



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA PLENA**

MAGISTRADA PONENTE: YOLANDA OBANDO MONTES

Medellín, dos (2) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA	
PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01180 00
AUTORIDAD QUE EXPIDIÓ EL ACTO	MUNICIPIO DE SABANETA
ACTO OBJETO DE CONTROL	DECRETO 160 DEL 27 DE MARZO DE 2020
SENTENCIA N°	52
TEMA	Procedencia del control inmediato de legalidad. Recae sobre actos que desarrollen o reglamenten decretos legislativos proferidos en el marco del Estado de Excepción. Desarrollo del Decreto 460 de 2020 en materia de adopción de medidas para garantizar la prestación del servicio en las Comisarías de Familia dentro del Estado de Excepción
DECISIÓN	Declara nulidad parcial

Efectúa la Sala Plena de la Corporación el control inmediato de legalidad establecido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con el siguiente acto:

ACTO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Decreto N° 160 del 27 de marzo de 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS FRENTE A LOS TRÁMITES DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19" dictado por el Alcalde del MUNICIPIO DE SABANETA - ANTIOQUIA, compuesto por seis (6) artículos relacionados con la suspensión de términos de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos y violencia intrafamiliar, y demás relativos a las funciones y competencias de las comisarías de familia en el Municipio de Sabaneta (Antioquia), trámite para la verificación de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, suspensión de términos para trámites extraprocesales y regulación de horarios flexibles de jornada laboral.

TRÁMITE

El acto fue remitido por la autoridad que lo profirió a la Secretaría de la Corporación y se sometió a reparto. Mediante auto proferido el día veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020), en Sala Unitaria se resolvió (i) avocar el conocimiento del control

inmediato de legalidad, (ii) ordenar la fijación de avisos en el sitio web de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la autoridad que profirió el acto, (iii) decretar como prueba de oficio la remisión de los antecedentes administrativos y (iv) el traslado al Ministerio Público por el término de 10 días para proferir concepto.

El auto que avocó se notificó por estados y se envió por correo electrónico a la entidad y al agente delegado del Ministerio Público. El aviso fue efectivamente fijado en el sitio web de la Jurisdicción el 30 de abril de 2020 y en el sitio web de la autoridad el 4 de mayo de 2020. Se recibieron los antecedentes administrativos y se surtió el traslado al Ministerio Público vía correo electrónico.

Este trámite se surtió en cumplimiento de los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 de 2020 que excepcionaron de la suspensión de términos las actuaciones relacionadas con el control inmediato de legalidad.

INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación de los avisos, el Municipio de Sabaneta (Antioquia) al momento de efectuar el envío de antecedentes administrativos del acto objeto de control, se pronunció indicando que dicho ente territorial tuvo en cuenta todas las medidas sanitarias adoptadas tanto a nivel nacional como departamental en razón de las consecuencias generadas por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y precisando que el municipio no era ajeno a tal situación, ante la inminente posibilidad de contagio de alguno de sus habitantes, se declaró la calamidad pública y la emergencia sanitaria mediante el Decreto 129 del 29 de marzo de 2020, en el que además se decretó la cuarentena por la vida en dicho ente territorial.

Expuso que el numeral 9º del artículo 100 de la Ley 1098 de 2006 indica que los términos del Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos – PARD son perentorios, razón por la cual no pueden ser extendidos por actuación administrativa ni judicial, y teniendo en cuenta la función que desarrollan las comisarías de familia que se enmarcan en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencia al interior de las familias y en el deber de actuar con la debida diligencia, para prevenir, investigar y sancionar violencia contra los niños, niñas y adolescentes, el municipio decidió suspender los términos de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos y violencia intrafamiliar a partir de la fecha de expedición del decreto objeto de revisión extendiéndose hasta el 13 de abril de 2020.

Efectuó una precisión, indicando que a la autoridad administrativa le fue autorizado la realización de acciones correspondientes dentro de los procesos, modificando las

medidas de restablecimiento de derechos, cuando se requiera con urgencia y realizando el seguimiento cuando sea posible, y se exhortó a los profesionales de las comisarías de familia a implementar esquemas de trabajo por turnos y utilizando todas las herramientas tecnológicas disponibles, con el fin de realizar estudios de los casos, adecuando jornadas laborales acordes a las circunstancias y necesidades.

De otro lado, expuso que en relación con la verificación de derechos de conformidad con las leyes 1098 de 2006 y 1878 de 2018, se establecieron criterios de priorización de servicios y atención prioritaria en los casos excepcionales en lo que deba realizarse atención presencial, tales como los de riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenaza o hechos de violencia en general contra niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad.

Finalmente, precisó que se realizaron modificaciones en la atención de las Comisarías de Familia mediante horarios flexibles que conllevan a la protección de la salud de todos los ciudadanos y los servidores públicos que prestan el servicio en dichas entidades, siempre teniendo en cuenta que la atención debe prestarse de manera incondicional, sin dilaciones y con la responsabilidad que deben tener como funcionarios en la atención de los ciudadanos objeto de las protecciones especiales en las que se fundan completamente los derechos constitucionales y legales.

De otro lado, no se presentaron intervenciones adicionales en relación con la legalidad del acto objeto de control.

ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Los antecedentes administrativos fueron allegados vía correo electrónico e incluye los siguientes documentos:

- Comunicación externa con radicado No. 2020019221 del 15 de mayo de 2020.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El día 29 de mayo de 2020, el Procurador 30 Judicial II Administrativo, vía correo electrónico, remitió su concepto en el que indicó, (i) que el control inmediato de legalidad es procedente, (ii) que cumple los requisitos de competencia y de forma, (iii) y guarda conexidad con las medidas de emergencia adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y del Decreto 547 del 20 de ese mismo mes, a través de los cuales se limita la prestación de servicios públicos a lo esencial, cerrando temporalmente los espacios que puedan propiciar la propagación del virus Covid-19, y (iv) que cumple con el requisito temporal pues fue emitido dentro del término de vigencia del Estado de Excepción.

