



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	15001-23-33-000- 2020-01338 -00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE TÓPAGA
OBJETO:	DECRETO No. 036 DEL 14 DE ABRIL DE 2020
TEMA:	PRESTACIÓN DEL SERVICIO A CARGO DE LA COMISARÍA DE FAMILIA
ASUNTO:	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá a proferir sentencia de única instancia, en los términos de los artículos 185-6 y 187 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

1. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

Mediante auto proferido el 2 de junio de 2020 se avocó conocimiento del decreto de la referencia, a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad respectivo. Asimismo, se ordenó realizar las gestiones previstas en los numerales 2º y 3º del artículo 185 del CPACA.

En cumplimiento de lo anterior, el 4 de junio de 2020 se fijó un aviso a la comunidad en el sitio web de la Rama Judicial¹ y las comunicaciones respectivas se llevaron a cabo por medios electrónicos.

2. INTERVENCIONES

2.1. Autoridad que expidió el acto administrativo

Con memorial de fecha 10 de junio de 2020, el Alcalde del MUNICIPIO DE TÓPAGA se pronunció como a continuación se sintetiza:

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-boyaca/avisos>

Refirió que la expedición del acto sometido a control se relacionaba con la necesidad de acatar y acoger las medidas introducidas por el Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020.

Manifestó que dicha norma obliga a los alcaldes a garantizar el servicio de las Comisarías de Familia, pero de igual forma propende por el cuidado del personal de la entidad y también permite desempeñar algunas funciones en la modalidad teletrabajo (sic).

Adujo que la Comisaría de Familia del municipio expresamente puso de presente la necesidad de adopción del Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020, *“toda vez que su situación particular y familiar requieren el desarrollo de funciones a través de la modalidad de teletrabajo y así disminuir el riesgo de contagio del virus coronavirus COVID-19”*.

2.2. Instituciones invitadas a conceptuar

En el numeral 3º del auto proferido el 10 de junio de 2020 se invitó a las universidades UPTC, Santo Tomás de Tunja y Fundación Universitaria Juan de Castellanos a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. Sin embargo, las instituciones de educación superior guardaron silencio.

2.3. Intervenciones ciudadanas

Ningún ciudadano presentó escrito de intervención dentro del término de la fijación del aviso señalado en el artículo 185-2 del CPACA.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público **no emitió concepto**.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: ¿ **El Decreto No. 036 del 14 de abril de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Tópaga (Boyacá)**, fue dictado de conformidad con los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción y la legislación ordinaria sobre la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de Familia?

Para contestar el anterior interrogante, la Sala Plena concreta la tesis argumentativa del caso e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

1.1. Tesis argumentativa propuesta por la Sala Plena

El acto sometido a control replica el Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020 y, en ese sentido, garantiza la prestación de los servicios a cargo de la Comisaría de Familia que no pueden interrumpirse en el contexto de la pandemia causada por el COVID-19.

Sin embargo, se condicionarán los numerales 14 y 15 del artículo 1º, bajo el entendido que la difusión de los servicios de la Comisaría de Familia y de las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales, también debe llevarse a cabo a través de las radiodifusoras públicas locales, siguiendo lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 2020.

También se condicionará el artículo 3º del decreto municipal, bajo el entendido que las campañas para la prevención de la violencia intrafamiliar también deberán incluir la difusión de mensajes institucionales a través de los medios de comunicación disponibles para ello, como emisoras comunitarias y radiodifusoras públicas, para guardar coherencia con lo previamente expuesto, y con el artículo 4º del Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020.

2. ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) prescribe lo siguiente:

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

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

Esta disposición (que fue replicada de forma casi idéntica en el artículo 136 del CPACA) establece el control de legalidad de los actos

administrativos dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción², el cual, a voces de la Corte Constitucional, “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”³.

