

REPÚBLICA DE COLOMBIA
JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN «B»

Magistrado ponente: Luis Gilberto Ortegón Ortegón

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

Naturaleza	: Control inmediato de legalidad
Autoridad Expedidora	: Alcalde del municipio de Chía
Radicación	: 25000-23-15-000-2020-00651-00
Objeto de control	: Decreto Nro. 146 de marzo 30 de 2020
Actuación	: Sentencia

Cumplido el procedimiento contemplado en el párrafo primero del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 44 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, procede la Sección Segunda Sub Sección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a proferir sentencia, en desarrollo del control inmediato de legalidad del Decreto Nro. 146 de 30 marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Chía.

I. ANTECEDENTES

Según reparto del 3 de abril de 2020, al despacho del magistrado ponente le correspondió asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 146 de 30 de marzo de 2020, por medio del cual en un estado excepcional por la calamidad pública generada por la pandemia Covid 19, el alcalde del municipio de Chía adoptó medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia.

En auto del 13 de abril de 2020, el Despacho sustanciador avocó conocimiento del trámite relacionado con el control inmediato de legalidad del citado acto administrativo; en dicha providencia se ordenó: i) impartir a la presente actuación, el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011; ii) fijar un aviso en la página web de la rama judicial sobre la existencia de este proceso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo; iii) invitar a las universidades y demás expertos en las materias relacionadas con este control de legalidad a presentar por escrito su concepto acerca de puntos

relevantes para la elaboración del proyecto de fallo; iv) requerir al alcalde del municipio de Chía para que en el término de diez (10) días allegara al plenario, los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto 146 de 2020; v) que vencido el término de fijación en lista y probatorio, se pasara el asunto al Ministerio Público delegado, para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera el concepto de rigor; v) comunicar inmediatamente a través del correo electrónico la iniciación del presente asunto al alcalde del municipio de Chía - Cundinamarca, al gobernador del departamento de Cundinamarca y al Ministerio del Interior para que, si a bien lo tienen, se pronuncien al respecto; vi) publicar en la página web de la Alcaldía de Chía, las actuaciones relativas al estudio de legalidad del Decreto 146 de 2020; vii) notificar personalmente a través del correo electrónico al agente del ministerio público, adjuntando copia del decreto objeto de control; y viii) precisar las cuentas de correo electrónico a través de las cuales se tramitarían estas actuaciones.

Vencido los anteriores términos, el 14 de mayo de 2020 ingresó el proceso de la referencia al despacho del magistrado ponente para sentencia, conforme a las previsiones dispuestas en el numeral 6 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

II. INTERVENCIONES

Conforme con lo previsto en los numerales 3, 4 y 6 de la parte resolutive del auto de 13 de abril de 2020, en virtud del cual se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 146 de 2020, se presentaron las siguientes intervenciones:

Ministerio del Interior.- El señor Fabio Augusto Parra Beltrán, quien es el subdirector de seguridad y convivencia ciudadana de esta entidad pública, luego de efectuar un análisis del acto administrativo objeto de control, señaló que no era competente para conceptuar sobre los procesos de contratación del municipio de Chía.

Universidad Libre de Colombia.- Los señores Jorge Kenneth Burbano Villamarín, actuando como ciudadano y director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y Javier Enrique Santander Díaz, actuando como ciudadano y coordinador del observatorio en mención, manifestaron que el decreto al cual se está realizando el control de legalidad en el caso concreto, cumple con la motivación relacionada con las medidas normativas superiores del estado de excepción, y que del mismo no se encuentran violaciones desproporcionadas o inconstitucionales.

Sin embargo, adujeron que se tomaron dos medidas alarmantes, así:

i) En el artículo tercero del Decreto 146 de 2020, se suspendieron los términos en los procesos administrativos sancionatorios adelantados por las Inspecciones de Policía de Chía, medida que no tiene conexidad alguna con el propósito general del decreto en mención, ni con el Decreto Legislativo 460 de 2020.

Afirmaron que, haciendo una interpretación finalista del decreto municipal, se puede pensar que este se refería a los procesos verbales inmediatos y a los procesos únicos de policía de que trata la Ley 1801 de 2016, y de ser así, dicha suspensión debió ser más precisa y contar con una motivación puntual.

Por lo anterior, solicitan que se requiera a la Alcaldía de Chía a fin de que aclare su redacción. Y de no ser posible realizar el requerimiento, se proceda a declarar la nulidad del artículo tercero del decreto municipal por falta de motivación y por indebida conexidad con los decretos legislativos del estado de excepción declarado por el Decreto 417 de 2020.

ii) En el artículo quinto del decreto bajo estudio, se suspendió la atención en las Inspecciones de Policía, y aseguran que esto tiene "*serias contradicciones lógicas*", por cuanto el título de este apartado se refiere a la suspensión de las inspecciones de policía, pero la suspensión se extendió no solo a esa autoridad, sino también al personal del CRI, centros de conciliación, casa de justicia, jueces de paz, ministerio de trabajo y medicina legal.

Señalaron que el deber de motivación que tienen los entes territoriales al regular situaciones jurídicas en el marco de un estado de excepción no puede ser arbitrario ni pasajero; y afirmaron que, en este caso, el fundamento del artículo quinto del Decreto 146 de 2020, remite directamente al decreto declaratorio, sin dar explicación alguna del porqué hace dicha remisión.

Concluyeron este punto aduciendo que, aún cuando la medida de suspensión de atención al público es fundamental, no se autoriza a las administraciones municipales a extender tales determinaciones sin la debida fundamentación.

Finalmente, solicitaron que se declare la legalidad del Decreto 146 de 2020 y que se estudien las apreciaciones dadas anteriormente.

Ministerio Público. - En criterio de esa agencia estatal, el Decreto 146 de 2020 se expidió conforme a las disposiciones jurídicas, sin desconocimiento de los principios ni garantías fundamentales, toda vez que se profirió en procura del interés general con el fin de disminuir los efectos negativos producidos por la emergencia sanitaria ante el confinamiento.

Lo anterior, comoquiera que el decreto objeto de estudio fue dictado de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 460 de 2020, con el cual se ordenó a los alcaldes municipales y distritales que durante la emergencia económica, social y ecológica, garanticen la atención a los usuarios y el cumplimiento de las funciones a cargo de las comisarías de familia, en lo atinente a la protección de casos de violencia familiar y adopción de las medidas urgentes para proteger integralmente a los niños, niñas y adolescentes, adoptando las medidas necesarias para contrarrestar el riesgo de contagio del virus que nos aqueja.

