

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA SUB-SECCIÓN "C"

Bogotá D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrado Ponente: DR. CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL**

**Referencia.**

Expediente: No.25000 23 15000- **2020-01168-00**

Tema: Control inmediato de legalidad – Decreto 032 de 31 de marzo de 2020

Asunto: resuelve sobre legalidad

Encontrándose vencidos los términos de que trata el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala a proferir el fallo dentro del control inmediato de legalidad del **Decreto 032 de 31 de marzo de 2020**, *"Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para suspender términos legales y actuaciones administrativas de la inspección de policía y comisaria de familia, así como los procesos y conciliaciones prejudiciales adelantadas por la comisaria de familia del Municipio de Vianí, Cundinamarca, por ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria causada por la propagación del coronavirus covid-19"*, dictado por el Alcalde Municipal de Viotá – Cundinamarca -.

**ANTECEDENTES**

**1. Acto administrativo sometido a control.**

El Alcalde Municipal de Vianí expidió el Decreto 032 de 31 de marzo de 2020, que en su tenor literal reza:

**"DECRETO No. 032**  
**(31 de marzo de 2020)**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA SUSPENDER TERMINOS LEGALES Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA INSPECCIÓN DE POLICIA COMISARIA DE FAMILIA, ASI COMO LOS PROCESOS Y CONCILIACIONES PREJUDICIALES ADELANTADAS POR LA COMISARIA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE VIANÍ, CUNDINAMARCA, POR OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA CAUSADA POR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19."**

*El alcalde municipal de municipio de Viani, Cundinamarca, en uso de sus facultades Constitucionales y legales en especial, las conferidas por el artículo 315, la Ley 136 de 1994, y el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016 y*

### **CONSIDERANDO**

*Que de conformidad con el artículo 2 de la constitución política de Colombia, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.*

*Que la constitución en su artículo 209 establece 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...".*

*Que el artículo 315 de la carta política, consagra como atribución de los Alcaldes Municipales, como primera autoridad de Policía, la de conservar el Orden Publico en su respectiva jurisdicción de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley.*

*Que mediante el Decreto No. 417 de 2020, el Presidente de la Republica declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No.385 de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del corona virus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus".*

*Que el Ministerio del Interior expidió el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19".*

*Que el Ministerio de Justicia y del Derecho expidió el Decreto No.460 de 2020 "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".*

*Que el Gobernador de Cundinamarca, mediante el Decreto 140 de 2020, declaro la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca.*

*Que el artículo 14 de la ley 1523 del 2012 enuncia: "Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción."*

*Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie (sic) de medidas de suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras.*

Que la administración municipal, expidió el Decreto No.022 de 2020 "Por medio del cual se declara la emergencia sanitaria en el Municipio de Viani Cundinamarca, se adoptan medidas para prevenir y controlar el COVID-19, se adoptan acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo con ocasión de la epidemia causada por el COVID-19 y se dictan otras disposiciones".

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto No.457 de 2020 imparte las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público y en su artículo 1 dispone:

**"Artículo 1. Aislamiento.** Ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la república de Colombia, a partir de las cero las cero (00:00) horas del día (25) de marzo de 2020 y hasta las cero horas (00:00) del trece (13) de abril del 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19."

Que en consonancia con lo anterior, el Municipio de Viani, Cundinamarca, expidió el Decreto N.026 de 2020, mediante la cual dispone como medida el aislamiento preventivo obligatorio en todo el municipio, desde las cero (00:00) horas del día (25) de marzo de 2020 y hasta las cero horas (00:00) del trece (13) de abril del 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

Que si bien los artículo (sic) 180, parágrafo 1 del artículo 222 y 223, manejan los procedimientos de policía uniformado y de inspecciones de policía y estos son garantistas cada uno de los derechos constitucionales.

Que el decreto 491 del 28 de marzo de 2020 adopta medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumple (sic) 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.

Que los artículos 1 y 3 de la Ley 1437 de 2011, advierte que las disposiciones allí contenidas tienen como fin entre otros proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la constitución y de más precepto (sic) del ordenamiento jurídico, como el cumplimiento de los fines estatales y el funcionamiento eficiente y democrático de la administración con observancia de los deberes del estado y los particulares, los cuales se desarrollaran con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, transparencia, publicidad, eficacia, economía y celeridad.

En mérito de lo expuesto,

## **DECRETA**

**ARTICULO PRIMERO:** Suspender los términos en todas las actuaciones que adelanta la Inspección de Policía, Procesos Policivos de la Ley 1801 de 2016, los Procesos de Tránsito de la Ley 769 de 2002 modificada por la Ley 1383 de 2010, Amparos administrativos de Perturbación a la Posesión y Tenencia y demás trámites policivos y administrativos, así como los procesos de violencia intrafamiliar con fundamento en las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, y demás procesos en los que sean parte Niños, Niñas y Adolescentes, Ley 1098 de 2006 y conciliaciones prejudiciales de que trata la Ley 640 de 2001, adelantados por la comisaria de Familia del Municipio de Viani — Cundinamarca, a partir del día siguiente a la suscripción del presente decreto.

