjunto de decisiones proferidas con la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, adujo que el decreto estudiado replica las disposiciones del Decreto Legislativo 460 y su contenido ajustado para la Comisaría de Familia, ligando la vigencia de las disposiciones al término del estado de excepción y de la emergencia como lo dispusiere el decreto legislativo aludido.



Por todo lo anterior, conceptuó que el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020 debe declararse ajustado a derecho, en la medida en que fue tomado con respeto del marco normativo de excepción y ordinario aplicable, por funcionario competente, con cumplimiento de los requisitos de fondo y forma requeridos, las medidas son transitorias, proporcionales y tienen la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, este Tribunal es competente para revisar los actos y medidas administrativas de carácter general que sean dictadas por las autoridades del orden territorial durante los estados de excepción y como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el presidente de la República.

En este caso, el Tribunal tiene competencia para ejercer dicho control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Tello – Huila.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación determinar *¿si procede ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Tello – Huila, “Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de la comisaria de familia de Tello – Huila, con ocasión de la pandemia del coronavirus covid-19 y se dictan otras disposiciones”, y de ser así, definir si se encuentra ajustado al marco jurídico vigente?*

Para resolver lo anterior, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** Marco normativo del Control Inmediato de Legalidad; **ii)** Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional; **iii)** Casco concreto: aspectos formales y materiales.

3. MARCO NORMATIVO DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Control Inmediato de Legalidad que debe ejercerse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos que expidan los gobernadores y alcaldes en el ejercicio de las funciones en desarrollo de estados de excepción, aparece inicialmente regulado en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 “*por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia*”, así:

“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.”

En la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional precisó que:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los Decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la Ley.”

Así las cosas, el control inmediato de legalidad se interpreta como una especie de “revisión automática” que se cumple por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo luego de expedidas las medidas de carácter general dictadas por el gobierno nacional o territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la

Constitución Política, a fin de revisar si los mismos se ajustan a ese marco normativo de estado de excepción.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 estableció el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.” – Resaltado por la Sala -

Asimismo, en el artículo 151-14, *ibidem*, dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del “control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los Decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan” (Se subraya).

Al respecto y en cuanto a los presupuestos mínimos para ejercer el control inmediato de legalidad sobre esta clase de actos administrativos, el Consejo de Estado señala:

“...es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un Decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción²” (Resaltado de la Sala).

Igualmente, en reciente decisión explicó:

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, 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 expida el Presidente de la República para conjurarlo.

4. 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 y con el propio Decreto legislativo, 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. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

1. La Sala Plena del Consejo de Estado⁴ ha dicho, además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

2. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

³ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

⁴ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

3. *La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), por cuanto los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.*⁵

En conclusión, el control inmediato de legalidad procede contra los actos administrativos de carácter general e impersonal que expidan las autoridades nacionales y territoriales en **desarrollo** de los Decretos Legislativos que se expidan durante los estados de excepción.

4. **DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL**

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, el cual encuentra fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dicha resolución el Ministerio el Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el señor Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*”, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-

⁵ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión Número 10. **Sentencia del 11 de mayo de 2020**. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

En el mismo sentido y debido a la propagación de la enfermedad y la necesidad de continuar con las medidas implementadas, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República decidió adicionar y dar continuidad al 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.

5. CASO CONCRETO.

El alcalde de Tello (H) remitió a esta corporación el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, a fin de que sobre el mismo se ejerciera el medio de control inmediato de legalidad y para tal efecto, la Sala abordará los aspectos formales y materiales del mismo así:

5.1. Aspectos formales.

En lo que tiene que ver con la parte formal del acto administrativo, es necesario verificar lo siguiente: **i)** que se trate de un acto de contenido general; **ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **iii)** que el acto tenga como fin desarrollar un o más de los Decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.

i) Que se trate de un acto de contenido general.

De la lectura del Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Tello – Huila, se desprende que se trata de una decisión de carácter general y que se aplica a toda la población de tal municipio, ya que adopta medidas para garantizar la prestación del servicio público de la Comisaría de Familia de Tello – Huila, con ocasión de la pandemia del coronavirus covid-19 y se dictan otras disposiciones.

ii) Que corresponda al ejercicio de funciones administrativas.