Agregó que el Decreto 146 de 2020, se ajusta a las disposiciones legislativas expedidas por el Gobierno Nacional, que no vulnera los derechos fundamentales en el marco de la Ley Estatutaria 137 de 1994, y fue proferida con posterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia, Social y Ecológica en el territorio nacional, producto del contagio del virus Covid-19.

III. CONSIDERACIONES

La Sala de la Sección Segunda Sub Sección B del del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no observa ninguna causal de nulidad que pueda afectar el proceso de control inmediato de legalidad, por lo cual entra a decidir el fondo del asunto:

Competencia Tribunal. - La Constitución Política, en el artículo 215¹ determina en qué eventos puede declararse el estado de emergencia. Dicho artículo autoriza al presidente de la República para que declare el estado de emergencia, en el evento en que se presenten circunstancias diferentes a las previstas en los artículos 212 y 213 de esa disposición, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

¹ «Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. [...]».

Los artículos 20 de la Ley 137 de 1994² y 136 de la Ley 1437 de 2011³ explican la competencia para conocer del medio de control inmediato de legalidad y su trámite oficioso. En esos términos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para revisar y ejercer el correspondiente control de legalidad respecto a los decretos o normas reglamentarias en general, expedidas por las entidades territoriales de Cundinamarca, proferidos para conjurar un estado de emergencia.

Sobre el particular, el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011⁴ asignó a los Tribunales Administrativos la competencia en única instancia.

En este sentido, como quiera que el decreto objeto del control inmediato de legalidad, fue proferido por la Alcaldía Municipal de Chía – Cundinamarca, la competencia para conocer del presente asunto incumbe a esta Colegiatura.

Problema jurídico. - Corresponde a la Sala estudiar la legalidad integral del Decreto Nro. 146 del 30 de marzo de 2020 *«Por el cual se adoptan medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia en el municipio de Chía, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*.

Tesis de la Sala. - En el asunto sometido a estudio la Sección Segunda Sub Sección B de esta Corporación declarará la legalidad del Decreto Nro. 146 de 2020 expedido por la Alcaldía de Chía, al encontrar que resulta eficaz, proporcional y necesario, en relación con las medidas adoptadas con la declaratoria del Estado de Excepción.

Para desatar el problema planteado la Sala estudiará los siguientes ítems i) medio de control inmediato de legalidad; ii) estados de excepción; iii) antecedentes del acto administrativo objeto

² «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».

³ «Artículo 136. 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».

⁴ «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.».

de control; iv) caso concreto a) Decreto Nro. 146 del 30 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldía del municipio de Chía; b) contenido normativo del acto sometido a control inmediato de legalidad (prestación del servicio por parte de las comisarías de familia, suspensión de los procesos administrativos sancionatorios adelantados por las inspecciones de policía, turnos de atención, la suspensión de la atención en inspecciones de policía, personal adscrito a la Dirección del CRI, Centro de Conciliación y entidades adscritas a la Casa Justicia (Jueces de Paz, Ministerio de Trabajo y Medicina Legal) y el apoyo y la socialización a quienes intervienen en este tipo de actuaciones); c) instrumentos que orientan el juicio de legalidad del acto objeto de control inmediato de legalidad (autonomía, control oficioso, e integralidad); y v) conclusiones de la Sala.

i) Medio de control inmediato de legalidad

El medio de control previsto en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control constitucional y legal ejercido sobre las disposiciones expedidas por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, producto de la declaratoria de los estados de excepción. Dichas normativas establecieron la competencia del control inmediato de legalidad en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dependiendo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales el Tribunal Administrativo o si emanaren de autoridades nacionales sería el Consejo de Estado.

Del contenido de los artículos 20⁵ de la Ley 137 de 1994, y 136⁶ y 185⁷ de la Ley 1437 de 2011, en armonía con las diferentes providencias adoptadas por esta jurisdicción, se

⁵«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.»

⁶«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.»

⁷ «Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el

desprende que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad: i) debe tratarse de un acto de contenido general; ii) que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y iii) que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En reciente providencia del Consejo de Estado⁸ se resumieron las principales características del medio de control inmediato de legalidad, así:

«Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera: (i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción. Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad. (ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos. (iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición. (iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso. (v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad. (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas. (vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato

Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.».

⁸ Consejo de Estado, consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, auto del veintiuno (21) de abril de dos mil veinte (2020); referencia: control inmediato de legalidad; radicación: 11001-03-15-000-2020-01158-00.

que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos. (viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica 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, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato [...]».

En esta providencia se dejaron claras las características más relevantes del medio de control de legalidad, tales como que recae sobre medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, su control integral, su carácter jurisdiccional inmediato, automático y oficioso, la competencia de conformidad con la autoridad que lo expide, los efectos de cosa juzgada relativa, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, entre otras peculiaridades que lo diferencian de los demás medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011.

ii) Estados de excepción

El profesor Karl Loewenstein⁹ manifestó en relación con el significado del estado de excepción que este «[...] régimen de excepción significa la sustitución temporal de la técnica que distribuye el poder entre varios detentadores dotados de mutuos controles por la concentración consciente del poder en las manos del detentador gubernamental, así como la suspensión de los normales controles interórganos de la asamblea frente al ejecutivo durante la duración del periodo de excepción».

Es decir, que durante el estado de excepción se da una sustitución temporal del poder que se distribuye en varias autoridades. Dicho instrumento fue creado para afrontar situaciones de crisis en momentos de anormalidad, tal como se expuso en el libro Estados de Excepción y su Control Judicial en Colombia¹⁰.

«El régimen de excepción es un instrumento del cual goza el Ejecutivo para afrontar situaciones de crisis en momentos de anormalidad y procurar su restablecimiento, a través de medidas extraordinarias que pueden incluso suspender las leyes ordinarias que le sean incompatibles.

Dicho régimen está previsto en los sistemas democráticos y contemplado en la constitución, como ocurre en el caso de latinoamericano, consagrado fundamentalmente para mantener la paz y las condiciones de normalidad y la defensa de las instituciones; en ocasiones termina desdibujado para favorecer un estado de cosas, en desmedro de los derechos y garantías constitucionales y

⁹ Loewenstein, Karl Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, Barcelona, 1979, pags. 284 y ss.

¹⁰ Autor: Luis Gilberto Ortegón Ortegón, año publicación: 2010, título del libro: los Estados de Excepción y su Control Judicial en Colombia, Bogotá D.C. Colombia, Editorial: ciencia y derecho

las funciones normales atribuidas a cada una de las ramas del Poder Público especialmente las del Legislativo [...]