**ARTICULO SEGUNDO:** *Se exceptúan de lo anterior, las medidas de protección provisionales en caso de violencia en el contexto familiar y adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, por parte de la Comisaría de Familia del Municipio de Vianí, Cundinamarca.*

**ARTICULO TERCERO:** *La comisaría de familia dispone las líneas telefónicas 3118762206 para brindar asesoría jurídica y 3227249338 para asesoría psicosocial y el correo electrónico [comisaria@viani-cundinamarca.gov.co](mailto:comisaria@viani-cundinamarca.gov.co) para recepción de quejas y solicitudes.*

**Parágrafo:** *La comisaría de familia priorizará el servicio y atención personalizada, en los casos excepcionales cuando ello sea necesario por la gravedad del asunto, garantizando las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones y disponer de elementos antisépticos de bioseguridad y de protección que prevenga de posibles contagio.*

**ARTICULO CUARTO:** *La inspección de policía dispone las líneas telefónicas 320-960-7614 y 320-967-0017. Para asesoría jurídica y el correo electrónico [inspecciondepoliciaavc@viani-cundinamarca.gov.co](mailto:inspecciondepoliciaavc@viani-cundinamarca.gov.co) para la recepción de peticiones, quejas o solicitudes.*

**ARTICULO QUINTO:** *Reanudar automáticamente los términos procesales suspendidos una vez se hayan superado las casusas que motivan la presente disposición.*

**ARTICULO SEXTO:** *Publíquese el presente acto administrativo en las instalaciones de la Inspección de Policía, Comisaría de Familia y en la página web de la Alcaldía del Municipio de Vianí, Cundinamarca.*

**ARTICULO SEPTIMO:** *El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación.*

*Dado en Vianí a los treinta y uno (31) días del mes de Marzo de 2020.*

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**EDUIN ANDRÉS BULLA RUÍZ**  
**Alcalde Municipal"**

## **2. Actuación procesal surtida.**

El Magistrado sustanciador, mediante auto de 29 de abril de 2020, avocó el conocimiento del presente control de legalidad y, de conformidad con lo establecido en el artículo 185 del C.P.A.C.A., dispuso correr traslado a la Alcaldía del Municipio de Vianí – Cundinamarca – para que aportara los antecedentes administrativos del Decreto 032 de 31 de marzo de 2020 y se pronunciara sobre la legalidad del mismo. Adicionalmente, se ordenó informar por medio de aviso a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso con el objeto de que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del Decreto Ibídem, e igualmente, se dio traslado al Procurador 127 Judicial II para Asuntos Administrativos para que rindiera concepto en el proceso de la referencia.

Vencido el término de traslado, el Alcalde Municipal de Vianí presentó escrito defendiendo la legalidad del Decreto 032 de 31 de marzo de 2020 y el Ministerio Público allegó el concepto respectivo. No hubo intervenciones ciudadanas.

### **3. Concepto del Ministerio Público**

La Vista Fiscal aseguró en síntesis que el Decreto 032 de 31 de marzo de 2020, cumple con los requisitos de forma y, en relación con los requisitos de fondo precisó que la suspensión de términos de los trámites adelantados por la inspección de policía (art. 1 parcial) y la prestación del servicio a través de medios tecnológicos (art. 4) guardan una relación directa con los Decretos Legislativos 417 y 491 de 2020.

Sin embargo, afirmó que en el presente caso no se cumple con el requisito de conexidad respecto de los artículos 1º (parcial), 2º y el párrafo del artículo 3 del Decreto 32 de 2020, dado que las medidas adoptadas allí, no guardan una relación específica con las consideraciones que motivaron la expedición del Decreto legislativo 460 de 2020, en sus consideraciones no incluye motivaciones relacionadas con la necesidad de suspender los procesos a cargo de las comisarías de familia. Por el contrario, el Gobierno Nacional indicó de manera categórica que la prestación de servicios a través de medios tecnológicos no puede llegar a afectar la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Aseguró que, en la misma condición se encuentra el establecimiento de excepciones (art. 2), por cuanto en el marco del estado de excepción no se facultó a los alcaldes a suspender el ejercicio de las funciones jurisdiccionales atribuidas a las comisarías de familia, en tanto los mecanismos de atención que se adopten deben garantizar la atención ininterrumpida del usuario y el cumplimiento de dichas funciones.

Manifestó que tampoco podía el Alcalde trasladar una competencia asignada por el Gobierno Nacional (literal (i) art. 1 Decreto legislativo 460/20) a la Comisaría de Familia de Vianí, puesto que era al mandatario local a quien correspondía *“establecer criterios de priorización servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse atención presencialmente”*.

Por lo expuesto, anotó que los artículos 1 parcial, 2 y el párrafo del artículo 3 del Decreto 32 de 2020 impiden la efectividad de los derechos de los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y mujeres en los contextos de violencia intrafamiliar en el municipio de Vianí, lo cual carece de conexión con lo ordenado en el Decreto legislativo 460 de 2020 cuyas medidas debía desarrollar el señor Alcalde.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó la anulación parcial del artículo 1 en lo referente a la suspensión de los procesos que se adelantan en la comisaria de familia, así como del artículo 2 y el parágrafo del artículo 3 del acto administrativo objeto de revisión.

De otra parte, arguyó que exclusivamente las medidas de suspender los términos de las actuaciones de la Inspección de Policía así como la disposición de líneas telefónicas y del correo institucional para la prestación de servicios, contenidas en los artículos 1 y 4 del Decreto 32 de 2020 resultan ser necesarias, debido a que por esta vía el Alcalde garantiza el derecho fundamental al debido proceso de las partes y reduce la congregación de personas en las dependencias evitando de esta forma el riesgo de contagio de los habitantes del municipio de Vianí. En el mismo sentido, precisó que ninguna de las decisiones adoptadas por el acto administrativo sub examine es excesiva en relación con la naturaleza de la calamidad pública que se pretende conjurar y contribuyen en la contención del despliegue de los efectos de la pandemia, por consiguiente, puede afirmarse que se cumple con el requisito de proporcionalidad.