En lo que atañe al estudio material de la disposición objeto de control, expuso que las medidas adoptadas en el mismo tienen por finalidad y resultan ser medios idóneos para conjurar la calamidad pública ocasionada por la aparición y expansión del Covid-19, así como para evitar la propagación de sus efectos, sus motivaciones se relacionan con la importancia social y económica de las medidas adoptadas y las finalidades específicas que cumple cada una de ellas, y está relacionado directa y específicamente con el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

Así mismo, sostiene que las medidas adoptadas tienen por finalidad evitar que la población se exponga a la pandemia, por lo que resulta válido suspender los términos administrativos de las actuaciones, precisando que en asuntos prioritarios que tienen que ver con menores de edad en riesgo, adolescentes, mujeres o víctimas en general de violencia intrafamiliar, entre otros, se atenderá de forma inmediata y prioritaria, con las medidas de bioseguridad necesarias para evitar el contagio masivo.

Considera que el Decreto 160 del 27 de marzo de 2020, supera el juicio de ausencia de arbitrariedad pues pese a que limita la prestación de un servicio público, lo hace solo en fase presencial y preserva la atención de manera virtual, garantizando además que quienes no tienen ese medio no vean alteradas sus situaciones en atención a que se suspenden, además, los términos administrativos de las actuaciones; advierte así mismo, que no desconoce los límites materiales previstos en la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, ni altera el normal funcionamiento de las ramas del poder público, mucho menos en lo relacionado con las funciones de básicas de investigación y juzgamiento.

Aduce que el Decreto sub examine no contiene medida alguna que afecte derechos fundamentales, en especial aquellos señalados como intangibles por la jurisprudencia constitucional; agrega que no observa contradicción específica alguna entre el contenido del Decreto y el ordenamiento constitucional.

Frente al juicio de motivación suficiente, concluye que pese a contener medidas que limitan el ejercicio de derechos individuales, de su motivación se logra concluir la necesidad y proporcionalidad de las mismas, motivo por el cual se entiende que se ha motivado de manera suficiente.

Desde el punto de vista de la necesidad jurídica, menciona que la única forma de evitar que la pandemia cobre un número indeterminado de vidas humanas entre la población es el confinamiento de la sociedad, que en últimas es la justificación jurídica de apelar a la limitación, en este caso, del servicio público en las Comisarías de Familia, sin dejar

de lado la prestación del servicio fundamental en asuntos puntuales y de extrema urgencia que comprometan los derechos de menores, adolescentes, mujeres y víctimas de violencia intrafamiliar.

Evidencia que el decreto sub examine supera el juicio de proporcionalidad porque, si bien limita la prestación de servicios administrativo en las dependencias descritas, lo hace solo en fase no prioritaria, por lo que guarda estrecha proporcionalidad con la crisis que intenta conjurar.

Agrega que no evidencia discriminación alguna en el acto administrativo bajo control, sino más bien una diferenciación positiva que se justifica en la protección que con mayor énfasis debe hacerse efectiva a los grupos más vulnerables al riesgo de la enfermedad, es decir, que el Decreto no contiene tratamientos discriminatorios ni distinciones, con base en criterios sospechosos, sino que por el contrario entroniza de manera adecuada la aplicación del principio de igualdad material – artículo 13 de la Carta Política- que impone mayor protección a ciertos grupos de la población, situación que se aprecia en la motivación de la disposición y se justifica constitucionalmente.

CONSIDERACIONES

- 1.** Es competente esta Corporación para resolver los controles inmediatos de legalidad en relación con las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos proferidos en los Estados de Excepción, por las autoridades territoriales departamentales y municipales del Distrito Judicial de Antioquia, de conformidad con los artículos 136 y 151-14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- 2.** No se evidencia causal de nulidad que invalide lo aquí actuado, por lo que se procede a resolver el asunto.
- 3. De la procedencia control inmediato de legalidad.** Al respecto, debe precisarse que el control inmediato de legalidad es un control obligatorio de todas las medidas de carácter general que se profieran como desarrollo de los decretos legislativos que se expidan durante los Estados de Excepción, se trata pues, de un control reservado para los actos de contenido general que desarrollen o reglamenten un decreto legislativo en un contexto que otorga poderes excepcionales al Ejecutivo.

Los Estados de Excepción se establecieron en el Capítulo 6 de la Constitución Política bajo 3 figuras: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii) Estado de Emergencia. A este último Estado de Excepción se acude cuando se está afectando de manera grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país,

para lo cual requiere la firma de todos los ministros y motivación suficiente. En el marco de este Estado de Excepción, el Presidente puede proferir decretos con fuerza de ley denominados decretos legislativos, los cuales, están sometidos al control inmediato de constitucionalidad. Cuando las autoridades nacionales y territoriales profieren medidas de carácter general en desarrollo o para reglamentar tales decretos legislativos, tales actos también están sometidos al control inmediato de legalidad.

Este control presenta unas características, debe realizarse de manera inmediata y automática, por lo que la autoridad debe remitir el acto dentro de las 48 horas siguientes, o de lo contrario, se avocará de oficio su conocimiento.

Por la naturaleza de este control, está reservado para un tipo de medidas de carácter general relacionadas con medidas legislativas excepcionales: actos que pretendan desarrollar decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción. Esto supone la declaratoria previa de un Estado de Excepción y que el decreto esté relacionado (porque desarrolla o reglamenta) un decreto legislativo proferido en el marco de dicho Estado de Excepción.

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994¹, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

*"[...] **ARTICULO 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 [...]"

El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reproduce la norma citada.

Sobre la procedencia del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha señalado:

"De la normativa transcrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un

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

decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así como los proferidos por autoridades nacionales son de la competencia del Consejo de Estado, específicamente, a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, atendiendo los artículos 37, numeral 2.º de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996 y 97, numeral 2.º, del Código Contencioso Administrativo, por cuanto disponen que esta Sala tendrá entre sus funciones la de conocer de todos los procesos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las secciones.²

En el caso bajo análisis, se trata del Decreto N° 160 del 27 de marzo de 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS FRENTE A LOS TRÁMITES DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19" dictado por el Alcalde del MUNICIPIO DE SABANETA - ANTIOQUIA, el cual constituye una medida de carácter general proferida en ejercicio de función administrativa, que desarrolla el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, norma con fuerza material de ley que se profirió en el marco del Decreto 417 de 2020 mediante el cual el Presidente de la República declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional en el contexto de la contingencia del COVID-19. Por esta razón, se concluye la procedencia del medio de control.