Este control, junto con el que la Corte Constitucional adelanta automáticamente sobre los decretos con fuerza material de ley, y el control político que ejerce el Congreso de la República (art. 215 CP), garantiza la vigencia del sistema de frenos y contrapesos y, en sí mismo, “el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional”⁴, ante la maximización legítima de los poderes del Ejecutivo en estas circunstancias. Lo anterior bajo el entendido que “[e]l Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración” (art. 7 L 137/1994).

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha encargado de consolidar las características de este medio de control, así:

“(…) (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 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,

² C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez: “(…) 35. De la normativa trascrita supra [art. 20 L 137/1994] la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: // 35.1. Debe tratarse de un **acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal**. // 35.2. 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. // 35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo** expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (…)” (Negrilla fuera del texto original)

³ C. Const., Sent. C-179, abr. 13/1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴ C.E., Sala Veintisiete Especial de Decisión, Auto 2020-01064 (CA)A, abr. 23/2020. M.P. Rocío Araújo Oñate.

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)⁵ 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. (...)”⁶ (Resaltado del texto original)

3. ANÁLISIS DE LA SALA

3.1. Disposiciones sometidas a control

El texto del Decreto No. 036 del 14 de abril de 2020 es el siguiente (se transcribe íntegramente, incluso con los posibles errores del original):

**“(...) DECRETO NÚMERO 36
(14 DE ABRIL DE 2020)**

‘POR EL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES RELACIONADAS CON LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO A CARGO DE LAS COMISARIAS DE FAMILIA, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN EL MUNICIPIO DE TOPAGA’

EL ALCALDE MUNICIPAL DE TOPAGA - BOYACÁ-

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, Decreto Nacional 460 de 2020 y demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, 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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y reestablecerlo donde fuere turbado.

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁶ C.E., Sala Once Especial de Decisión, Auto 2020-01163 (CA)A, abr. 22/2020. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política el gobernador será agente del presente de la República para el mantenimiento de orden público.

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público deberán (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del

Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que mediante Decreto 023 del 13 de marzo de 2020 la alcaldía municipal de Tópaga había adoptado medidas de prevención y contención al COVID19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta al 25 de marzo de 2020, la existencia de 470 casos confirmados en el territorio nacional y que 1 de ellos se encuentra en el Departamento de Boyacá.

Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

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 la familia y el deber del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, tanto en ámbito público como en el privado, establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer <<Convención de Belém do Pará>>, aprobada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995; así como en la obligación del Estado de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos reconocidos en la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

Que según comunicado oficial de 20 de marzo de 2020 emitido por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres - ONU mujeres-, se recomienda a los Estados garantizar la continuidad de los servicios para atender las violencias contra las mujeres y poner a disposición todos los medios posibles para facilitar la denuncia y solicitud de protección, en el marco de la incorporación del enfoque de género en la respuesta a la crisis generada por el coronavirus COVID-19. En igual sentido se pronunció el Comité de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer mediante comunicado de fecha 18 de marzo de 2020.

Que es necesario garantizar los derechos intangibles a la vida y la integridad personal; a no ser sometido a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la protección de la familia; los

derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y de su protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, así como los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos en derecho.

Que los derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres son derechos humanos y por lo tanto el Estado colombiano está en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando los mismos sean vulnerados. Los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás y en toda actuación del Estado se debe garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos.

Que el 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 mediante el Decreto 531 de 2020, y 536 de 2020, el gobierno Nacional impartió nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que el Gobierno Departamental mediante decreto 214 del 12 de abril de 2020 impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORANOVIRUS COVID 19 y en el mantenimiento del orden público en el departamento de Boyacá

Que de conformidad con el decreto 460 del 22 de marzo de 2020, el gobierno nacional estableció medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. PRESTACIÓN ININTERRUMPIDA DEL SERVICIO EN LAS COMISARIAS DE FAMILIA. Con el fin de garantizar en el Municipio de Tópaga 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 niñas, orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19, y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, se deberá:

1. *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.*
2. *Ofrecer medios de transporte adecuados 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.*
3. *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.*
4. *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.*
5. *Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.*
6. *Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.*
7. *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.*
8. *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.*
9. *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 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.*
10. *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.*

11. 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.
12. Garantizar permanentemente las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones de comisarías de familia, y disponer de elementos antisépticos, de bioseguridad y de protección que prevengan posibles contagios.
13. Adaptar espacios aislados de atención, para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente
14. Generar estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre los servicios de comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos, entre 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.
15. 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.
16. Generar mecanismos de articulación con organizaciones mujeres, organismos internacionales y de cooperación en los territorios, que puedan brindar apoyo en atención psicosocial y acogida, en caso de requerirse.
17. Adelantar monitoreo constante de casos de violencia ya denunciados y las órdenes de alejamiento.

Parágrafo 1. Para el efectivo desarrollo de las actividades mencionadas en el presente artículo, radicará en cabeza de la comisaría de familia la implementación y desarrollo de las actividades referidas en de los numerales 1, 4, 6, 9, 11, 14, 15 y 17 del presente artículo.

Parágrafo 2. En el marco de los recursos disponibles y capacidad instalada de la comisaría de familia, artícuense el desarrollo de las actividades referidas en los numerales 2, 3, 5, 7, 8, 10, 12, 13 y 16 a través de la secretaría de Gobierno y secretaría de planeación en articulación con la comisaría de familia del municipio.

Parágrafo 3. La Comisaria de familia deberá informar de manera inmediata a la Secretaría de Salud o Dirección Territorial Salud, sobre cualquier caso en el que pueda existir sospecha contagio de coronavirus COVID- 19, trátase personal vinculado a comisaría familia o personas usuarias acuden a ella.

Parágrafo 4. Con el fin de prestar un efectivo del servicio la titular del cargo de Comisaría de familia, podrá realizar su labor a través de medios virtuales, salvo en aquellos casos donde se requiera su presencia física. Dicha profesional organizar el trabajo de las personas que desempeñan funciones en dicha oficina, garantizando en todo caso el cumplimiento de lo referido en presente artículo y las medidas de higiene y protección a los usuarios y funcionarios necesarias en el desarrollo de las actividades y dentro de los términos ya señalados.

ARTÍCULO SEGUNDO. REALIZACIÓN DE AUDIENCIAS DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO En correspondencia con lo señalado por el decreto nacional 460 de 2020 y hasta tanto se superen las causas de la emergencia económica, social y Ecológica, se suspende la función de conciliación extrajudicial en derecho, que se encuentren en cabeza de la comisaria de Familia del Municipio, cuando no puedan ser desarrolladas mediante medios virtuales.

Parágrafo. Se exceptúa en todo caso aquellas conciliaciones extrajudiciales en derecho relacionadas con asuntos de custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.

En estos casos las audiencias deberán realizarse forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las acciones necesarias para garantizar que en desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.

ARTÍCULO TERCERO. CAMPAÑA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR. Implementasen en el municipio de Tópaga campañas permanentes de prevención de las diferentes formas de violencia que se puedan presentar interior de las mismas durante la emergencia.

Para tal efecto y en trabajo articulado con la Comisaria de familia se adelantarán campañas a través de la página web del municipio habilitando la recepción de informaciones por parte de la comunidad así mismo se habilitará una línea telefónica para tal efecto.

El seguimiento de las informaciones recepcionadas tanto a través de la línea telefónica como de la página web, será responsabilidad de la comisaria de familia, quien adelantará los procedimientos respectivos según su marco funcional y/o informará a los entes competentes según el caso.

ARTÍCULO CUARTO. Las medidas adoptadas en el presente Decreto serán de obligatorio cumplimiento independientemente de las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO QUINTO. Envíese el presente decreto al Ministerio del interior para lo pertinente.

ARTÍCULO SEXTO. Comuníquese el contenido del presente decreto a la comisaria de familia.