#### **4. Intervención de la Alcaldía Municipal de Vianí**

El Alcalde del Municipio precisó que los fundamentos de hecho y de derecho que dieron lugar a la expedición del acto administrativo bajo análisis, son los que ya se encuentran allí ampliamente expuestos. Además, indicó que tuvo en consideración cada uno de los Decretos Nacionales, Departamentales y Municipales, con el fin de garantizar a los habitantes de Vianí, el derecho a la defensa y contradicción, el debido proceso y los derechos consagrados en la Constitución y la Ley, dentro de la emergencia Económica, Social y Ecológica.

### **CONSIDERACIONES**

#### **1. Competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se debe ejercer un control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción. Dicha disposición fue replicada casi en su integridad en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que adicionó únicamente la potestad del Juez Contencioso Administrativo de aprehender de oficio el referido control, en caso de no enviarse oportunamente el acto administrativo por parte de la entidad territorial o nacional que lo expidió.

En concordancia con lo anterior, se debe precisar que el 25 de enero del año en curso, entró en vigencia la Ley 2080 de 2021, cuyo artículo 27 modificó el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, reiterando en el numeral 7 del mismo, que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que

sean proferidos en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos en los Estados de Excepción, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, es de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan.

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para revisar las disposiciones o normas reglamentarias de carácter general, expedidas por las entidades territoriales del Departamento de Cundinamarca, para desarrollar los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República para conjurar el Estado de Excepción. Sin embargo, en este punto se debe precisar que, aunado a la modificación referida en líneas anteriores, el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021, adicionó un párrafo referidos al trámite del control inmediato de legalidad adelantado ante los Tribunales Administrativos, así:

*“ARTÍCULO 44. Adiciónense dos párrafos al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:*

*PARÁGRAFO 1. **En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia.** (...)” (Subraya fuera de texto original)*

Atendiendo a la adición introducida por la Ley 2080 de 2021, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por decisión mayoritaria adoptada en sesión de 01 de febrero del año en curso, decidió que las sentencias proferidas en el trámite de control inmediato de legalidad serán discutidas y decididas por la Sala de la Subsección de la que haga parte el Magistrado Ponente.

Así las cosas, la Sección Segunda - Subsección “C” de esta Corporación es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por el Municipio de Vianí.

## **2. Características del control inmediato de legalidad.**

La Constitución Política en sus artículos 212 a 215, se ocupó de los Estados de Excepción siendo estos los eventos de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica y, precisó que una ley estatutaria regularía las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecería los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos.

Así las cosas, la Ley Estatutaria 137 de 1994, que reglamentó los Estados de Excepción en Colombia, prescribió una serie de controles que se deben aplicar tanto a los Decreto Legislativos que declaran un Estado de Excepción, como a las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la

función administrativa y como desarrollo de los mismos. Específicamente, el artículo 20 de la norma en cita dispuso:

*“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.”*

La H. Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, por medio de la cual se analizó la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria *"Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia"*, advirtió que el control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

Ahora bien, a voces del H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, 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 excepción.

Así mismo, el Alto Tribunal<sup>2</sup> se ha ocupado de precisar las características del control inmediato de legalidad, las cuales, ha concretado en los siguientes aspectos:

i) Es un **proceso judicial** cuya competencia se otorgó a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, en virtud del cual, se debe examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos. Dada la naturaleza de

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No.10. Consejera ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00944-00.

<sup>2</sup> Entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero; 05 de marzo de 2012, exp.2010-00369-00, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



verdadero proceso judicial, la providencia que resuelva sobre legalidad del acto administrativo, goza de las características de una sentencia judicial.

ii) Es **automático e inmediato**, lo que implica que en el momento en que se expida el acto administrativo, las autoridades competentes deben enviarlo a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para que se ejerza el control de legalidad, por lo cual, no se exige su divulgación. El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, precisó la potestad del Juez Contencioso Administrativo de aprehender de oficio el referido control, en caso de no enviarse oportunamente el respectivo acto administrativo por parte de la entidad territorial o nacional que lo expidió.

iii) Es **autónomo**, puesto que, la procedencia del análisis de legalidad del acto administrativo dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, no depende del estudio que efectúa la H. Corte Constitucional sobre la constitucionalidad del Decreto que declara el estado de excepción y de los Decretos Legislativos que lo desarrollan.

iv) Es **integral**, por cuanto, corresponde al Juez competente examinar el acto administrativo en su forma, lo que implica determinar, por ejemplo, la competencia de la autoridad que expidió el acto, pero también, corresponde analizar los aspectos materiales del acto, tales como, la conexidad de este con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la proporcionalidad y la necesidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En este aspecto, el Máximo Órgano de Cierre<sup>3</sup> ha resaltado que *“podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137”*.

Significa lo anterior que, la decisión que se adopte, la cual, como se dijo previamente goza de las características de sentencia, tiene efectos de cosa juzgada relativa, pues dado el carácter oficioso del control inmediato de legalidad, no se puede abarcar el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, el acto administrativo puede ser demandado posteriormente en ejercicio de la nulidad simple, siempre que se trate de cargos distintos a los ya analizados.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

### 3. Examen de Legalidad del Decreto 037 de 27 de marzo de 2020.

#### 3.1. Requisitos formales.

Es un criterio uniformemente aceptado en el derecho administrativo, que se requiere de tres de los elementos que permiten configurar la existencia del acto administrativo como son a saber: el órgano, la voluntad y la forma.