En síntesis después de la expedición de la Carta de 1991, en varias oportunidades se ha utilizado la figura del estado de excepción, siendo mayor el número referido a la emergencia económica social, mientras que la conmoción interior se ha expedido hasta el año 2010] en seis oportunidades en cinco de las cuales ha sido prorrogada hasta por dos periodos. El estado de guerra exterior aun no se ha estrenado y esperamos que nunca se llegue a declarar».

Así pues, se tiene que los estados de excepción fueron creados como una facultad especial del Poder Ejecutivo para atender situaciones de dificultad que no puedan ser atendidas por la legislación ordinaria, quedando revestido para conjurar las situaciones de crisis originada en cualquiera de las tres modalidades de excepción y procurar el restablecimiento de la normalidad e impedir la extensión de sus efectos.

Los estados de excepción en nuestro ordenamiento jurídico se encuentran regulados en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

Ahora, en cuanto al estado de emergencia económica, social y ecológica que ocupa la atención de la Sala, se precisa que es uno de los estados de excepción previstos en la Constitución Política de 1991, que declara el presidente de la República en virtud de lo establecido en el artículo 215¹¹ *ibidem*.

El efecto principal de esta declaratoria del estado de emergencia consiste en que el presidente de la República puede dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

¹¹ «Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.»

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

En el caso puntual objeto de estudio se tiene que el presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, en el que declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*», al considerar que las autoridades estatales no cuentan con las atribuciones suficientes para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Es importante clarificar que los decretos con fuerza de ley, que podrá expedir el presidente de la República durante 30 días (prorrogables hasta por dos periodos adicionales de 30 días cada uno) son disposiciones que tienen la misma jerarquía normativa que aquéllas que expide el legislador ordinario.

2.1 Controles a los estados de excepción

El Constituyente de 1991, al establecer un nuevo régimen de estados de excepción, partió de la idea que ni siquiera en situaciones de anormalidad institucional le asisten facultades ilimitadas al Ejecutivo. En esa medida, la configuración de los límites debe ir acompañado de un sistema eficaz de controles destinados a garantizarlos. Pueden señalarse tres (3) tipos de controles i) político, ii) constitucional y iii) legal.

i) Político¹²: *«En lo que tiene que ver con el principio democrático, parte del control político que tienen los estados de excepción, el Congreso conserva todas sus funciones. En este sentido es al Congreso de la República a quien compete examinar por razones de conveniencia y oportunidad los decretos declarativos, es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia».*

ii) Constitucional¹³: *«La Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «decretos legislativos» que expida el Gobierno nacional en desarrollo de un «estado de emergencia». Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los decretos legislativos que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al ejecutivo en los estados de excepción, sino que también, de los decretos declaratorios, que son los que declaran la situación de emergencia».*

iii) Legalidad¹⁴: *«El Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, «las medidas de carácter general que sean dictadas [por las autoridades del orden nacional] en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante*

12, 13 y 14 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala especial de Decisión Número 10, sentencia del 11 de mayo de 2020, consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00, control inmediato de legalidad

los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados y controlados de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.»

iii) Antecedentes del acto administrativo objeto de control

El 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

El 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de la Protección Social, dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - Covid-19 en el territorio nacional.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad Covid-19 como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución Nro. 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «[...] *la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*», en consecuencia, 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, por medio del Decreto Legislativo Nro. 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*», y adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir la propagación del Covid-19, y sus efectos negativos.

El 22 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de sus ministros y en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 y el Decreto Nro. 417 del 17 de marzo de 2020, expidió el Decreto Nro. 460 «*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 precitado decreto dispuso en su artículo 1.º lo siguiente:

«Artículo 1. Prestación ininterrumpida de 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 de 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 los 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.

[...].».

El 20 de marzo de 2020 el gobernador de Cundinamarca expidió el Decreto Nro. 156 «*Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*» esto con el fin de declarar la urgencia manifiesta y atender la calamidad pública en el departamento de Cundinamarca, generada por la pandemia del Coronavirus-COVID 19.

El 16 de marzo de 2020, el alcalde del municipio de Chía expidió el Decreto Nro. 126 «*Por el cual se decreta la calamidad pública en el municipio de Chía y se establecen las acciones de contención para el conocimiento, reducción y manejo de riesgo generado por Covid-19*». El mencionado decreto se fundó entre otros en la Ley 1523 de 2012 «*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*».

El 23 de marzo de 2020, la mencionada autoridad del municipio de Chía - Cundinamarca profirió el Decreto Nro. 138 de 2020, en el que declaró la urgencia manifiesta en su entidad territorial.

A través del Decreto 146 del 30 de marzo de 2020, el señor alcalde del municipio de Chía – Cundinamarca, adoptó medidas a fin de garantizar el servicio por parte de las comisarías de familia del municipio, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

iv) Caso concreto

a) Decreto 146 del 30 de marzo de 2020 acto sometido a control inmediato de legalidad

«Por el cual se adoptan medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia en el municipio de Chía, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CHÍA - CUNDINAMARCA

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 93 de la Ley 136 de 1994, 29 de la Ley 1551 de 2012, 202 de la Ley 1801 de 2016, y

CONSIDERANDO

Que constituyen fines esenciales del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 2º constitucional, entre otros, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Para tal efecto, ese canon indica que las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, así como para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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

Que el artículo 44 de la carta establece en los siguientes términos los derechos de los menores y su carácter prevalente respecto de las libertades de los demás ciudadanos y miembros de la sociedad:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, (...) tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. (...) Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”

Que por su parte, el artículo 45 ibídem, señala que los adolescentes tienen el derecho a la protección y a la formación integral, disposición en virtud de la cual las autoridades y entidades administrativas en todos los niveles, están obligadas a adoptar políticas, planes, programas y acciones tendientes a garantizar el bienestar integral de los menores, mediante mecanismos que aseguren su protección frente a factores de riesgo que amenacen o pongan en peligro el uso y goce de sus derechos a la integridad física y salud física y emocional.

Que el artículo 315 de la Constitución atribuye a los alcaldes competencias para:

- “1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
- 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; (...).”*

Que mediante la Ley 1098 de 2006, “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, se adoptaron normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, y para garantizar el ejercicio de sus derechos y las libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento, en el entendido que dicha protección y garantía constituyen obligaciones a cargo de la familia, la sociedad y el Estado.