4. Del alcance del control inmediato de legalidad. El control inmediato de legalidad reviste unas características, así (i) es un control automático, esto supone que si la autoridad que lo expidió no lo remite, se deberá asumir de oficio el control, (ii) busca garantizar el sistema de pesos y contrapesos en el marco de anomalía estatal derivada de la declaratoria de un Estado de Excepción, (iii) tiene naturaleza jurisdiccional y (iv) es un control integral en el que el Juez confronta la medida de carácter general con los decretos legislativos proferidos en el marco del Estado de Excepción, con las normas que rigen la forma y fondo de la medida tomada y con criterios de proporcionalidad y necesidad.

En un pronunciamiento reciente, el H. Consejo de Estado reiteró el alcance de este control:

*"Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se*

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Providencia del veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

*expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)³ y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.”⁴*

De manera reiterada ha señalado el H. Consejo de Estado que el control inmediato de legalidad es integral pero con efectos de cosa juzgada relativa o parcial, es decir, el Juez debe en la sentencia verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de las decisiones allí contenidas, desde la competencia, el procedimiento y las normas en que debió fundarse la medida adoptada, no obstante, la cosa juzgada sólo se predicará respecto de las normas que hayan sido analizadas por la jurisdicción, pudiendo demandarse en nulidad el acto y resolverse de fondo dicha pretensión cuando verse sobre asuntos que no fueron analizados en la sentencia.

El primer marco normativo respecto del cual debe compararse el acto objeto de control lo constituyen las normas constitucionales y legales que regulan los Estados de Excepción, como la Ley 137 de 1994, que establece los límites de los mismos. Estos son: (i) no pueden negarse “*la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción*” ni las garantías judiciales para hacer efectivos tales derechos, (ii) se pueden limitar derechos siempre que no se altere el núcleo esencial de los mismos, (iii) los motivos de las limitaciones impuestas deben estar justificadas, (iv) las medidas adoptadas deben ser necesarias y proporcionales a lo que se pretende y (v) no pueden incorporarse medidas discriminatorias, sin perjuicio de las

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO. Providencia del diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01134-00(CA)A

acciones afirmativas o de discriminación positiva para proteger sujetos de especial protección constitucional.

El segundo marco normativo para efectuar el control inmediato de legalidad está constituido por las normas específicas relacionadas con las medidas adoptadas, de manera que se cumplan los requisitos formales (competencia y procedimiento), así como los asuntos materiales (normas en que debe fundarse).

5. MARCO JURÍDICO ESPECÍFICO.

5.1. PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA, LEY 1098 DE 2006. Para la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a su inobservancia, amenaza o vulneración, el legislador estableció en la Ley 1098 de 2006, un proceso administrativo especialísimo, cuyas características particulares son las de ser ágil y expedito, que reúne reglas y principios del derecho procesal general, civil, administrativo y de los sujetos de derecho que se busca proteger.

Establece el artículo 99 de la ley en comento, lo siguiente respecto a dicho proceso:

"ARTÍCULO 99. INICIACIÓN DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1878 de 2018. El niño, la niña o adolescente, su representante legal, la persona que lo tenga bajo su cuidado o custodia, o cualquier persona, podrá solicitar ante el Defensor o Comisario de Familia, o en su defecto el Inspector de Policía la protección de los derechos de aquel cuando se encuentren vulnerados o amenazados.

Cuando del estado de verificación el Defensor o el Comisario de Familia o, en su defecto, el Inspector de Policía tengan conocimiento de la vulneración o amenaza de alguno de los derechos que este Código reconoce a los niños, las niñas y los adolescentes, dará apertura al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, mediante auto contra el cual no procede recurso alguno.

(...)" (Negrillas fuera del texto legal)

De esta forma, el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, se desarrolla ante una autoridad administrativa (no judicial), que puede ser el defensor de familia, el comisario de familia o Inspector de Policía, el cual se encuentra vinculado a una entidad de la rama ejecutiva sea en el nivel nacional o territorial, adoptando decisiones a través de actos administrativos, cuando se presentan circunstancias como la inobservancia, amenaza o vulneración de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 50 del Código de Infancia y Adolescencia en mención, "se entiende por restablecimiento de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la restauración de su dignidad e integridad como sujetos titulares de los

mismos y de la capacidad, para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados”.

Sobre los asuntos sustanciales y procesales de este proceso administrativo especial, la Corte Constitucional en Sentencia T-262 de 2018, con ponencia del Magistrado Carlos Bernal Pulido recordó:

“... al Estado le corresponde adoptar normas que propendan por el bienestar de los menores de edad, además de medios que les aseguren el mayor nivel de acceso posible a los servicios de asistencia que les preste y prever medios para sancionar las conductas que los afecten⁵. En el caso colombiano, esas normas están contenidas en el Código de la Infancia y la Adolescencia, expedido mediante la Ley 1098 de 2006 (modificada por la Ley 1878 de 2018), que tiene como objetivos garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de los menores de edad previstos en la Constitución Política y los instrumentos internacionales de derechos humanos y establecer normas sustantivas y procesales para la protección de los niños, las niñas y los adolescentes.

Dicha normativa garantiza la protección integral de los menores de edad, entendida como su “reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior”⁶.

(...)

La protección y el efectivo restablecimiento de los derechos vulnerados a un menor de edad hacen parte de los deberes que la Ley 1098 de 2006 le asigna al Estado⁷

(...)

*En la providencia que da apertura a la investigación correspondiente, el defensor o comisario de familia, o en su caso el inspector de policía, debe ordenar⁸: **(i) la identificación y citación de los representantes legales del menor, de las personas con quienes conviva o sean responsables de su cuidado, o de quienes de hecho lo tuvieren a cargo, y de los implicados en la violación o amenaza de los derechos⁹; (ii) las medidas provisionales de urgencia que se requieran para la protección integral del menor y (iii) la práctica de las pruebas necesarias para determinar los hechos que configuran la presunta vulneración o amenaza de los derechos del menor.***

En todos los casos, dichas autoridades deben verificar, de manera inmediata, el estado de satisfacción “de cada uno de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, consagrados en el Título I del

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-569 de 2016.

⁶ Ley 1098 de 2006, artículo 7.

⁷ Ley 1098 de 2006, artículo 41.

⁸ Ley 1098 de 2006, artículo 99.