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado<sup>4</sup> ha precisado que *“el órgano, [es] entendido como el ente creador del acto, esto es la entidad estatal que investida de la función administrativa y en ejercicio de sus competencias, emite una manifestación de voluntad consciente, intelectual e intencional, que ajustada a las normas legales y teniendo en cuenta las razones de hecho y de derecho que la determinan, produce efectos jurídicos. Esta manifestación de voluntad de la administración, que cumple con un fin inmediato, se reviste bajo una forma, la cual le permite cumplir con los requisitos y el modo de exteriorizar el acto administrativo; de manera que las formalidades han sido clasificadas en sustanciales y meramente accidentales. Las formalidades sustanciales son aquellas que de estructurarse [su omisión] vician el acto administrativo, tales como el preámbulo, el contenido, los argumentos o razones, la motivación, la parte dispositiva y los recursos procedentes. Contrario sensu, las formalidades accidentales no tienen poder suficiente para perturbar la legalidad del acto, verbigracia requisitos como fecha, encabezamiento, denominación y firma”*.

Advierte la Sala que el Decreto 032 de 31 de marzo de 2020, fue **expedido por funcionario competente**, puesto que, fue emitido por la Alcaldía Municipal de Vianí, en cabeza de su Alcalde, el doctor EDUIN ANDRÉS BULLA RUÍZ, quien profirió la norma Ibídem, en uso de sus facultades constitucionales y legales, concretamente las establecidas en el artículo 315 de la Constitución, la Ley 136 de 1994 y el poder extraordinario de Policía de que tratan los artículos 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016.

El artículo 315 del Estatuto Superior enlista las funciones atribuidas a los Alcaldes, entre las cuales, se establece que este actúa como la primera autoridad de policía del Municipio y debe conservar el orden público en su territorio, así como, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Por su parte, el artículo 91, Literal D, numeral 1, de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, le otorga a los Alcaldes la función de *“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo”*. En el mismo sentido, la Ley 1801 de 2016 *“Código Nacional de Seguridad y Convivencia*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado - Sección Segunda. Magistrado ponente: César Palomino Cortés. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019). Radicado: 11001-03-25-000-2016-01017-00 - No. Interno: 4574-2016

*Ciudadana*”, dotó de facultades policivas extraordinarias a los Alcaldes, en los siguientes términos:

**“Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.** *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: (...)*

**Artículo 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE.** *Corresponde al alcalde:*

1. *Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.*
2. *Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.*
3. *Velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.*
4. *Elaborar e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y del plan de desarrollo territorial.*
5. *Crear el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia establezca el Gobierno nacional.*
6. *Coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, económicas y comunitarias, las políticas y las actividades para la convivencia.(...)*
9. *Autorizar, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos, rifas y espectáculos.*
10. *Suspender, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos o rifas, espectáculos que involucran aglomeraciones de público complejas cuando haya lugar a ello.*
11. *Imponer la medida de suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja. (...)* (Subraya fuera de texto original)

Aunado a lo anterior, se encuentran **satisfechas las formalidades** propias del acto administrativo, pues se observa que el Decreto 032 de 31 de marzo de 2020, contiene debidamente identificada: la fecha de su expedición, el encabezado que determina el objeto del mismo y las facultades con que fue proferido, está suficientemente motivado, consta de una parte resolutive claramente identificable y fue debidamente suscrito por el Alcalde Municipal.

Lo anterior, permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma.

### **3.2 Requisitos materiales.**

Previo a analizar el cumplimiento de los requisitos de fondo, es menester referirse a los Decretos Legislativos enunciados en el acto objeto de control, a saber:

El **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, esencialmente se circunscribió a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, precisando que el Gobierno, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución, advirtiendo que se adoptarían mediante Decretos Legislativos, todas las medidas necesarias

para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo, se dispondría de las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Por su parte, en el **Decreto 460 de 22 de marzo de 2020**, se dictaron medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia dentro del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En efecto, la norma en cita dispuso que hasta tanto se superen las causas de la Emergencia, los Alcaldes deben garantizar la atención a 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 violencia 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.*

*(...)*

*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.*

*(...)*

*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.*

*(...)*

*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.*

*(...)*

*Artículo 2. Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho. En aquellos eventos en que no se cuente con medios tecnológicos para realizar audiencias, a partir de 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, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. En estos casos las audiencias deberán realizarse forma virtual, salvo que 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. (...)"

**El Decreto 491 de 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", estableció que el mismo es aplicable a "todos los organismos y 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. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades". Como medidas concretas, estableció entre otras, las siguientes:

*(...) 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 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales." (Subraya fuera de texto original)*

Ahora bien, en el Decreto 032 de 31 de marzo de 2020, la Alcaldía Municipal de Vianí dispuso principalmente lo siguiente:

- i) **SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS EN:**
  - **TODAS** las actuaciones que adelanta la **INSPECCIÓN DE POLICÍA**. Principalmente:
    - **Procesos Policivos de la Ley 1801 de 2016**