ARTÍCULO SÉPTIMO. *Envíese el presente decreto al Tribunal Contencioso Administrativo para lo correspondiente.*

ARTÍCULO OCTAVO *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y modifica las disposiciones que le sean contrarias.*

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE (...)"

3.2. Caso concreto

3.2.1. Aspectos formales:

3.2.1.1. Competencia:

El Decreto No. 036 del 14 de abril de 2020 fue expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE TÓPAGA, el cual, como jefe de la administración local, director de su acción administrativa y representante legal de la entidad territorial, se encuentra facultado para expedir actos administrativos “para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias” (arts. 84, 91 lit. d-1 y 93 L 136/1993).

Por lo anterior, la Corporación considera que el acto bajo examen fue expedido por el funcionario competente, de acuerdo con su contenido.

3.2.1.2. Requisitos de forma:

El acto reúne los requisitos de objeto, causa, motivo y finalidad, los cuales se concretan en los argumentos expuestos en su parte considerativa⁷. Además, cumple los elementos formales generales, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe⁸.

3.2.2. Aspectos materiales:

3.2.2.1. Conexidad:

La motivación del decreto se funda en los artículos 2º, 44 a 46, 49, 95, 189-4, 296, 303 y 315 de la Constitución; las Leyes 136 de 1994, 1801 de 2016 y 1751 de 2015; la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social; los Decretos Nacionales Nos.

⁷ C.E., Sala Décima Especial de Decisión, Sent. 2020-00994, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁸ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00369 (CA), mar. 5/2012. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

457, 531 y 536 de 2020. Y, de forma central, el acto se sustenta en el **Decreto Legislativo Nos. 460 del 22 de marzo de 2020**.

En este orden de ideas, se advierte que explícitamente el Decreto No. 036 del 14 de abril de 2020 manifiesta desarrollar un decreto con fuerza material de ley proferido en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, además, fue expedido dentro del término de vigencia del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

3.2.2.2. Examen del contenido del acto y su sujeción al ordenamiento superior:

Con ocasión de la pandemia del COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**⁹, *“por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional (sic)”*. A su vez, con fundamento en las facultades excepcionales derivadas de la anterior declaratoria, se profirió el **Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020**, *“por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de Familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Esta norma parte de la necesidad de flexibilizar los mecanismos de atención a los usuarios en estas entidades, pero reconoce que existen determinadas funciones que necesariamente deben prestarse de forma ininterrumpida y, de ser el caso, personalmente.

Ahora bien, la Corte Constitucional analizó el Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020 en la **sentencia C-179 de 2020** y concluyó lo siguiente:

“(…) 2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1 del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, a excepción de los literales n y o que son **exequibles** en el entendido que la obligación de difusión gratuita de los servicios de las comisarías de familia y de las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales, a cargo de las emisoras comunitarias también aplica a todas las radiodifusoras públicas.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2 del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo 2020, excepto el párrafo que se declara **INEXEQUIBLE**. Así mismo, declarar **EXEQUIBLES** los artículos 3, 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 460 de 2020, ‘Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.’ (…)”

⁹ Declarado **exequible** por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-145 de 2020.

Bajo este entendido y a efectos del análisis del acto sometido a control, la Sala Plena lo comparará con el Decreto Legislativo Nos. 460 del 22 de marzo de 2020:

Decreto No. 036 del 14 de abril de 2020	Decreto Legislativo Nos. 460 del 22 de marzo de 2020
<p>Artículo primero. Prestación ininterrumpida del servicio en las Comisarías de Familia. Con el fin de garantizar en el Municipio de Tópaga 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 niñas, orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19, y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, se deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 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. 2. Ofrecer medios de transporte adecuados 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. 3. 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 	<p>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.</p> <p>Para el efecto deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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.

4. 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.

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

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

7. 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.

8. 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.