La Constitución Política establece en el artículo 122 que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y el 209 dispone que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

En este caso, la Sala observa que los ordenamientos adoptados en el acto examinado por el alcalde de Tello (H), se derivan del ejercicio de sus funciones administrativas constitucionales y legales propias de su cargo y por ello, se cumple el requisito formal referido.

iii) Que se dicten en desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción:

El aludido Decreto 032 del 23 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Tello – Huila, se sustenta en las facultades constitucionales del art. 315 y legales establecidas en la Ley 1098 de 2006 *“Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”* y demás normas concordantes y complementarias y alude a la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus COVID-19, el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual se decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por causa del COVID-19, declarado el 16 de marzo por la Organización Mundial de la Salud como pandemia, el Decreto legislativo 457 de 2020, las **Circulares Externas No. 011 y 018 del 10 de marzo de 2020** del Ministerio de Salud y la Protección Social, mediante las cuales se adoptan acciones y medidas en igual sentido, **la Directiva** presidencial No. 02 del **12 de marzo 2020**, en la que se imparten instrucciones a todas las entidades del Estado **para atender la contingencia generada por el COVID-19.**

Asimismo, se refiere al Decreto No. 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”, el cual fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en el cual 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 servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos violencia en general contra niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los como variables de análisis.

j. Disponer espacios adecuados para que las mujeres, niños, niñas, adolescentes, y adultos mayores puedan ser acogidos para su protección y cumplir las medidas aislamiento, en evento exista agresión o violencia en hogar.

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

l. Garantizar permanentemente las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones de comisarías de familia, y disponer de elementos antisépticos, de bioseguridad y protección que prevengan posibles contagios.

m. Adaptar espacios aislados atención, para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.

n. Generar estrategias encaminadas a informar a ciudadanía sobre los servicios de comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén alcance del Distrito o municipio, ellos las emisoras comunitarias. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita servicios de las comisarías familia y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto.

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

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

q. Adelantar monitoreo constante de casos de violencia ya denunciados y las de alejamiento.

Parágrafo. *Es deber los comisarios familia informar de manera inmediata a la Secretaría de Salud o Dirección Territorial Salud, sobre cualquier caso en el que pueda existir sospecha contagio de coronavirus COVI 9, trátase personal vinculado a comisaría familia o personas usuarias acuden a ella.*

Artículo 2. Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho. *En que no se cuente con medios tecnológicos para a partir de fecha y hasta tanto se superen las causas de la 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 custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. estos casos las audiencias deberán realizarse forma virtual, salvo las partes carezcan de acceso a la tecnología así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las para garantizar que en desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.

Parágrafo. *A partir la y hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y ecológica, y con a privilegiar el principio 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 intento conciliatorio.*

Artículo 3. Funciones de policía judicial. *La Fiscalía General la Nación dispondrá de canales de articulación y orientación permanente para fortalecer 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, Instituto Colombiano Bienestar Familiar y las gobernaciones y alcaldías implementarán campañas de prevención 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 interior de las mismas durante la emergencia.*

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República priorizará 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 las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria por pandemia de coronavirus COVID-19.*

Artículo 6. Vigencia. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”*

De lo anterior, es claro que las medidas tienen relación con el estado excepcional de emergencia sanitaria nacional y se adoptan dentro del mismo y hace mención específicamente a un decreto legislativo en particular, y por lo tanto, considera la Sala que es procedente efectuar *control inmediato de legalidad* al mismo, al ser proferido en ejercicio de las funciones administrativas propias del señor alcalde y a su vez, amparado y con la finalidad de desarrollar un decreto legislativo dictado

dentro del marco del Estado de Excepción, ya que con el mismo dio efectividad a la específica función que presta la Comisaría de Familia del municipio en la situación de crisis sanitaria que se presenta en su jurisdicción territorial.

En efecto, se tiene el alcalde de Tello – Huila fundamentó el acto objeto de revisión, si bien se fundamentó en las facultades propias establecidas en la Ley 1098 de 2006 y el artículo 315 de la Constitución Política, la cual se refiere a las atribuciones propias del alcalde como *jefe de la administración local y representante legal del municipio*, entre las que se encuentran “3. (...) *dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)*”, también lo es que dicho acto desarrolla el Decreto 460 de 2020, pues se alude expresamente en la parte considerativa y en la parte resolutive transcribe e imparte las mismas instrucciones dadas en los artículos 1 y 2 del Decreto 460 de 2020; es decir, en estricto derecho adopta decisiones que realmente desarrollan el aludido decreto legislativo.