Que el artículo 1º de la Ley 1523 de 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, define la gestión del riesgo de desastres, como un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Que el artículo 59 *ibidem*, establece los siguientes criterios para que las autoridades públicas competentes declaren la situación de desastre o calamidad, según sea el caso:

- “1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.*
- 2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.*
Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.
- 3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.*
- 4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.*
- 5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.*

DECRETO NÚMERO 146 DEL 27 DE MARZO DE 2020 HOJA No 3

Carrera 11 No. 11-29 – PBX: (1) 884 4444 – Página web: www.chia-cundinamarca.gov.co

E-mail: contactenos@chia.gov.co

- 6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.*

7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.”

Que conforme a lo establecido en el Artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, corresponde al Alcalde Municipal como competencia extraordinaria y primera autoridad de policía, actuar 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:

“9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”.

Que mediante Resolución número 385 del 12 de marzo 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la 1753 de 2015, declaró estado de sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo 2020 y, tal virtud, el artículo 2 adoptó entre otras, la siguiente medida:

“2.6 Ordenar a jefes, representantes administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.”

Que mediante la Directiva número 02 del 12 de marzo 2020, se impartieron directrices a las entidades públicas para atender la contingencia generada por el coronavirus COVID-19, señalando que deberán dar prioridad a los medios digitales para que los ciudadanos realicen sus trámites y que deberán adoptar los mecanismos necesarios para que los servidores públicos y contratistas cumplan con sus funciones y actividades trabajando desde la casa.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente declaró el Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del coronavirus COVID-19.

Que, como sustento de dicha determinación, la norma señaló que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que para ese efecto, el Decreto 417 de 2020 precisó que podrían expedirse normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la

utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

Que es así como según el decreto en cita, se contempló la posibilidad de que el gobierno nacional expida normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en las Leyes 9 de 1979 y 1437 de 2011, garantizando en todo caso, el debido proceso y el derecho a la defensa.

Que al respecto, el Decreto 417 de 2020 indico lo siguiente:

“...ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberán analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto a los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.”

Que la función que desarrollan las comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de familia y en el deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995, así 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 reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 1991, en los términos dispuestos por la Ley 1098 de 2006.

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

Que las prerrogativas y libertades de los niños, niñas, adolescentes y mujeres deben ser protegidos en todo tiempo y lugar por las autoridades públicas de los niveles nacional y territorial, cuando aquellas sean vulneradas, de manera que en cualquier actuación administrativa o judicial surtida con ese propósito se debe garantizar la satisfacción integral y simultánea todos los derechos de dichos grupos poblacionales.

Que en el marco de la emergencia Económica, Social y Ecológica como consecuencia de COVID-19, el Gobierno Nacional expidió Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, con el propósito de flexibilizar la obligación de atención personalizada a los usuarios de las comisarías de familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación personas en dichas dependencias, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo.

Que el artículo 1º del Decreto 460 de 2020, establece la prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia que operan en las entidades territoriales, al indicar que:

“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.”

Que con esa finalidad, el mismo artículo contempla las acciones administrativas, logísticas y operativas que deben implementar los alcaldes durante la vigencia del confinamiento obligatorio preventivo contra el COVID-19, tales como la utilización prioritaria de medios no presenciales para la atención, como los 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.”, y para que las comisaria realicen audiencias, notificaciones y citaciones.

Que igualmente, el precepto previó la posibilidad de llevar a cabo de forma virtual las audiencias de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita.

Que en relación con la flexibilización de horarios para la prestación del servicio por parte de las comisarías de familia, el artículo 1º del Decreto 460 de 2020, contempla las siguientes medidas:

“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 derechos como variables de análisis.”

Que mediante Decreto 124 del 16 de marzo de 2020, el Departamento de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública.

Que mediante Decreto 126 de la misma fecha, el Municipio de Chía decretó la calamidad pública en su jurisdicción, y estableció acciones de contención para el conocimiento, reducción y manejo del COVI-19. Posteriormente, a través de los

Decretos Municipales 140 del 24 de marzo de 2020 “Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de Chía” y 142 de la misma fecha “Por medio del cual se imparten medidas preventivas, sanitarias y de movilidad, dirigidas a mitigar y controlar la expansión del COVID-19 y garantizar la ejecutividad de los mandatos contenidos en el Decreto Nacional 457 de 2020”, se implementó el aislamiento social obligatorio para todos los habitantes y residentes del municipio, entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020.

Que en el marco de las disposiciones legales a que se ha hecho referencia, y los decretos nacionales y municipales expedidos con la finalidad de evitar la propagación del COVID-19, en especial los lineamientos del Decreto Nacional 460 de 2002, en relación con la flexibilización de los servicios que ofrecen las comisarías de familia, es necesario para la Alcaldía de Chía establecer medidas laborales temporales para los servidores públicos que se desempeñan en ellas, en busca de prevenir y mitigar el contagio del virus, pero garantizado la atención permanente y continua a los usuarios que acceden a la prestación del servicio público que ofrecen esas dependencias

Que en virtud de lo anterior, el Alcalde Municipal de Chía,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO.- PRESTACIÓN ININTERRUMPIDA DEL SERVICIO EN LAS COMISARIAS DE FAMILIA. *A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, se garantiza la atención a todos los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia que operan el Municipio de Chía, en relación con la protección en casos de violencias en el contexto familiar y adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, para lo cual se adoptan medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.*

ARTÍCULO SEGUNDO.- ACCIONES DE CONTENCIÓN ANTE EL COVID-19. *En cumplimiento de los lineamientos del orden nacional y municipal ante la presencia de la Pandemia. COVID-19, y ante la declaratoria de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, es responsabilidad de las autoridades de la Alcaldía, por conducto de la Secretaría de Gobierno- Dirección de Derechos y Resolución de Conflictos, contando con la colaboración de la Secretaría de Salud, dar aplicación a los requerimientos de prevención de las autoridades sanitarias en el marco de los sistemas de gestión de salud y seguridad en el trabajo, e implementar y adoptar medidas de precaución y protección a los servidores públicos, trabajadores, contratistas de la Administración municipal y usuarios de esta jurisdicción para garantizar la salud de los empleados y usuarios de los servicios que se prestan en las Comisarias de Familia.*

PARÁGRAFO: *Para la aplicación del presente decreto, deberán tenerse en cuenta y aplicarse armónicamente las disposiciones de las Resoluciones 380 y 385 de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, de los Decretos Presidenciales 417, 420 y 460 de 2020, de los Decretos Municipales 126, 140 y 142 de 2020, y demás disposiciones y circulares que los modifiquen y adicionen.*

ARTÍCULO TERCERO.- SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS. *Suspéndase los términos en los procesos administrativos sancionatorios que se adelantan en las*

Inspecciones de Policía del Municipio de Chía, desde la fecha de expedición de este decreto hasta el 13 de abril de 2020.