⁹ El artículo 102 de la Ley 1098 de 2006 dispone: “La citación ordenada en la providencia de apertura de investigación se practicará en la forma prevista en el Código de Procedimiento Civil para la notificación personal, siempre que se conozca la identidad y la dirección de las personas que deban ser citadas. Cuando se ignore la identidad o la dirección de quienes deban ser citados, la citación se realizará mediante publicación en una página de Internet del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por tiempo no inferior a cinco días, o por transmisión en un medio masivo de comunicación, que incluirá una fotografía del niño, si fuere posible”.

Libro I¹⁰ de la Ley 1098 de 2006. En ese sentido, verificarán: (i) el estado de salud física y psicológica de los menores, (ii) el estado de nutrición y vacunación, (iii) la inscripción en el registro civil de nacimiento, (iv) la ubicación de la familia de origen, (v) el entorno familiar y la identificación de elementos protectores y de riesgo para la vigencia de los derechos, (vi) la vinculación al sistema de salud y seguridad social y (vii) la vinculación al sistema educativo. Además, si advierten la ocurrencia de un posible delito, deben denunciarlo ante la autoridad penal¹¹. (Negrillas de la Sala)

Así las cosas, la autoridad administrativa competente con el apoyo del equipo interdisciplinario con que cuenta, verificará en todos los casos el estado de cumplimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, cuando tenga conocimiento de una presunta situación de inobservancia, amenaza o vulneración de sus derechos; dicha verificación es importante en la medida en que determina la apertura o no, del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), adicional a que es el presupuesto para que dicha autoridad adopte las medidas de restablecimiento más adecuadas para el interés superior del niño¹².

Sobre las medidas que deben adoptarse de forma provisional o definitiva para el restablecimiento de derechos, la Ley 1098 de 2006 en su artículo 53 señala las de: (i) amonestación con asistencia obligatoria a un curso pedagógico; (ii) retiro inmediato del menor de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado; (iii) ubicación inmediata en medio familiar; (iv) ubicación en centros de emergencia, para los casos en que no procede la ubicación en hogares de paso; (v) la adopción; (vi) las consagradas en otras disposiciones legales o cualquier otra que garantice la protección integral de los menores y (vii) promover las acciones policivas, administrativas o judiciales a que haya lugar.

5.2. PROCEDIMIENTO EN TRÁMITES ADMINISTRATIVOS POR VIOLENCIA INTRAFAMILIAR. Como un instrumento legal para la prevención o protección contra la violencia intrafamiliar, fue expedida la Ley 294 de 1996, *Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar*, dándole competencias a los jueces para aplicar todos mecanismos y procedimientos para la obtención de dichos fines; sin embargo dicho cuerpo normativo sufrió modificaciones por parte de la Ley 575 de 2000 que le entregó a los Comisarios de Familia facultades para la imposición de medidas de protección provisionales o definitivas contra el agresor, la solicitud de pruebas periciales, la orden

¹⁰ Ley 1098 de 2006, artículo 52. Cabe señalar que el artículo 105 de esta ley faculta al defensor o comisario de familia para entrevistar al menor de edad, con el fin de "establecer sus condiciones individuales y las circunstancias que lo rodean".

¹¹ *Id.*

¹² Ver Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-502 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

de arresto y todas aquellas funciones inherentes a la protección y prevención de todas las formas de violencia intrafamiliar.

Por su parte, la precitada Ley 1098 de 2006 determinó que las Comisarías de Familia son entidades que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, conformadas como mínimo por un abogado, quien asumirá la función de Comisario, un psicólogo, un trabajador social, un médico y un secretario (artículo 84), y tienen como objetivo prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia transgredidos por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley; consignando en el artículo 86 las funciones que deben ser cumplidas y desarrolladas por parte del Comisario de Familia.

Dispone la citada disposición lo siguiente:

"ARTÍCULO 86. FUNCIONES DEL COMISARIO DE FAMILIA. Corresponde al comisario de familia:

- 1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.*
- 2. Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos.*
- 3. Recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes.*
- 4. Recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar*
- 5. Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia intrafamiliar.*
- 6. Practicar rescates para conjurar las situaciones de peligro en que pueda encontrarse un niño, niña o adolescente, cuando la urgencia del caso lo demande.*
- 7. Desarrollar programas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.*
- 8. Adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos de maltrato infantil y denunciar el delito.*
- 9. Aplicar las medidas policivas que correspondan en casos de conflictos familiares, conforme a las atribuciones que les confieran los Concejos Municipales".*

De esta forma, los Comisarios de Familia deben desplegar los mecanismos y procedimientos contemplados en la ley, para la prevención y/o protección de todas las formas de violencia intrafamiliar, a través de la imposición de medidas de protección

provisionales o definitivas contra el agresor, solicitar pruebas periciales, ordenar el arresto de quienes desacatan las medidas de protección impuestas y en general para ejecutar acciones que garanticen la protección de los derechos de las víctimas de dichas conductas.

5.3. DEL DECRETO 460 DE 2020. En el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta en el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, el Presidente de la República profirió el Decreto 460 de 2020 *"Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, el cual se pretende desarrollar en el acto objeto de control.

Exponiendo una breve reseña de los aspectos abordados en dicho acto administrativo, tenemos que en el mismo se dispuso **la prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia**, a través de i) la priorización de 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, ii) disposición de 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, iii) implementación de 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, iv) la adopción de 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, v) establecimiento de criterios de priorización servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse atención presencialmente.

Así mismo, se estableció que era posible la suspensión de la función de conciliación extrajudicial en derecho, esto es, las audiencias en dicha materia en aquellos eventos en que no se cuente con medios tecnológicos para ello.

6. Del caso concreto. Para abordar el estudio de legalidad del Decreto N° 160 del 27 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS FRENTE A LOS TRÁMITES DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19"* dictado por el Alcalde del Municipio de Sabaneta – Antioquia, se debe partir del análisis de las diferentes decisiones adoptadas en el mismo, cuales son: i) suspensión de términos de los procesos

administrativos de restablecimiento de derechos y violencia intrafamiliar, ii) No suspensión de trámite de verificación de derechos, iii) suspensión de trámites extraprocesales y iv) organización de horarios flexibles de jornada laboral.

Cabe precisar, que dichas disposiciones se efectuaron, de acuerdo con lo expresado en la parte motiva del acto sujeto a control, en normas constitucionales y legales, y en concreto en desarrollo del 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"*.