En consecuencia, como se cumple con el requisito de conexidad con el acto enjuiciado, se estima que debe examinarse el mismo y verificar si se ajusta al marco normativo general vigente.

5.2. Aspectos materiales

Respecto a los aspectos materiales, encuentra la Sala que el contenido del Decreto 032 del 23 de marzo de 2020, se ajusta perfectamente a la normatividad vigente, pues fue expedido por el funcionario competente, con respeto al marco normativo de excepción y ordinario aplicable, con cumplimiento de los requisitos de fondo y forma requeridos, se trata de medidas transitorias, proporcionales y tienen la exclusiva finalidad de conjurar la crisis sanitaria y de calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos.

Es claro que tales órdenes son ejercicio de la función administrativa que le asiste al alcalde como suprema autoridad administrativa del municipio, de conformidad con los artículos 314 y 315 de la Constitución Política, como jefe de la administración municipal y representante legal del municipio y tiene entre otras funciones las de cumplir y hacer cumplir

la Constitución, la ley y demás normatividad para conservar el orden público en el municipio y dirigir la acción administrativa en el mismo.

Analizado el texto del acto demandado, se concluye que el alcalde Tello tiene como responsabilidad garantizar y proteger los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en su territorio; como lo prevé la Ley 136 de 1994 al indicar que deberán *“Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, **con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes** (...) Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria (..) y este tema es el mismo tratado en las normas de excepción conforme lo determinan expresamente los Decretos Legislativos 417 y 460 de 2020.*

Igualmente, se cumple el Artículo 13 de la Ley 136 de 1994, en cuanto a las exigencias de proporcionalidad, pues atienden y guardan proporcionalidad con la gravedad de los hechos que busca conjurar y con el mismo no se desconocen los derechos y libertades de los ciudadanos, excepto en lo relacionado con la prestación limitada del servicio en las instalaciones donde funciona la Comisaría de Familia, pero solo en lo estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad, precisando que tales órdenes impartidas corresponden a las mismas dictadas a nivel nacional en el decreto legislativo 460 de 2020, haciendo un ajuste o reproducción literal de sus disposiciones.

Referente a si tienen conexidad las medidas adoptadas con las que se impartieron en el citado acto legislativo, se advierte que las causas que dieron origen a su implantación coinciden y tiene desarrollo con el estado de excepción decretado mediante Decreto legislativo 417 de 2020 y 460 de 2020 que adopta específicamente medidas para la prestación del servicio en las comisarías de familia.

En cuanto al elemento teleológico del acto administrativo estudiado, es claro que el mismo persigue el beneficio del interés general y la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de Estado de excepción, por lo que se encuentra ajustado a derecho en lo que a este elemento respecta, garantizando la prestación permanente del servicio de las comisarías de familia.

Por lo anterior, al existir relación de conexidad entre las medidas adoptadas y aquellas que sirvieron de fundamento para su expedición, como bien lo indica el Ministerio Público, no hay falsa o errónea motivación ni desviación de poder y lo mismo, debe concluirse en relación con el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas y la conformidad con el ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que las medidas hacen parte de un conjunto de decisiones proferidas con la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, pues como ya se precisó, el decreto estudiado replica las disposiciones del Decreto Legislativo 460 de 2020 y su contenido ajustado para la Comisaría de Familia, ligando la vigencia de las disposiciones al término del estado de excepción y de la emergencia como lo dispusiere el decreto legislativo aludido.

6. Conclusión

Al examinar el control inmediato de legalidad del Decreto 032 del 23 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Tello (H), encuentra la Sala que el mismo se ajusta a la normatividad vigente, pues no se encontró vicio alguno que desvirtúe su presunción de legalidad, en tanto que desarrolla un decreto legislativo dictado con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico el Decreto No. 032 del 23 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Tello *“Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de la comisaría de familia de Tello – Huila, con ocasión de la pandemia del coronavirus covid-19 y se dictan otras disposiciones”*.

SEGUNDO: Por Secretaría notificar la presente providencia al alcalde del municipio de Tello – Huila y al Ministerio Público, a las cuentas de correo institucionales destinadas para tal efecto por cada entidad.

TERCERO: ORDENAR que se publique esta decisión en la página web de la corporación para el conocimiento general de la misma.

CUARTO: ORDENAR el archivo del expediente, una vez cumplido lo anterior y previas las constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado Ponente

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado

BEATRÍZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada

RAMIRO APONTE PINO
Magistrado

ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado

JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
Magistrado