PARAGRAFO. *A partir del día hábil siguiente a aquel en que termina la medida de suspensión adoptada en el presente artículo, se reanudarán los términos de todas las actuaciones administrativas de los procesos de Inspecciones de Policía y trámite de comparendos.*

ARTÍCULO CUARTO.- TURNOS DE ATENCIÓN. *Dando Cumplimiento al Decreto Nacional 460 del 22 de marzo de 2020, las Comisarias de Familia del municipio de Chía atenderán a todos los usuarios de acuerdo con los siguientes turnos:*

- 1. Martes 24 de marzo de 2020 atenderá la Comisaria primera de Familia en las Instalaciones de la Calle 13 No 10-46 Edificio Bochica.*
- 2. Miércoles 25 de marzo de 2020 atenderá la Comisaria Segunda de Familia en las instalaciones de Casa de Justicia de Mercedes de Calahorra.*
- 3. Jueves 26 de marzo de 2020 atenderá la Comisaria primera de Familia en las Instalaciones de la Calle 13 No 10-46 Edificio Bochica.*
- 4. Viernes 27 de marzo de 2020 atenderá la Comisaria Cuarta de Familia en las Instalaciones de la Calle 10 No 10-07 Chía Centro.*
- 5. Lunes 30 de marzo de 2020 atenderá la Comisaria primera de Familia en las Instalaciones de la Calle 13 No 10-46 Edificio Bochica.*
- 6. Martes 31 de marzo de 2020 atenderá la atenderá la Comisaria Segunda de Familia en las instalaciones de Casa de Justicia de Mercedes de Calahorra.*
- 7. Miércoles 01 de abril de 2020 atenderá la Comisaria primera de Familia en las Instalaciones de la Calle 13 No 10-46 Edificio Bochica.*
- 8. Jueves 02 de abril de 2020 atenderá la Comisaria Cuarta de Familia en las Instalaciones de la Calle 10 No 10-07 Chía Centro.*
- 9. Viernes 03 de abril de 2020 atenderá la Comisaria primera de Familia en las Instalaciones de la Calle 13 No 10-46 Edificio Bochica.*
- 10. Lunes 13 de abril de 2020 atenderá la atenderá la Comisaria Segunda de Familia en las instalaciones de Casa de Justicia de Mercedes de Calahorra.*
- 11. Martes 14 de abril de 2020 atenderá la Comisaria primera de Familia en las Instalaciones de la Calle 13 No 10-46 Edificio Bochica.*
- 12. Miércoles 15 de abril de 2020 atenderá la Comisaria Cuarta de Familia en las Instalaciones de la Calle 10 No 10-07 Chía Centro.*

PARÁGRAFO PRIMERO. *La administración municipal dotará de los elementos de protección pertinentes a todo el equipo interdisciplinario de las cuatro comisarias de familia, y en lo posible, también los entregará a los usuarios que accedan a las instalaciones de la dependencia que se encuentre en turno de atención.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. *Como medida adicional, se dispone activar inmediatamente a través del Equipo Psicosocial y Jurídico de la Dirección de Derechos y Resolución de Conflictos, la atención a la comunidad del municipio de Chía en aspectos de: manejo de ansiedad, angustia, depresión, violencia*

intrafamiliar, conflictos familiares, conflictos de convivencia ciudadana, entre otros, generados por el aislamiento preventivo obligatorio a causa del COVID 19.

Esta atención oportuna será virtual a través de los correos electrónicos pilar.toquica@chia.gov.co y andrea.rincon@chia.gov.co y vía telefónica a través de los números de celular 3204563213 y 3164497072.

ARTÍCULO QUINTO.- SUSPENSIÓN DE LA ATENCIÓN EN INSPECCIONES DE POLICÍA. *Suspéndase durante el término del aislamiento social obligatorio, esto es, hasta el 13 de abril de 2020, la atención al público por parte de las Inspecciones de Policía, personal adscrito a la Dirección del CRI. Centro de Conciliación y Entidades adscritas a la Casa de Justicia: (Jueces de Paz. Ministerio de Trabajo. Medicina Legal).*

ARTÍCULO SEXT.- REMISIÓN. *Por conducto de la Dirección de Derechos y Resolución de Conflictos, envíese copia del presente Decreto al Personero Municipal de Chía, a la Secretaría de Educación de Chía, a la Registraduría Nacional con sede en Chía, a la Unidad de Fiscalía local, a la coordinación del CESPZA Zipaquirá, al ICBF Zipaquirá, a la Unidad Local del Cuerpo Técnico de Investigación C.T.I, a la Seccional de Investigación Criminal SIJIN-, así como al Comando de Policía de Chía, a efectos de que dichas entidades presten su colaboración y apoyo en la ejecución del presente decreto.*

ARTÍCULO SÉPTIMO.- SOCIALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS. *Ordénese a las Oficinas de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones -TIC- y Asesora de Comunicación, Prensa y Protocolo, que desde la fecha de expedición y publicación del presente decreto, y hasta el 13 de abril de 2020, se socialice y divulgue ampliamente su contenido en distintos horarios, por medio radial, en la página web de la Alcaldía de Chía, en las cuentas oficiales de la alcaldía de la redes sociales Facebook y Twitter, para garantizar que la comunidad en general, conozcan este acto administrativo.*

ARTÍCULO OCTAVO.- IMPROCEDENCIA DE RECURSOS. *Por tratarse de un acto de carácter general, contra el presente decreto no proceden recursos, de conformidad con lo previsto por el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

ARTÍCULO NOVENO.- VIGENCIA Y DEROGATORIAS. *El presente decreto rige desde su expedición, hasta el 13 de abril de 2020, o cuando lo estime pertinente la administración municipal, atendiendo las medidas adicionales que puedan ser adoptadas por el Gobierno Nacional o territorial para la contención del COVID-19, deberá ser publicado conforme al artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, C.P.A.C.A., en la página web de la alcaldía [http://www.chia-cundinamarca.gov.co.](http://www.chia-cundinamarca.gov.co), y deroga las normas que le resulten contrarias». [sic para toda la cita].*