- Procesos de tránsito de la Ley 769 de 2002 modificada por la Ley 1383 de 2010
- Amparos administrativos de perturbación a la posesión y tenencia
- Procesos adelantados por la COMISARÍA DE FAMILIA DEL MUNICIPIO DE VIANÍ, relacionados con:
  - Procesos de violencia intrafamiliar con fundamento en las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008
  - Procesos en los que sean parte niñas, niños y adolescentes y aquellos conforme a la Ley 1098 de 2006
  - Conciliaciones Prejudiciales de que trata la Ley 640 de 2001
- ii) CONSAGRÓ COMO EXCEPCIONES DE LO ANTERIOR:
  - Las medidas de protección provisionales en casos de violencia intrafamiliar
  - La adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes
- iii) ESTABLECIÓ CANALES DE ATENCIÓN ALTERNATIVOS:
  - COMISARÍA DE FAMILIA: Líneas telefónicas para asesoría jurídica y psicosocial y correo electrónico para recepción de quejas y solicitudes
  - INSPECCIÓN DE POLICÍA: Líneas telefónicas para asesoría jurídica y correo electrónico para recepción de quejas y solicitudes
- iv) Se estableció que la Comisaría de Familia debía priorizar el servicio y la atención personalizada en casos excepcionales, cuando ello sea necesario por la *gravedad del asunto*.
- v) Se consagró la reanudación automática de términos procesales suspendidos, una vez se hayan superado las causas que motivaron su expedición.

### 3.2.1. Conexidad

Sobre el elemento de la conexidad, el H. Consejo de Estado<sup>5</sup> ha indicado que *“se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa”*. Se debe entonces efectuar un análisis material del Decreto 032 de 31 de marzo de 2020, en primer lugar, mediante la

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 24 de mayo de 2016, Radicado No.11001031500020150257800. CP.: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Ver también, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No.10. Consejera ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00944-00.

confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

Como se indicó previamente, el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, se circunscribió a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y anticipó la adopción, mediante Decretos Legislativos, de las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos causados por el Covid-19. Entre las medidas anunciadas se advirtió la necesidad de establecer *“normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso suspensión de términos legales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales”*, así como normas que *“habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas con el objeto de garantizar la prestación del servicios (sic) público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario”*.

Resulta imperativo anotar que la H. Corte Constitucional en juicio de control de constitucionalidad del Decreto 417 de 2020, a través de la sentencia C-145 de 20 de mayo de 2020, con Ponencia del Dr. José Fernando Reyes Cuartas, declaró exequible el referido Decreto Legislativo, al considerar esencialmente que no solo satisfizo los presupuestos formales sino los materiales, en tanto, el Gobierno nacional acreditó la magnitud y la gravedad de la crisis humanitaria resultante de la pandemia del COVID-19, advirtiendo entonces que la misma no podía ser conjurada con el ejercicio de las atribuciones ordinarias con que cuenta el ejecutivo, pues estas resultaban a todas luces insuficientes para actuar con la inmediatez requerida en diversos ámbitos, tales como, atender la calamidad sanitaria o los efectos negativos en el orden económico y social.

Sobre el particular, la Alta Corte consideró que hubo un desbordamiento de la capacidad institucional para enfrentar la actual coyuntura, que al impactar diversos ámbitos simultáneamente, hacían exigibles respuestas de la mayor contundencia, inmediatez y eficacia para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En concordancia con lo anunciado en el Decreto Ibídem, el Presidente de la República expidió el **Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020** y, en la parte considerativa de la norma Ibídem se precisó que la función que desarrollan las comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencia al interior de la familia, en el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar violencia contra la mujer, tanto en ámbito público como en el privado, como en la obligación del Estado de adoptar todas medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos de los niños. Respecto de tal finalidad, se precisó que, en comunicado oficial de

marzo de 2020, emitido por la Entidad de las Naciones Unidas para Igualdad de Género y el Empoderamiento las Mujeres- ONU, se recomendó a los Estados garantizar la continuidad de servicios para atender la violencia contra las mujeres y poner a disposición todos los medios posibles para facilitar la denuncia y solicitud de protección, en el marco de la pandemia generada por coronavirus COVID-19.

Siguiendo tal lineamiento y, con propósito de limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se advirtió la necesidad de flexibilizar la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de comisarías de familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación de personas en las dependencias de las comisarías de familia, **sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo.**

Ahora bien, el Máximo Órgano Constitucional a través de la sentencia C-179 de 2020<sup>6</sup>, declaró exequible el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, excepto el parágrafo del artículo 2 que fue declarado inexecutable. Al ejercer el control de constitucionalidad, la Corte advirtió que el Decreto Ibídem se circunscribió a adoptar medidas orientadas a garantizar la prestación ininterrumpida del funcionamiento de las comisarías de familia ya que durante la pandemia hubo un aumento comprobado de casos de violencia intrafamiliar, de manera que, tales medidas claramente estaban orientadas a conjurar o impedir la extensión de los efectos de la emergencia, siendo por demás necesarias, en el ordenamiento jurídico común no existen mecanismos que regulen los objetivos perseguidos por la medida de excepción.

Se debe anotar que, la Corte declaró inexecutable el parágrafo del artículo 2 Ibídem, referido a la facultad atribuida a los procuradores judiciales en familia para fijar obligaciones provisionales de las partes en relación con la custodia, visitas y alimentos, como quiera que, se le asignó a la Procuraduría una función que ordinariamente está atribuida a los jueces y defensores de familia adscritos al ICBF, de manera inconexa e injustificada.