En este sentido, se realizará el examen de legalidad teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 137 de 1994 *"Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"*, que señala lineamientos como: la prohibición de suspender derechos, que las medidas adoptadas a través de los mismos estén sustentadas en una finalidad, necesidad y proporcionalidad acorde con el objeto o fin perseguido con la declaratoria del Estado de Excepción. Asimismo, debe analizarse el acto en relación con las normas que lo fundamentan: el decreto legislativo que desarrolla y las normas ordinarias que regulan formal y materialmente las decisiones allí contenidas.

Este análisis se desarrollará en 2 acápites: (i) el primero relacionado con la suspensión de los términos administrativos de los asuntos competencia de las Comisarías de Familia y (ii) el segundo relacionado con las demás disposiciones relativas a la organización del trabajo.

6.1. Sobre la suspensión de términos administrativos de trámites a cargo de las comisarías de familia.

Sobre este aspecto, tenemos que el Alcalde del Municipio de Sabaneta – Antioquia, en el Decreto No. 160 del 27 de marzo de 2020, dispuso suspender los términos de los procesos administrativos competencia de las comisarías, entre estos, el restablecimiento de derechos y violencia intrafamiliar, que como se expuso en acápites precedentes se consagran como procedimientos para la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a su inobservancia, amenaza o vulneración, así como la prevención y/o protección de todas las formas de violencia intrafamiliar, esto es, se encuentran involucrados en este caso la protección de derechos fundamentales.

Recordemos que la Constitución Política en su artículo 44 reconoce como derechos fundamentales de los niños, entre otros, el de la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, así como la necesidad de proteger a la familia bajo los imperativos consignados en el artículo 42 de la misma, lo cual guarda consonancia con artículo 2º

de dicha Carta, en el que se indican como fines del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la misma, ordenando a las autoridades proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El fundamento principal de la expedición del decreto sujeto a control, lo constituye la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el cual estableció en sus consideraciones *"Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden que 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"*. No obstante, esta norma no facultó en la parte resolutive a Alcaldes para disponer la suspensión de términos legales, y al contrario, precisó que estas medidas requieren normas de rango legal.

Con propósito distinto a suspender las actuaciones que adelantan las Comisarías fue expedido el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, disposición cuyo desarrollo pretendió efectuar el Alcalde del Municipio de Sabaneta (Ant.) en el Decreto N° 160 del 27 de marzo de 2020, objeto de control. En efecto, en el mismo se dispuso lo siguiente:

*"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 (...)"*. (Negrillas de la Sala)

Acto seguido, se enlistaron una serie de medidas encaminadas a cumplir con tal fin, sin que en apartado alguno de la disposición trascrita, se permita a las autoridades territoriales el disponer sobre la suspensión de términos de trámites que se encuentren a cargo de las comisarías de familia, que es la finalidad del acto en mención, más bien, se evidencia la pretensión de no suspender ni si quiera en el escenario del Estado de

Excepción dichos asuntos que resultan ser trascendentales pues involucran la efectividad de derechos fundamentales.

Lo que se buscó entonces con las decisiones adoptadas en el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 fue modular la forma en que se realizarían las labores al interior de las comisarías de familia, estableciendo nuevas formas de trabajo que permitieran la prevención del contagio y propagación del Coronavirus Covid – 19 bajo la clara necesidad de garantizar la continuidad del servicio, lo cual resulta contradictorio al suspender los trámites que se encuentren a cargo de las mismas, y que se dispuso en el acto sometido a control; en consecuencia, dicha medida no se encuentra justificada.

Sobre la importancia de cumplir los plazos y términos establecidos en la ley para los asuntos administrativos, la Corte Constitucional en Sentencia C-875 de 2011 indicó:

*"El debido proceso ha sido definido en la jurisprudencia de esta Corte como "el conjunto de garantías que buscan asegurar a los interesados que han acudido a la administración pública o ante los jueces, una recta y cumplida decisión sobre sus derechos."¹³, y como parte de ese derecho, el legislador debe **fijar unos plazos razonables** para que las autoridades resuelvan la situación jurídica de quien es investigado. Así lo señaló esta Corporación en la sentencia C-181 de 2002, al precisar:*

*"Dentro de dichas garantías [en referencia al debido proceso] se encuentra **el derecho a recibir una pronta y oportuna decisión por parte de las autoridades** –no sólo las jurisdiccionales **sino las administrativas** -, lo que se traduce en el derecho a ser juzgado en un proceso sin dilaciones injustificadas..."*

*"Más allá de las consideraciones sobre el incumplimiento de los términos procesales, la jurisprudencia constitucional ha subrayado la importancia que tiene, para la conservación de las garantías superiores, **el señalamiento de etapas claras y precisas dentro de las cuales se desarrollen los procesos.** Este cometido, a los ojos de la doctrina constitucional, es requisito mínimo para una adecuada administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.) y **elemento necesario para preservar la seguridad jurídica de los asociados. "***

*De esa manera, siguiendo criterios expuestos por la Corte desde el año 1994, el fallo citado consideró que corresponde al legislador definir las **etapas y plazos en que el Estado debe adoptar sus decisiones** , no sólo en el ámbito penal **sino en el administrativo** , por cuanto pese a que en este último no se involucra la restricción de la libertad, **los principios que rigen la función administrativa exigen que las actuaciones administrativas cumplan los requisitos de celeridad y eficacia para lograr los fines del Estado, entre ellos la efectividad de los derechos de los asociados, como lo es el debido proceso"**¹⁴. (Negritas de la Sala)*

¹³ Cfr. Sentencia C-339 de 1996. M.P. Julio César Ortiz González.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-875 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Obsérvese que el objetivo principal del Decreto Legislativo 460 de 2020, fue establecer la prestación **ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia**, y si bien se fijaron herramientas, lineamientos o parámetros a implementar para cumplir con ello, nada se dispuso sobre la posibilidad de interrupción o suspensión de términos de trámites administrativos a cargo de dichas dependencias.

Bajo las consideraciones expuestas, a juicio de la Sala, las disposiciones sobre suspensión de términos en trámites administrativos al interior de las comisarías, esto es, la suspensión de términos de procedimientos administrativos de restablecimiento de derechos y violencia intrafamiliar y los demás relativos a las funciones y competencias de las comisarías de familia contenidas en los artículos primero y tercero del Decreto No. 160 del 27 de marzo de 2020 sujeto a control, no cuentan con un sustento ni legal ni constitucional y representan una limitación sin sustento legal a los derechos de niños, niñas, adolescentes y víctimas de violencia intrafamiliar que se buscan proteger con los trámites de restablecimiento de derechos de menores, violencia intrafamiliar y extraprocesales, procedimientos que precisamente por su naturaleza, consideró el Gobierno se debía mantener la prestación ininterrumpida, como lo señaló en el Decreto Legislativo objeto de desarrollo (Decreto 460 de 2020).