El Decreto Nro. 146 de 30 de marzo de 2020 objeto del control inmediato de legalidad, adoptó medidas a fin de garantizar el servicio por parte de las comisarías de familia en el municipio de Chía, esto, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generado por la pandemia Covid-19, así: i) garantizar la prestación del servicio de forma ininterrumpida en las comisarías de familia, en lo que atañe a los casos relacionados con violencia familiar, protección integral de los niños, niñas y adolescentes; ii) implementar y adoptar medidas de precaución y protección a los servidores públicos, trabajadores, contratistas de la administración municipal y usuarios de la misma, para garantizar la salud

de los empleados y usuarios de los servicios que se prestan en las comisarías de familia; iii) suspender los términos en los procesos administrativos sancionatorios adelantados por las inspecciones de policía; iv) fijar turnos de prestación del servicio de las comisarías de familia del municipio; v) suspender la atención en las inspecciones de policía, del personal adscrito a la Dirección del CRI, Centro de Conciliación, jueces de paz, Ministerio del Trabajo y Medicina Legal; y vi) socializar y divulgar las medidas adoptadas en el decreto objeto de estudio.

b) Contenido normativo del acto sometido a control inmediato de legalidad (prestación de los servicios por parte de las comisarías de familia; suspensión de términos en los procesos administrativos sancionatorios adelantados por las inspecciones de policía; y suspensión de la prestación del servicio de las inspecciones de policía, del personal adscrito a la Dirección del CRI, Centro de Conciliación, jueces de paz, Ministerio del Trabajo y Medicina Legal).

Atendiendo que del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad se desprende un contenido relativo a la prestación del servicio de manera continua de las comisarías de familia y la suspensión de la prestación del servicio de las inspecciones de policía, del personal adscrito a la Dirección del CRI, Centro de Conciliación, jueces de paz, Ministerio del Trabajo y Medicina Legal, esta Colegiatura considera pertinente analizar la normativa que regula estos asuntos en nuestro país, empezando con la Ley 136 de 1994 «*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*» la cual en su artículo 93 señaló:

«Artículo 93. ACTOS DEL ALCALDE. El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias».

Por otro lado, la Ley 1551 de 2012 en su artículo 29 indicó que además de las funciones asignadas por la Constitución Nacional, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las delegadas por el presidente de la República o el gobernador que corresponda; estableció funciones adicionales discriminándolas por categorías, así: i) en relación con el Concejo; ii) en relación con el orden público; iii) en relación con la Nación, al departamento y a las autoridades jurisdiccionales; iv) en relación con la administración municipal; v) con relación a la ciudadanía; vi) con relación con la prosperidad integral de su región; e vii) incorporar en el presupuesto municipal, a través de decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución.

Ahora bien, en lo atinente al literal iv), el Congreso de la República les asignó funciones a los alcaldes respecto a la administración municipal, entre otras, dentro de las que se encuentra la ejecución de acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así:

«[...]

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes,

3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro tunc, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y de Procedimiento Civil.

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

8. Apoyar con recursos humanos y materiales el buen funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales.

[...]

10. Ejercer el poder disciplinario respecto de los empleados oficiales bajo su dependencia.

11. Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.

12. Conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y miembros de las juntas, concejos y demás organismos cuyos nombramientos corresponda al Concejo, cuando este no se encuentre reunido, y nombrar interinamente a quien deba reemplazarlos, excepto en los casos en que esta ley disponga otra cosa.

13. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio.

14. Distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

15. Autorizar comisiones a los empleados públicos municipales de carrera administrativa para aceptar, con carácter temporal, cargos de la Nación, de los Departamentos o municipios.

16. Plantas de Beneficio de Animales Destinados para el Consumo Humano: La Administración Municipal con el fin de abastecer adecuadamente de carnes a la población deberá utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al funcionamiento y prestación del servicio que ofrecen las Plantas de Beneficio de Animales para el Consumo Humano, garantizando su viabilidad desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social en los términos establecidos por las autoridades sanitarias.

Las Administraciones Municipales podrán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el cumplimiento de este artículo.

17. Plazas de Mercado Públicas: Las Administraciones Municipales deberán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el adecuado funcionamiento y prestación del servicio de abastecimiento de alimentos a la población que ofrecen las Plazas de Mercado Públicas. Lo anterior para el óptimo desarrollo desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social de las mismas.

18. Solicitar al juez la declaratoria sobre la validez o la revisión de las condiciones económicas de los contratos de concesión que haya celebrado el municipio, cuando a su juicio el objeto verse sobre asuntos que no pueden ser realizadas por particulares, o cuando se trate de la prestación de servicios públicos domiciliarios u otros, motivado por una ecuación contractual que se encuentre desequilibrada en contra del municipio o porque esté afectando en forma grave el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en la Constitución.

19. 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; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.

[...]».

Más adelante, la Ley 1801 de 2016 «*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*» en el artículo 202, dispuso:

«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:*

[...]

4. *Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*

[...]

9. *Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*

[...]

12. *Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja [...].».*

Por otra parte, el ministro de Salud y Protección Social dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró el Estado Sanitario a causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo en territorio nacional, adoptando entre otras medidas, la de ordenar a los jefes, representantes administradores o a quienes hicieran sus veces, a adoptar las medidas de prevención y control sanitario a fin de evitar la propagación del virus, impulsando al máximo la prestación del servicio a través de teletrabajo.

Recientemente, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generado a causa del nuevo Covid-19, el presidente de la República expidió el Decreto Ordinario 457 del 22 de marzo de 2020 «*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*», el cual en sus artículos 1 y 2, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia, a partir del 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020, e instó a los gobernadores y alcaldes a que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptaran las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha orden, así:

«[...]

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.

[...]».

Luego, el presidente de la República en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, profirió el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020 «Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio de las comisarías de familia [...]», en su artículo 1.º ordenó a los alcaldes municipales y distritales garantizar la atención a los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, así:

«[...]

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

Para el efecto deberán:

- a. Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.
- b. Ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.
- c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.

d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.

e. Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.

f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.

g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.

h. Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance.

i. Establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.

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

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

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

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

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

o. Desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión,

virtuales y o audiovisuales posibles. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.

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

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

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

[...]».