A su turno, en el **Decreto 491 de 28 de marzo de 2020**, se estableció que era necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones,

---

<sup>6</sup> Sentencia C-179/20. Expediente: RE-240 - Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS. Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020)



de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Igualmente, se consideró necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales y, para garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos de los usuarios y operadores que adelantan procesos de conciliación, insolvencia de persona natural no comerciante, arbitraje y amigable composición en todo el territorio nacional, estableciendo la posibilidad de suspender los términos de estos procesos cuando las circunstancias lo ameriten y dictar medidas para la prestación de los respectivos servicios, promoviendo la utilización de medios tecnológicos y los servicios virtuales.

Mediante sentencia C-242 de 2020<sup>7</sup>, la H. Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 6 del Decreto 491 de 2020, salvo el párrafo 1° que fue declarado inexecutable y el párrafo 2° respecto del cual se dispuso la exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

El Alto Tribunal en relación con el artículo 6 que autorizó a las autoridades territoriales a suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa hasta tanto permanezca vigente la Emergencia que fue declarada en el territorio nacional, precisó lo siguiente:

*“(...) (i) La suspensión de términos se puede declarar durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria y debe realizarse mediante acto administrativo debidamente motivado, previa evaluación de la necesidad de la medida por razones del servicio relacionadas con la emergencia sanitaria.*

*(ii) Los términos suspendidos se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*(iii) Durante la suspensión de términos no correrán los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley. (...)”.*

Aunado a lo anterior, la Corte afirmó que la autorización de suspensión de términos contemplada en el artículo 6 antes referido, es a todas luces proporcional, por cuanto, persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, consistente en superar de forma racional los efectos negativos en las distintas actividades a cargo de las autoridades

---

<sup>7</sup> Magistrados Ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger.

debido a la pandemia originada por el coronavirus COVID-19. Además, recalcó el Tribunal Constitucional que tal autorización excepcional tiene por finalidad la protección al debido proceso de los ciudadanos, toda vez que, opera cuando se advierte que la continuación de una actuación en medio de la pandemia puede derivar en escenarios de arbitrariedad por desconocimiento de las garantías procesales.

Del mismo modo, se puso de presente que tal atribución es necesaria para las autoridades estatales, puesto que, debido a la excepcionalidad de la actual contingencia es imposible realizar las actuaciones que eran comunes y cotidianas, con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones previas ordinarias debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones sanitarias y si bien, el principio de celeridad se ve limitado, lo cierto es que la medida establecida en el artículo 6 no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos iusfundamentales y es de naturaleza temporal.

Habiendo precisado lo anterior, debe la Sala señalar que la suspensión de términos de los trámites adelantados por la Inspección de Policía y por la Comisaría de Familia del Municipio de Vianí, **guardan una relación directa con los Decretos Legislativos 417, 460 y 491 de 2020.**

En efecto, el Decreto 491 de 2020, habilita en términos generales a las autoridades territoriales **a suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa** hasta tanto permanezca vigente la Emergencia que fue declarada en el territorio nacional.

En el asunto bajo examen, a través de la norma de la referencia, el Alcalde dispuso suspender los términos en todas las actuaciones administrativas y policivas que adelanta la Inspección de Policía del Municipio de Vianí y, específicamente, las relacionadas con los procesos Policivos, de tránsito y amparos administrativos de perturbación a la posesión y tenencia.

En igual sentido, dispuso la suspensión de términos en los procesos adelantados por la Comisaría de Familia de la Jurisdicción, concretamente, aquellos procesos de violencia intrafamiliar con fundamento en las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, procesos en los que sean parte niñas, niños y adolescentes conforme a la Ley 1098 de 2006 y las conciliaciones Prejudiciales de que trata la Ley 640 de 2001.

Sea el momento para precisar que las Comisarías Permanentes de Familia fueron creadas por el primigenio Código de Menor expedido mediante Decreto 2737 de 1989, cuyo artículo 295 las instituyó como entes de carácter policivo que funcionan durante las 24 horas del día en algunos municipios donde la densidad poblacional así lo requiera. La labor de los Comisarios de Familia se contrae esencialmente a la recepción de quejas y denuncias, a la

imposición de sanciones previstas por el Concejo Municipal, así como a ejecutar las normas dirigidas a la protección del menor y la familia.

Si bien el Decreto 460 de 2020 ordena la prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia, lo hace únicamente respecto de **la protección en casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes** y, es por ello, que el Decreto 032 de 31 de marzo de 2020, expresamente en su artículo segundo estableció como excepciones a la suspensión de términos establecida en el artículo primero *Ibidem*, lo siguiente:

***“ARTICULO SEGUNDO: Se exceptúan de lo anterior, las medidas de protección provisionales en caso de violencia en el contexto familiar y adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, por parte de la Comisaría de Familia del Municipio de Vianí, Cundinamarca”.***

Es decir, la norma debe ser analizada en su conjunto pues si bien es cierto en su artículo primero establece una suspensión - aparentemente general - de términos en relación con los procesos adelantados por la Comisaría de Familia del Municipio de Vianí, también lo es que, el artículo segundo se encargó de delimitar dicha medida, siguiendo los parámetros fijados en el Decreto Legislativo antes citado que, ordenó prestar ininterrumpidamente los servicios cuando se trate necesariamente ***“de la protección en casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes”***, por lo tanto, es claro que, visto el articulado en su integridad, de acuerdo con el artículo primero solo se interrumpen los términos en aquellos procesos que aun siendo relativos a los asuntos descritos en líneas anteriores - procesos de violencia intrafamiliar con fundamento en las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008, procesos en los que sean parte niñas, niños y adolescentes conforme a la Ley 1098 de 2006 -, no tocan directamente con la necesidad de proteger a los miembros de la familia en eventos de violencia intrafamiliar o salvaguardar a las niñas, niños o adolescentes que se encuentren en riesgo inminente o apremiante. Por consiguiente, los artículos 1 y 2 del Decreto 032 de 31 de marzo de 2020, guardan conexidad con los Decretos Legislativos cuyo texto pretende desarrollar.