Bajo dicho análisis, es dable concluir que las disposiciones contenidas en el primer inciso del artículo primero y el artículo tercero del Decreto sometido a control, mediante las cuales se establece la suspensión de términos de trámites administrativos desplegados por las comisarías de familia en el Municipio de Sabaneta, ponen en jaque la protección de los derechos de los menores y víctimas de violencia intrafamiliar que se busca garantizar con las diligencias competencia de las Comisarías y que se encuentran a cargo de dichas autoridades administrativas, sin sustento legal.

Pese a que en el acto se señalan algunas excepciones para efectos de garantizar la prestación de actos urgentes, lo fundamental para esta Sala es que el acto que pretendió desarrollar el Municipio de Sabaneta con el Decreto 160 de 2020, el cual es el Decreto 460 de 2020 no estableció la posibilidad de esa suspensión, no autorizó la misma, al contrario llamó la atención sobre la necesidad de mantener la prestación ininterrumpida de estos servicios, sólo que buscando fórmulas para evitar contactos directos y aglomeraciones en las sedes institucionales. En este sentido, pese a que el Alcalde está desarrollando el Decreto 460 de 2020 excede las facultades que allí le fueron conferidas, poniendo en peligro la garantía de prestación de servicios esenciales, como es la protección en sede administrativa de niños, niñas y adolescentes y de la familia.

Aunque en principio podría pensarse que esta medida esta justificada porque pretende garantizar la salud de los servidores públicos y usuarios de las comisarías, no se corresponde con las medidas que se consideraron en el Decreto 460 de 2020 objeto de desarrollo.

Pero además, resulta necesario precisar que la autorización con rango legal de suspensión de términos por parte de las autoridades administrativas sólo se produjo con el Decreto 491 de 2020, el cual se profirió el 28 de marzo de 2020, esto es, **con posterioridad a la expedición del Decreto 160 de 27 de marzo de 2020 del Municipio de Sabaneta**. Lo expuesto quiere decir que al momento de expedición del acto, el Alcalde no tenía fundamento constitucional o legal para ordenar una suspensión de términos, al contrario, la norma vigente ordenaba la prestación ininterrumpida del servicio esencial que prestan las Comisarías.

Bajo el propósito de limitar las posibilidades de propagación del Coronavirus Covid – 19, y proteger la salud del público en general y los servidores públicos que los atienden, no pueden ponerse en discusión la efectividad de los derechos fundamentales de los menores y víctimas de violencia intrafamiliar, que se busca proteger con los procedimientos administrativos que desarrollan las Comisarías.

Sobre la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el marco de los Estados de Emergencia, cabe citar lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-723 de 2015, con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, para determinar si se cumple con este requisito, pues se deben estudiar:

*"El análisis de proporcionalidad, según el precedente aquí sintetizado, se desarrolla mediante dos análisis diferenciados. Así, "... [e]l primero de ellos, consiste en estudiar **la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar**. Por ejemplo, **no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis**. El segundo juicio verifica que no existe una **restricción innecesaria de los derechos**, dado que esta limitación "sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad." Por ejemplo, **si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexecutable**. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad "es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de*

conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)."¹⁵/¹⁶ (Negrillas de la Sala)

De esta forma, la decisión de suspender los términos de las actuaciones administrativas a la que se refieren el inciso primero del ARTÍCULO PRIMERO y el ARTÍCULO TERCERO del Decreto No. 160 del 27 de marzo de 2020, no resultan proporcionales con los intereses de las normas en que se fundan, pues no guardan un equilibrio con las medidas para contrarrestar la crisis generada por la pandemia del Covid – 19, pues sería suficiente con modular la prestación del servicio al interior de dichas entidades, estableciendo protocolos de seguridad que garanticen la prestación ininterrumpida del servicio, como lo indica el decreto legislativo que se persigue desarrollar.

El Decreto 160 del 27 de marzo de 2020, fue expedido por el Alcalde del municipio de Sabaneta (Ant.), quien invocó para emitir el acto, las facultades consagradas en los artículos 2, 44, 45 y 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, Ley 124 de 1994, Ley 745 de 2002, Ley 1098 de 2006, Decreto Ley 1355 de 1970 y Ley 1801 de 2016.

Si se tiene como marco normativo estas normas, no podría concluirse que la decisión sobre la suspensión de términos en trámites administrativos de restablecimiento de derechos y violencia intrafamiliar, así como de asuntos extraprocesales, haya sido desplegada con competencia del Alcalde de Sabaneta, por cuanto ninguna de las normas en mención permite aplicar tal medida, razón por la cual el Burgomaestre adoptó una disposición de interrupción de términos sin contar con el respaldo normativo concreto para ello.

Claramente los términos que regulan los procedimientos administrativos de restablecimientos de derechos y los procedimientos de violencia intrafamiliar están consagrados en la ley, esto es, tienen rango legal, por lo que mal podría modificarse su vigencia o sus efectos a través de un acto de inferior jerarquía, como lo es un decreto del orden territorial.

No contemplan las normas constitucionales y legales invocadas, ni el Decreto 460 de 2020 en desarrollo, la posibilidad o potestad de los alcaldes de interrumpir o suspender términos en asuntos administrativos que desempeñan las comisarías de familia, surgiendo la conclusión de una ausencia de competencia del Alcalde en este sentido.

¹⁵ Sentencias C-149 de 2003 y C-916 de 2002

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-225/09 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez).

Ahora bien, se indicó en la parte motiva del acto sometido a control los considerandos de la declaratoria de Estado de Excepción sobre la necesidad de expedir disposiciones que permitieran suspensión de términos legales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales, ante la "insuficiencia de normas ordinarias" que así lo permitieran; sin embargo ello no representa un sustento válido para las determinaciones que en la materia adoptó el Alcalde de Sabaneta (Ant.) debido a que a la fecha de expedición del Decreto en cuestión no existía una disposición vigente que así lo permitiera.

Como se expuso, es de conocimiento de la Sala que fue emitido el Decreto 491 el 28 de marzo de 2020, que expresamente estableció:

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

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

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

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

(...)