De este modo, el presidente de la República ordenó a todos los alcaldes del territorio nacional a garantizar la atención de forma ininterrumpida de las comisarías de familia, en lo concerniente 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.

c) Instrumentos que orientan el juicio de legalidad del acto objeto de control inmediato de legalidad

Con el fin de abordar el juicio de legalidad del Decreto Nro. 146 de 30 de marzo de 2020 que adoptó algunas medidas, para garantizar el servicio por parte de las comisarías de familia del municipio de Chía, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica entre otras, la Sala luego de examinar la normativa existente en torno al tema objeto de debate, compendiará su estudio en lo que considera los principios que desarrollan las principales características del medio de control inmediato de legalidad así:

1. Autonomía	Independiente del control automático de la Corte Constitucional y del Político del Congreso
2. Control oficioso	Enviado dentro de las 48 horas de su expedición por parte de la autoridad expedidora o la autoridad judicial competente lo aprehenderá de oficio

3. Integralidad	<p><u>3.1 Aspectos de forma</u></p> <p>-objeto, causa, motivo y finalidad</p> <p><u>3.2 Aspectos materiales</u></p> <p>3.2.1 Causalidad normativa o conexidad: 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.</p> <p>3.2.2 Proporcionalidad: Su carácter transitorio y que tan ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos.</p> <p>3.2.3 Necesidad: Que las medidas sean indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración de estado de excepción.</p>
-----------------	--

1. Autonomía.- Este control inmediato de legalidad es independiente del que ejerce la Corte Constitucional y el Congreso de la República.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades del orden territorial y nacional en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los regímenes de excepción, esto, dentro del control de legalidad que es independiente del político y constitucional.

2. Control oficioso.- La Alcaldía del municipio de Chía - Cundinamarca mediante correo electrónico presentó para el trámite de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto Nro. 146 de 2020 «*Por el cual se adoptan medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisariías de familia en el municipio de Chía, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*», el cual fue asignado por reparto del 3 de abril de 2020 al despacho del magistrado ponente. No obstante, de no haberse enviado este decreto por parte de la autoridad que lo expidió, podía aprehenderse de oficio el conocimiento de este.

3. Integralidad.- El control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por la entidad territorial para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material.

3.1 Aspectos formales (objeto, causa, motivo y finalidad)

(i) Lleva la firma del alcalde del municipio de Chía; (ii) fue motivado con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se adoptaron las medidas necesarias para garantizar el servicio continuo de las comisarías de familia, la suspensión de términos en los procesos administrativos sancionatorios y la suspensión de la atención de las inspecciones de policía, del personal adscrito al CRI, centro de conciliación y entidades adscritas a la casa de justicia, entre otras; (iii) contiene los elementos suficientes que permiten su identificación, el número del acto administrativo, la fecha de la expedición y vigencia, la especificación de las facultades que permiten su expedición por las que se adoptan las medidas que la desarrollan, motivos que guardan correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para adoptar dichas medidas y con las causas concretas que lo originaron; y iv) se trata de una medida de contenido general, abstracta e impersonal.

El decreto expedido por el alcalde del municipio de Chía que ahora ocupa la atención de la Sala se motivó en i) la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el ministro de Salud y Protección Social, que declaró el Estado Sanitario a causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo en territorio nacional y ordenó la adopción del teletrabajo; ii) el Decreto Legislativo Nro. 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declaratoria el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el , originario de la pandemia del Covid-19; iii) el Decreto Ordinario 457 de 22 de marzo de 2020 a través del cual entre otras medidas, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional, a partir de las 0:00 horas del 25 de marzo de 2020 hasta las 0:00 horas del 13 de abril de 2020, en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa del Covid-19; y iv) el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se ordenó a los alcaldes municipales y distritales garantizar la atención de forma ininterrumpida en las comisarías de familia; actos administrativos que fueron expedidos por el Gobierno Nacional para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la pandemia generada por el nuevo coronavirus COVID-19.

De la misma manera, se tiene que una de las medidas adoptadas por el alcalde de Chía, esto es, la suspensión de términos en los procesos administrativos sancionatorios adelantados por las inspecciones de policía, estuvo de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Ordinario 457 de 2020, comoquiera que, aún cuando esta disposición no indica taxativamente dicha suspensión, en las consideraciones esbozadas en el mismo, se encuentra que su espíritu estaba encaminada a permitir dicha suspensión, aspectos estos que fueron incluidos en los temas que el Gobierno Nacional consideró en la regulación del

estado de excepción, y de los cuales esta Sala no evidencia medidas que implicaran la suspensión de los derechos humanos, ni de las libertades fundamentales.

El Decreto Legislativo Nro. 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, estableció un término de duración de 30 días calendario, cumpliendo así con el criterio de **temporalidad** que caracteriza la declaratoria de un estado de excepción. Además, se evidencia que la expedición del acto objeto de control se dio en vigencia de la declaratoria del estado de emergencia, es decir, cuando el decreto legislativo se encontraba surtiendo efectos jurídicos.

Todo ello permite concluir que esta Corporación es competente para conocer del control inmediato de legalidad del Decreto 146 del 30 de marzo de 2020, por cuanto este i) fue proferido en vigencia del primer decreto legislativo expedido por el presidente de la República (Decreto Legislativo 417 de 2020); y ii) se trata de un acto administrativo de carácter general que aparentemente pretende desarrollar varios decretos legislativos y una resolución expedida por el ministro de Salud y Protección Social, propios de un estado de excepción, toda vez que la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, los Decretos Legislativos 417 de 16 de marzo de 2020 y 460 de 22 de marzo de 2020, el Decreto Ordinario 457 del 22 de marzo de 2020 y el Decreto 146 de 30 de marzo de 2020 de la Alcaldía de Chía, se justifican en la misma motivación que determinó la declaratoria del estado de excepción, que en esencia es la pandemia del COVID-19.

3.2 Aspectos materiales

3.2.1 Causalidad normativa o conexidad.- La Sala debe establecer si el decreto expedido por el alcalde municipal de Chía se sustentó en alguno de los decretos legislativos con los que se declaró el Estado de Excepción y la Emergencia Sanitaria, y se desarrollaron los mismos, tales como la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Decreto Ordinario 457 del 22 de marzo de 2020 y el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020, tal como lo considera la agencia del ministerio público; o si por el contrario al expedir el decreto municipal no se desarrollaron los decretos legislativos.