9. 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, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las

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

<p>amenazas o vulneración de los como variables de análisis.</p> <p>10. 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 (sic) evento (sic) exista agresión o violencia en hogar.</p> <p>11. 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 (sic) particularidades de la situación, en los casos excepcionales en que hacerse la atención presencialmente.</p> <p>12. Garantizar permanentemente las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones de (sic) comisarías de familia, y disponer de elementos antisépticos, de bioseguridad y de protección que prevengan posibles contagios.</p> <p>13. Adaptar espacios aislados de atención, para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente</p> <p>14. Generar estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre los servicios de (sic) comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos, entre 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.</p> <p>15. Desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales</p>	<p>amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>l. Garantizar permanentemente las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones de las comisarías de familia, y disponer de elementos antisépticos, de bioseguridad y protección que prevengan posibles contagios.</p> <p>m. Adaptar espacios aislados de atención, para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.</p> <p>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.</p> <p>o. Desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales</p>
--	---

<p>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> <p>16. Generar mecanismos de articulación con organizaciones mujeres, organismos internacionales y de cooperación en los territorios, que puedan brindar apoyo en atención psicosocial y acogida, en caso de requerirse.</p> <p>17. Adelantar monitoreo constante de casos de violencia ya denunciados y las órdenes de alejamiento.</p> <p>Parágrafo 1. Para el efectivo desarrollo de las actividades mencionadas en el presente artículo (sic), radicará en cabeza de la comisaría de familia la implementación y desarrollo de las actividades referidas en de los numerales 1, 4, 6, 9, 11, 14, 15 y 17 del presente artículo (sic).</p> <p>Parágrafo 2. En el marco de los recursos disponibles y capacidad instalada de la comisaria de familia, articúlese el desarrollo de las actividades referidas en los numerales 2, 3, 5, 7, 8, 10, 12, 13 y 16 a través de la secretaria (sic) de Gobierno y secretaria (sic) de planeación en articulación con la comisaria (sic) de familia del municipio.</p>	<p>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> <p>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.</p> <p>q. Adelantar monitoreo constante de los casos de violencia ya denunciados y de las órdenes de alejamiento.</p>
<p>Parágrafo 3. La Comisaria de familia deberá informar de manera inmediata a la Secretaría de Salud o Dirección Territorial Salud, sobre cualquier caso en el que pueda existir sospecha contagio de coronavirus COVID- 19, trátese personal vinculado a comisaría familia o personas usuarias acuden a ella.</p>	<p>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, trátese de personal vinculado a la comisaría de familia o personas usuarias que acuden a ella.</p>
<p>Parágrafo 4. Con el fin de prestar un efectivo del servicio la titular del cargo de Comisaria de familia, podrá realizar su labor a través de medios virtuales, salvo en aquellos casos</p>	

<p>donde se requiera su presencia física. Dicha profesional organizar el trabajo de las personas que desempeñan funciones en dicha oficina, garantizando en todo caso el cumplimiento de lo referido en presente artículo y las medidas de higiene y protección a los usuarios y funcionarios necesarias en el desarrollo de las actividades y dentro de los términos ya señalados.</p>	
<p>Artículo segundo. Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho En correspondencia con lo señalado por el decreto nacional 460 de 2020 y hasta tanto se superen las causas de la emergencia económica, social y Ecológica, se suspende la función de conciliación extrajudicial en derecho, que se encuentren en cabeza de la comisaria de Familia del Municipio, cuando no puedan ser desarrolladas mediante medios virtuales.</p> <p>Parágrafo. Se exceptúa (sic) en todo caso aquellas conciliaciones extrajudiciales en derecho relacionadas con asuntos de custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.</p> <p>En estos casos las audiencias deberán realizarse forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las acciones necesarias para garantizar que en desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.</p>	<p>Artículo 2. Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho. En aquellos eventos en que no se cuente con medios tecnológicos para realizar audiencias, a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, los alcaldes municipales y distritales podrán suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho.</p> <p>En ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. En estos casos las audiencias deberán realizarse de forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las acciones necesarias para garantizar que en el desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.</p>
<p>Artículo tercero. Campaña de prevención de la violencia intrafamiliar. Implementasen en el municipio de Tópaga campañas permanentes de prevención de las diferentes formas de violencia que se puedan presentar interior de las mismas durante la emergencia.</p> <p>Para tal efecto y en trabajo articulado con la Comisaria de familia se adelantarán campañas a través de la pagina (sic) web del municipio</p>	<p>Artículo 4. Campaña de prevención de la violencia intrafamiliar. La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las gobernaciones y alcaldías implementarán campañas de prevención y estarán continuamente, a través de canales virtuales, informando, invitando y dando herramientas y a las familias para</p>