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

Sin embargo, como se observa la expedición de este Decreto Legislativo fue posterior al Decreto 160 del 27 de marzo de 2020 sometido a control, adicional a que el mismo es claro en precisar que tales lineamientos no se podían aplicar a actuaciones administrativas que implicaran efectividad de derechos fundamentales, como es el caso del restablecimiento de derechos de menores, víctimas de violencia intrafamiliar y asuntos de competencia de las comisarías de familia, precisamente por ello, el Gobierno reguló la prestación de los servicios de las comisarías en un decreto legislativo

independiente y especial; lo que refuerza la conclusión sobre que no le era dable al Alcalde de Sabaneta incluir dichas disposiciones en el acto bajo estudio.

En consecuencia, la decisión de suspender términos de los procesos administrativos de restablecimientos de derecho y violencia intrafamiliar, así como de asuntos extraprocesales a cargo de las comisarías de familia, dispuesto en el Decreto 160 del 27 de marzo de 2020, fue expedida sin competencia del Alcalde del Municipio de Sabaneta (Ant) para ello, al no derivarse de disposición ni legal ni constitucional alguna que así lo permitiera.

Los procesos administrativos para el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes y violencia intrafamiliar, y todos aquellos trámites extraprocesales que hacen parte de dichos asuntos, requieren de la intervención directa y participativa de los comisarios de familia y su equipo interdisciplinario de trabajo, que sin lugar a dudas deben desempeñar una labor trascendental en la protección de sus garantías y derechos fundamentales, al tener que agotar todas las etapas necesarias para adoptar decisiones bien sea definitivas o transitorias en dichos asuntos, ante evidentes casos de vulneración o amenaza de los mismos, teniendo que aplicar medidas provisionales de urgencia, previa notificación a las partes, decreto de pruebas, verificación de las condiciones físicas y psicológicas de los involucrados, en especial de los que se presentan como directamente afectados.

Por lo tanto, no resulta propio ni procedente legal ni constitucionalmente que los mismos se vean suspendidos, teniendo en cuenta los fines principales trazados para ellos desde la constitución y la ley, esto es, la protección de todas aquellas garantías y derechos que no pueden ser suspendidos ni si quiera en el contexto de la declaratoria de los Estados de Excepción. En este sentido, pese a que pudiera ser una medida justificada para evitar el contagio, no tiene fundamento constitucional ni legal.

En ese entendido, lo dispuesto en el inciso primero del ARTÍCULO PRIMERO y el ARTÍCULO TERCERO del Decreto No. 160 del 27 de marzo de 2020, no supera el juicio de legalidad.

6.1.2. Al contrario, lo que respecta a la (i) necesidad de atender actos urgentes como los señalados en los parágrafos 1 y 2 del artículo 1, (ii) la necesidad de establecer esquemas de priorización para atender asuntos de verificación de derechos como el señalado en el artículo 2, (iii) la implementación de esquema de turnos de trabajo y horarios específicos para garantizar la prestación del servicio, contenida en el artículo 4, son decisiones que responden a lo señalado en concreto en el Decreto 460 de 2020 sobre la prestación ininterrumpida del servicio al interior de dichas entidades, pues no

sólo son el reflejo del desarrollo de sus disposiciones al respecto sino que además respetan las garantías establecidas por las normas especiales que los regulan, sin que en consecuencia se constate con ello una negación de los derechos fundamentales de los sujetos involucrados, sino más bien una modulación en la garantía y protección de los mismos, para procurar justamente la salvaguarda de otros derechos que no pueden verse en riesgo, entendiéndose entonces que sobre dichos puntos en concreto, la decisión adoptada por el Alcalde del Municipio de Sabaneta (Antioquia) en el acto objeto de control se adecúa al contexto en que fue expedida.

En efecto, se dispuso en el acto sometido a control, que el trámite de verificación de derechos, el cual como se vió resulta fundamental para determinar las actuaciones que desplegarán los Comisarios de Familia para la restauración de los derechos de los menores, continuaba su curso, estableciéndose criterios de priorización del servicio, fijando los casos en que la priorización procedía - como los eventos de riesgo de femicidio, violencia en general contra menores e incumplimiento de medidas de protección. Esto constituye un desarrollo que se adecúa a los lineamientos del Decreto 460 de 2020, en la medida que se sigue garantizando la prestación del servicio y atención de los menores y víctimas de violencia intrafamiliar, estableciendo mecanismos de priorización.

Así las cosas, en dichas disposiciones en específico, la Sala no observa una negación de derechos o limitación del núcleo esencial de los mismos, pues con las mismas se garantiza la continuidad en la atención de los casos especiales, urgentes o prioritarios que involucran derechos de los menores y víctimas de violencia intrafamiliar, y la prestación del servicio por medios tecnológicos o por un sistema de turnos, estableciendo las condiciones particulares en que el servicio y las funciones que desempeñan dichas entidades serían prestadas, para conjurar la crisis e impedir, entre otros aspectos, la propagación del Covid-19.

En estos apartados sí se ve reflejado el objetivo con el cual fue expedida la norma excepcional en que se funda, esto es, *"flexibilizar la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de comisarías de familia y establecer mecanismos atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación personas en dependencias las comisarías de familia, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo"*, sin dejar de un lado la prestación ininterrumpida del servicio en dichas entidades y priorizando los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima.

Al revisarse las disposiciones contenidas en los parágrafos del ARTÍCULO PRIMERO, y lo indicado en los ARTÍCULOS SEGUNDO y CUARTO del Decreto No. 160 del 27 de marzo

de 2020, se encuentra que en ellas el Alcalde de Sabaneta – Antioquia, sí aplicó directamente dichos lineamientos legales, frente al funcionamiento de las comisarías de familia para casos en los que se tramitaran asuntos administrativos y de actos urgentes frente a las funciones de garantía y protección de los derechos de los menores y víctimas de violencia intrafamiliar, sin que se observe una desatención, decisión arbitraria o por fuera de los fundamentos legales que establecen las normas en que se encuentran fundadas; se expresa con motivos suficientes la justificación de las disposiciones emitidas, las nuevas reglas (temporales) bajo las cuales se desempeñaría la labor de las comisarías y las condiciones especiales en la prestación del servicio, sin desatender los eventos en que se requiera intervención urgente de dichas autoridades y su presencia física en casos excepcionales.