Adentrándonos al caso concreto se tiene que en el acápite considerativo del Decreto Nro. 146 del 30 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Chía sustentó su decisión bajo la siguiente normatividad i) los artículos 2, 43, 44, 45 y 315 de la Constitución Política que básicamente hacen alusión a los fines esenciales del estado, la protección de los derechos

de los niños, niñas y adolescentes, y a las competencias atribuidas a los alcaldes; ii) la Ley 248 de 1995, a través de la cual se ratifica la Convención Interamericana de Belém do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; iii) la Ley 12 de 1991 «*Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989*»; iv) la Ley 1523 de 2012 «*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*»; v) la Ley 1098 de 2016 «*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*»; vi) la Ley 1801 de 2016 «*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*»; vii) la Resolución 0385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social «*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para ser frente al virus*»; viii) Directiva Presidencial 02 de 2020, a través de la cual se impartieron algunas medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19, a partir del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC) para realizar el trabajo en casa; ix) el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 emitido por el presidente de la República en el que se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y en el cual se contempló la posibilidad de simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en las Leyes 9 de 1979 y 1437 de 2011; x) el Decreto Ordinario 457 de 22 de marzo de 2020, a través del cual entre otras medidas, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional, a partir de las 0:00 horas del 25 de marzo de 2020 hasta las 0:00 horas del 13 de abril de 2020, en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa del Covid-19; xi) el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 a través del cual se establece la prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia que operan en las entidades territoriales; y xii) Decreto 124 del 16 de marzo de 2020, mediante el cual el Departamento de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública.

En vista de lo anterior, se tiene que los actos administrativos citados con anterioridad, ordenaron i) la prestación del servicio de manera ininterrumpida por parte de las comisarías de familia en todo el territorio nacional, ii) la posibilidad de simplificar el proceso administrativo sancionatorio, iii) la directriz de ordenar el trabajo en casa con la utilización de todas las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC), todos expedidos bajo la óptica del estado de excepción.

Así las cosas, para la Sala es claro que el Decreto 146 de 2020 proferido por el alcalde de Chía, fue expedido teniendo en cuenta cada uno de los presupuestos establecidos en los decretos legislativos y en los actos administrativos expedidos por el ramo ejecutivo bajo, mediante los cuales se tomaron medidas tendientes a conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos derivados del nuevo coronavirus Covid-19.

En suma a lo anterior, las medidas adoptadas por el alcalde de Chía en la disposición objeto de estudio, se encuentran autorizadas por los decretos legislativos y actos administrativos expedidos por el Gobierno Nacional; y se pone de presente que, aún cuando el Decreto Ordinario 457 de 2020 no ordena de manera estricta la suspensión de los términos de los procesos administrativos sancionatorios adelantados por las inspecciones de policía, de la lectura del considerando de los mismos se evidencia que el querer de los mismos es permitir dicha suspensión. Motivos por los cuales, para la Sala, las medidas de carácter general impartidas en el Decreto 146 del 30 de marzo de 2020, se encuentran dentro de los lineamientos constitucionales y legales.

3.2.2 Proporcionalidad.- En consideración a lo expuesto en párrafos anteriores, para la Sala es claro que el Decreto 146 de 2020, cumple con el requisito de proporcionalidad, toda vez que el alcalde de Chía, Cundinamarca adoptó las medidas instauradas por el Gobierno Nacional dentro de la emergencia sanitaria generada por el nuevo coronavirus Covid-19.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el alcalde de Chía referente a i) la prestación del servicio de manera ininterrumpida por parte de las comisarías de familia, manifestó en su decreto que la adopción del mismo será a partir de su expedición y hasta que se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y adoptó un sistema de turnos para la debida prestación de dicho servicio, esto, en aplicación a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 460 de 2020; ii) la suspensión de términos en los procesos administrativos sancionatorios adelantados en las inspecciones de policía del municipio y de la atención desde la expedición del decreto hasta el 13 de abril de 2020, de acuerdo a lo dispuesto en los Decretos 457 y 460 de 2020; y iii) la suspensión de la atención al público por parte de las inspecciones de policía, del personal adscrito a la Dirección del CRI, Centro de Conciliación y de las entidades adscritas a la Casa de Justicia, esto es, los jueces de paz, el ministerio de trabajo y medicina legal, en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Ordinario 457 de 1990.

De acuerdo a lo anterior, se logra concluir por la Sala que el Decreto 146 de 2020 expedido por el alcalde municipal de Chía, adoptó una serie de medidas transitorias y excepcionales dirigidas a garantizar i) la protección de la población vulnerable, como lo son los niños, niñas y adolescentes y ii) la salud de los empleados de la alcaldía, del personal adscrito a la Casa de Justicia y de la Dirección del CRI y Centro de Conciliación; así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de la partes involucradas en los procesos administrativos sancionatorios adelantados por las inspecciones de policía, todo esto, durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del país, el cual fue declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020 por el presidente de la República.

3.2.3 Necesidad.- Respecto a este último aspecto, discurre la Sala que atendiendo a las disposiciones relacionadas en las consideraciones de este fallo, se tiene que las disposiciones adoptadas por el alcalde del municipio de Chía parten de la necesidad de tomar medidas tendientes a que dentro del Estado de Excepción, además de proteger la salubridad de sus empleados, también se protejan los derechos de los niños, niñas y adolescentes con la prestación continua del servicio en las comisarías de familia del municipio y se vele por la seguridad jurídica y el derecho fundamental al debido proceso de la partes involucradas en los procesos administrativos sancionatorios adelantados por las inspecciones de policía.

v) Conclusiones de la Sala

En consideración a todos los argumentos expuestos, esta Sala arriba a la conclusión de que el Decreto 146 del 30 de marzo de 2020 *«Por el cual se adoptan medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia en el municipio de Chía, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*, resulta eficaz, proporcional y necesario, en relación con las medidas adoptadas con la declaratoria del Estado de Excepción, guardando conexidad entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo. Así las cosas, es viable declarar la legalidad de dicho acto administrativo, toda vez que, este cumple con cada uno de los presupuestos exigidos para considerar que fue expedido conforme a los presupuestos constitucionales y legales dentro del Estado de Emergencia que nos aqueja como resultado del nuevo coronavirus Covid-19.

En mérito de lo expuesto, la Sala de la Sección Segunda Sub Sección B del del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

RESUELVE

Primero: DECLARAR la legalidad del Decreto 146 del 30 de marzo de 2020 «*Por el cual se adoptan medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia en el municipio de Chía, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*», conforme a las razones expuestas.

Segundo: Ordenar a la Secretaría de la Sección Segunda, Subsección «B» de esta Corporación Judicial, notificar al municipio de Chía la presente providencia.

Tercero: Publicar esta providencia en la página www.ramajudicial.gov.co

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de decisión de la fecha.



Luis Gilberto Ortegón Ortegón

Magistrado



José Rodrigo Romero Romero
Magistrado



Alberto Espinosa Bolaños
Magistrado