<p>habilitando la recepción de informaciones por parte de la comunidad a (sic) así mismo se habilitará una línea telefónica para tal efecto.</p> <p>El seguimiento de las informaciones recepcionadas tanto a través de la línea telefónica como de la página web, será responsabilidad de la comisaria de familia, quien adelantará los procedimientos respectivos según su marco funcional y/o informará a los entes competentes según el caso.</p>	<p>prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar al interior de las mismas durante la emergencia.</p> <p>El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República priorizará mensajes institucionales a través de los medios de comunicación disponibles para ello.</p>
<p>Artículo cuarto. Las medidas adoptadas en el presente Decreto serán de obligatorio cumplimiento independientemente de las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19.</p>	<p>Artículo 5. Obligatoriedad de las medidas. Las medidas adoptadas en el presente decreto serán de obligatorio cumplimiento independientemente de las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID-19.</p>
<p>Artículo quinto. Envíese el presente decreto al Ministerio del interior para lo pertinente.</p> <p>Artículo sexto. Comuníquese el contenido del presente decreto a la comisaria de familia.</p> <p>Artículo séptimo. Envíese el presente decreto al Tribunal Contencioso Administrativo para lo correspondiente.</p> <p>Artículo octavo El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y modifica las disposiciones que le sean contrarias.</p>	

El Tribunal encuentra que el **artículo 1º** del acto sometido a control replica el artículo 1º del Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020. Así, del inciso 1º del artículo 1º del acto municipal se infiere que el alcalde dispuso garantizar el servicio ininterrumpido de la Comisaría de Familia, en razón a que ordenó la aplicación de los criterios enlistados en los numerales 1º a 17 de la disposición a fin de “*garantizar en el Municipio de Tópaga 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 niñas”.

Además, los **parágrafos 1º y 2º** del artículo en mención permiten que se desarrollen materialmente las funciones enlistadas, lo cual se acompasa con lo preceptuado en los numerales 1º y 4º del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012:

*“(…) **ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

*Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:
(…)*

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.*

(…)

*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 t mpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política. (...) (Negrilla fuera del texto original)

Asimismo, el **parágrafo 3º** del artículo 1º del acto sometido a control sigue lo previsto en el parágrafo del artículo 1º del Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020. Y el **parágrafo 4º** pretende respetar las medidas de distanciamiento social ordenadas por las autoridades del sector salud e incluso acata los criterios fijados en los incisos 1º y 2º del artículo 3º del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020¹⁰:

*“(…) **ARTÍCULO 3. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS A CARGO DE LAS AUTORIDADES.** Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

¹⁰ Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-242 de 2020

Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones. (...)"

Por lo tanto, este artículo se encuentra ajustado a derecho. Sin embargo, la Sala Plena considera que debe tenerse en cuenta el condicionamiento que efectuó la Corte Constitucional sobre los literales n y o del artículo 1º del Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020:

*"(...) A juicio de la Sala Plena, tales disposiciones crean un trato diferenciado injustificado entre esa categoría específica de emisoras y las radiodifusoras públicas, cuestión que vulnera el principio de igualdad de trato y de proporcionalidad, en tanto que estas últimas cuentan con mayor capacidad para la difusión gratuita de información y respecto de las cuales la norma de excepción no les impone tal deber. A partir de dicha comprensión, **los literales n y o fueron condicionados en el entendido de que la obligación de difusión gratuita a cargo de las emisoras comunitarias también aplica a todas las radiodifusoras públicas.** (...)"* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Por lo anterior, se condicionará la legalidad de los numerales 14 y 15 del artículo 1º del Decreto No. 036 del 14 de abril de 2020, bajo el entendido que la difusión de los servicios de la Comisaría de Familia y de las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales, también debe llevarse a cabo a través de las radiodifusoras públicas locales.