Ahora bien, el Decreto 460 de 2020, contempló que en aquellos eventos en que no se cuente con medios tecnológicos para realizar audiencias, los alcaldes municipales podrán suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho, sin embargo, se precisa que **en ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores**. En estos casos las audiencias deberán realizarse forma virtual, salvo que 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.

La Sala observa que, en el artículo primero del Decreto 032 de 31 de marzo de 2020, se dispuso la suspensión de términos, entre otros asuntos, de las conciliaciones extrajudiciales de que trata la Ley 640 de 2001, *“Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”*, cuyo Capítulo VIII - artículos 31 y 32 -, consagró la Conciliación Extrajudicial en materia de Familia y prescribió lo siguiente:

*“ARTICULO 31. CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN MATERIA DE FAMILIA. La conciliación extrajudicial en derecho en materia de familia podrá ser adelantada ante los conciliadores de los centros de conciliación, ante los defensores y los **comisarios de familia**, los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del ministerio público ante las autoridades judiciales y administrativas en asuntos de familia y ante los notarios. A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales.*

*Estos podrán conciliar en los asuntos a que se refieren el numeral 4 del artículo 277 del Código del Menor y el **artículo 47 de la Ley 23 de 1991.**” (Norma tachada derogada)*

Por su parte, el artículo 47 de la Ley 23 de 1991, norma aún vigente<sup>8</sup>, estableció:

*“ARTICULO 47. Podrá intentarse previamente a la iniciación del proceso judicial, o durante el trámite de éste, la conciliación ante el Defensor de Familia competente, en los siguientes asuntos:*

- a) La suspensión de la vida en común de los cónyuges;*
- b) La custodia y cuidado personal, visita y protección legal de los menores;***
- c) La fijación de la cuota alimentaria;***
- d) La separación de cuerpos del matrimonio civil o canónico;*
- e) La separación de bienes y la liquidación de sociedades conyugales por causa distinta de la muerte de los cónyuges, y*
- f) Los procesos contenciosos sobre el régimen económico del matrimonio y derechos sucesorales.*

*Parágrafo 1. La conciliación se adelantará ante el Defensor de Familia que corresponda, teniendo en cuenta la asignación de funciones dispuesta por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (...)* (Subraya fuera de texto original)

Visto el anterior marco normativo, es claro para esta Corporación que si bien en principio el Alcalde del Municipio de Vianí se encuentra facultado para disponer la suspensión de términos en materia de conciliación prejudicial en familia, a la luz de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 2 del Decreto 640 de 2020, no lo puede hacer **en asuntos relativos a la custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores**, caso en el

<sup>8</sup> Cuyo texto ha sido reproducido en su tenor literal en textos normativos posteriores, vrg. Artículo 8 - Decreto 4840 de 2007.

cual, ante la imposibilidad de adelantar su trámite a través del uso de medios tecnológicos, se debe garantizar su realización de manera presencial atendiendo los protocolos de bioseguridad.

Por consiguiente, al no encontrarse en el texto normativo dicha excepción, la Sala considera que debe declararse la **legalidad condicionada** de la expresión “*y conciliaciones prejudiciales de que trata la Ley 640 de 2001*”, en el sentido de entender que la suspensión de términos **sólo opera respecto de las audiencias de conciliación extrajudicial en derecho, siempre que no se trate de asuntos custodia y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores**, de conformidad con el inciso segundo del artículo 2 del Decreto 460 de 2020.

De otra parte, este Tribunal advierte que existe una evidente conexidad entre el parágrafo del artículo 3 del Decreto 32 de 2020 y, los Decretos Legislativos anotados en acápite previo, puesto que, de conformidad con el literal i) artículo 1 del Decreto legislativo 460 de 2020, el Alcalde Municipal de Vianí precisó que, el servicio y la atención personalizada que se prestará en casos excepcionales, se priorizará atendiendo a criterios de “*gravedad del asunto*”, los cuales, serán determinados por el comisario de familia, que para tales efectos resulta ser el funcionario competente de medir el grado de amenaza y la posición de riesgo en que se encuentre el sujeto que merece especial protección.

Finalmente, a través del Decreto 032 de 31 de marzo de 2020, se establecieron canales de atención alternativos, tal como lo dispuso el Decreto 460 de 2020, y específicamente se dispuso que la comisaría de familia facilitaría líneas telefónicas para asesoría jurídica y psicosocial y un correo electrónico para recepción de quejas y solicitudes y, la inspección de policía, adoptaría líneas telefónicas para asesoría jurídica y un correo electrónico para recepción de quejas y solicitudes.

Tal determinación guarda conexión con los Decretos Legislativos que le sirvieron de base para su expedición y, propende por garantizar los derechos de los ciudadanos, en especial los más vulnerables a episodios de violencia intrafamiliar.

Se debe destacar que el artículo quinto del Decreto de la referencia expresamente dispuso “*Reanudar automáticamente los términos procesales suspendidos una vez se hayan superado las casusas que motivan la presente disposición*”, al igual que lo hicieron los Decretos Legislativos antes citados, en los que se indicó que las medidas allí adoptadas rigen partir de la fecha de su expedición y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

### 3.2.2. Proporcionalidad.

A voces de la H. Corte Constitucional<sup>9</sup>, en el juicio de control de legalidad, *“la proporcionalidad hace relación a la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar”*. Valga decir entonces que la proporcionalidad es la razonabilidad que debe mediar entre los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y la medida de excepción.