Sobre la necesidad y proporcionalidad de estas disposiciones, encuentra la Sala que guardan relación con los fines que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, dado que se adoptaron estrategias de prestación del servicio en dichas materias para evitar el contagio y propagación del virus Covid-19, entre funcionarios de la entidad y los usuarios, al fijarse horarios flexibles para la realización de las labores a cargo de aquélla y se establecieron los casos excepcionales en los que por motivos de urgencia se requiriera de atención presencial y prioritaria.

En lo que atañe a la proporcionalidad, como se expuso con antelación, dada la declaratoria del Estado de Excepción, cuya finalidad fue implementar medidas para conjurar la crisis e impedir la propagación del Coronavirus Covid – 19, así como la extensión de sus efectos en la comunidad, se hizo necesaria la flexibilización de la prestación de los servicios, la utilización de medios tecnológicos, cambios en la jornada de trabajo y priorización de casos urgentes, para reducir las posibilidades de contagio del citado virus.

Bajo dicho entendido, las medidas adoptadas en los parágrafos del ARTÍCULO PRIMERO, y lo indicado en los ARTÍCULOS SEGUNDO y CUARTO el decreto sometido a control resultan proporcionadas dados los hechos que provocaron la declaratoria del Estado de Excepción y resultan necesarias para efectos de salvaguardar los derechos que se vean afectados por la propagación del virus, en concreto la protección de los habitantes del Municipio de Sabaneta (Antioquia), que justifica la implementación de nuevos lineamientos para la realización de las funciones y cargas que asumen las comisarías de familia de dicho ente territorial en la atención de la infancia, adolescencia y las víctimas de violencia intrafamiliar..

No se aplica en tales disposiciones una medida discriminatoria, pues lo que se persigue con la priorización de casos, establecimiento de turnos de trabajo flexibles y la atención

presencial en aquellos eventos en los que por la gravedad del asunto se requiera de ello, es precisamente incluir medidas de discriminación positiva que permitan la atención más rápida de sujetos de especial protección constitucional.

El Alcalde del Municipio de Sabaneta (Ant) ostentaba competencia para expedirlas, si se tiene en cuenta lo dispuesto en el Decreto Legislativo 460 de 2020.

Finalmente, se encuentra que el Decreto 160 del 27 de marzo de 2020 i) lo integran elementos que permiten identificarlo como su número y fecha, ii) identifica las normas que desarrollan las facultades para su expedición, iii) expone los motivos que dieron lugar a las disposiciones que lo integran, iv) se encuentra suscrito por la autoridad administrativa que lo expide, esto es el Alcalde del Municipio de Sabaneta (Ant.) y finalmente, v) no sólo desarrolla el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, sino además el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, es decir que el acto sujeto a control fue expedido en el marco de dicha declaratoria.

Existe una conexidad entre dichas disposiciones en concreto y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción decretado por el Gobierno Nacional, al desarrollar medidas que se relacionan de forma directa con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, basados en la necesidad de prevenir la propagación de contagios del Covid - 19 al interior de las entidades públicas en ejercicio de sus funciones, como lo son las comisarías de familia, así como los usuarios de las mismas, desarrollando estrategias para conjurar la crisis sanitaria.

7. En consecuencia, aquellos apartados que se alejan de la finalidad consagrada por el Decreto Legislativo 460 de 2020 que se pretendió desarrollar en el acto sometido a control, y que no se soportan en normas constitucionales u ordinarias, no pueden catalogarse como ajustados a derecho o que hayan superado el control de legalidad que aquí se efectúa.

Caso contrario ocurre con las demás disposiciones que lo integran, las cuales guardan armonía con las normas dictadas en el Estado de Excepción, en particular el desarrollo del Decreto Legislativo 460 de 2020 pues el mismo establece la prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia, pero bajo la implementación de mecanismos para contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19, a través del uso de medios tecnológicos y virtuales para el desarrollo de sus funciones de atención a los menores y víctimas de violencia intrafamiliar, la necesidad de implementar

turnos y horarios flexibles de labor para reducir la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia sin afectar la prestación del servicio.

De lo expuesto, concluye la Sala que el decreto expedido por el Alcalde del Municipio de Sabaneta – Antioquia, supera parcialmente el control de legalidad al que se encontró sometido, y que sólo lo dispuesto en los párrafos del ARTÍCULO PRIMERO, y lo indicado en los ARTÍCULOS SEGUNDO y CUARTO del mismo, se encuentra ajustado a las normas en que se funda, cumpliendo con los fines perseguidos en el Decreto Legislativo 417 de 2020 y en el Decreto 460 del mismo año, pues se adoptan medidas necesarias para conjurar la crisis, no desconocen disposiciones constitucionales ni legales, y están en consonancia con los objetivos trazados en el Estado de Excepción, al implementar mecanismos y herramientas de prevención al interior de las comisarías de familia, que garantizan la continuidad en la prestación del servicio bajo modalidades distintas de trabajo, en protección de la vida y salud de la comunidad, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, y las normas especiales que regulan el desempeño de dichas autoridades.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de lo dispuesto en ARTÍCULO PRIMERO (sin párrafos) y el ARTÍCULO TERCERO del Decreto No. 160 del 27 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS FRENTE A LOS TRÁMITES DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19"* dictado por el Alcalde del MUNICIPIO DE SABANETA – ANTIOQUIA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR LA LEGALIDAD de los demás apartes del Decreto N.º 160 del 27 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS FRENTE A LOS TRÁMITES DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19"* dictado por el Alcalde del MUNICIPIO DE SABANETA – ANTIOQUIA, esto es, los párrafos del ARTÍCULO PRIMERO, y lo indicado en los ARTÍCULOS SEGUNDO, CUARTO, QUINTO y SEXTO.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala Plena del día dos (2) de julio de dos mil veinte (2020), como consta en acta de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

YOLANDA OBANDO MONTES

**JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL
SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO**

ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ

LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO

**GONZALO JAVIER ZAMBRANO VELANDIA
SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO**

RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO

SUSANA NELLY ACOSTA PRADA
NO PUDO VOTAR POR PROBLEMAS TÉCNICOS

JHON JAIRO ALZATE LÓPEZ

JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

ADRIANA BERNAL VÉLEZ

ÁLVARO CRUZ RIAÑO
SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
NO PUDO VOTAR POR PROBLEMAS TÉCNICOS

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

DANIEL MONTERO BETANCUR