Al respecto, resulta oportuno traer a colación los criterios que han sido acogidos por la H. Corte Constitucional<sup>10</sup> para considerar, que una medida de estado de excepción responde al principio de proporcionalidad, los cuales, son a saber: (i) no es posible establecer otras menos gravosas, (ii) son aptas para contribuir en la solución del hecho que dio origen a la amenaza, (iii) la perturbación no puede conjurarse con procedimientos ordinarios y (iv) no exista otra medida de excepción que genere un impacto menor en términos de protección de derechos y garantías.

Las anteriores características, que son propias de la declaratoria del Estado de Excepción, se pueden extrapolar al análisis concreto y a partir de ellas, resulta forzoso concluir que las medidas adoptadas por el Alcalde Municipal de Vianí en desarrollo de los Decretos Legislativos del estado de excepción **son a todas luces proporcionales**.

En primer lugar, fue el mismo Gobierno Nacional quien expresamente autorizó a los entes territoriales a suspender términos en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa y adoptar canales alternativos de comunicación, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia que fue declarada en el territorio nacional. Evidentemente, resultan ser medidas aptas para contribuir con la mitigación de la emergencia declarada en la Nación, como quiera que, permiten evitar el contacto de los ciudadanos que requieran de los servicios de las comisarías de familia, así como garantizar, a través de la suspensión de términos en procesos que no requieran de atención inmediata debido a su gravedad, la presencia de las partes en contienda y la intermediación del comisario con la causa una vez sean reanudados.

Además, claramente, los Decretos Legislativos están orientados a flexibilizar la obligación de atención personalizada, pero ello no significa que desampare a la población en la atención que a los comisarios les compete. En efecto, no se presenta una interrupción permanente del servicio que presta la Comisaría de Familia; pues, además de las excepciones para la atención presencial, se habilitaron distintos canales telefónicos y virtuales para atención al público,

---

<sup>9</sup> Sentencia C-179/94. M.P: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>10</sup> Sentencia C-070 de 2009. M.P.: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

tanto para la recepción de denuncias como para brindar asistencia psicosocial y jurídica a las personas que lo requieran.

### 3.2.3. Necesidad

La necesidad implica “que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción”<sup>11</sup>. Siendo así, para la Sala las medidas adoptadas en el Decreto 032 de 2020 son necesarias para superar el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, pues a través de estas se garantiza el derecho fundamental al debido proceso de las partes y se evita el contacto entre las personas del Municipio, las cuales, al acudir en distintos turnos al servicio que prestan las comisarías de familia, pueden provocar un contagio en cadena en toda la población.

## 4. Conclusión.

Dicho lo anterior y revisado el **Decreto 032 de 31 de marzo de 2020**, la Sala considera que el mismo se encuentra **ajustado al ordenamiento jurídico** por cuanto, de una parte, siguió los parámetros y límites que debían ser observados al momento de su expedición, esto es, bajo el amparo del estado de excepción y, de otra, está subordinado a los Decretos Legislativos 417, 460 y 491 de 2020, sin ir más allá de su contenido, y los que por demás, en lo relativo al asunto bajo estudio, fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional al advertirse acordes con el ordenamiento jurídico vigente.

Sin embargo, se precisa que se declarará la **legalidad condicionada** de la expresión “y conciliaciones prejudiciales de que trata la Ley 640 de 2001”, en el sentido de entender que la suspensión de términos **sólo opera respecto de las audiencias de conciliación extrajudicial en derecho, siempre que no se trate de asuntos custodia y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores**, de conformidad con el inciso segundo del artículo 2 del Decreto 460 de 2020.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, por intermedio de la Subsección “C” de la Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE:

**PRIMERO.- DECLÁRASE ajustado a derecho el Decreto 032 de 31 de marzo de 2020, “Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para suspender términos legales y actuaciones administrativas de la inspección de policía y comisaria de familia, así como los procesos y conciliaciones**

<sup>11</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Danilo Rojas Betancourth. Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014 - Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA).

*prejudiciales adelantadas por la comisaria de familia del Municipio de Vianí, Cundinamarca, por ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria causada por la propagación del coronavirus covid-19”*, proferido por el Alcalde Municipal de Vianí – Cundinamarca -, de conformidad con lo expuesto.

**SEGUNDO.- DECLÁRESE la legalidad condicionada** de la expresión “*y conciliaciones prejudiciales de que trata la Ley 640 de 2001*”, en el sentido de entender que la suspensión de términos sólo opera respecto de las audiencias de conciliación extrajudicial en derecho, siempre que no se trate de asuntos custodia y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, de conformidad con el inciso segundo del artículo 2 del Decreto 460 de 2020.

**TERCERO.-** Por la Secretaría de la Sección Segunda – Subsección “C” de este Tribunal, se ordena la notificación de esta providencia al señor Alcalde del Municipio de Vianí – Cundinamarca –, al señor Gobernador de Cundinamarca y al Procurador 127 Judicial II para Asuntos Administrativos, Delegado del Ministerio Público ante este Despacho, misma que debe ser igualmente comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**  
Aprobado por la Sala en Sesión de la fecha No.16

**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL**

**AMPARO OVIEDO PINTO**

**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**