En cuanto al **artículo 2º**, se evidencia que la disposición local obedece lo señalado en el artículo 2º del Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020, garantizando la realización de conciliaciones extrajudiciales en derecho relacionadas con asuntos de custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores y, además, mantiene la posibilidad de llevar a cabo estas diligencias frente a otros asuntos, siempre y cuando puedan desarrollarse a través de medios virtuales.

El **artículo 3º** del acto sometido a control desarrolla el artículo 4º del Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020, con la implementación de campañas para prevenir la violencia en el contexto familiar. No obstante, en criterio del Tribunal la norma municipal limitó estas campañas a la publicación de información en la página web de la entidad, con la habilitación de una línea telefónica, sin incluir la difusión de mensajes institucionales a través de los medios de comunicación disponibles para ello, como emisoras comunitarias y radiodifusoras públicas, lo cual incluso es incongruente con los numerales 14 y 15 del artículo 1º del Decreto No. 036 del 14 de abril de 2020.

Por consiguiente, se condicionará este artículo, bajo el entendido que las campañas para la prevención de la violencia intrafamiliar también deberán incluir la difusión de mensajes institucionales a través de los medios de comunicación disponibles para ello, como emisoras comunitarias y radiodifusoras públicas.

El **artículo 4°** del decreto municipal transcribió el artículo 5° del Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020, en concordancia con la excepción que frente al servicio de las comisarías de familia contemplan los decretos nacionales que han ordenado el asilamiento preventivo obligatorio de los ciudadanos a nivel nacional.

Acerca de los **artículos 5°, 6° y 7°** el Tribunal no encuentra reparos. Si bien la remisión del acto con destino al Ministerio del Interior era innecesaria en razón a que el mismo no se encuadra en lo preceptuado en el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020 (manejo del orden público), esta orden no es ilegal. De otro lado, la comunicación del decreto a la Comisaría de Familia es apenas lógica, ya que el conocimiento de estas medidas por parte de la dependencia que debe materializarlas es indispensable para que cuenten con efectividad. Y la remisión de copia del acto a esta Corporación resulta acorde con lo establecido en el inciso 2° del artículo 136 del CPACA.

Finalmente, sobre el **artículo 8°**, la vigencia del acto bajo estudio, supeditada a su expedición y publicación, es acorde al artículo 65 del CPACA¹¹. Esto debido a que el acto se presume legal a partir de su expedición (art. 88 CPACA), pero sus efectos únicamente se surten desde que se da a conocer a la comunidad.

3.2.2.3. Proporcionalidad:

Para el Tribunal, el decreto cumple los criterios de finalidad (idoneidad), necesidad y proporcionalidad (en estricto sentido) que se extraen de los artículos 10, 11 y 13 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, los cuales se concretan en el principio de proporcionalidad.

¹¹ "(...) **ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso. // Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. (...)" (Negrilla fuera del texto original)

Por un lado, la garantía del servicio que presta la Comisaría de Familia de la localidad es **adecuada** para conseguir el fin propuesto con la expedición del acto, que es la atención de los casos de violencia intrafamiliar y la salvaguarda de sus víctimas, además de la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes. Esto sin perder de vista que estas entidades son las primeras autoridades que conocen casos de esa naturaleza (art. 83 Código de la Infancia y la Adolescencia).

Por otro lado, la declaratoria es **necesaria** debido a los riesgos de incremento de circunstancias de violencia en el contexto familiar, en virtud de las medidas de aislamiento y distanciamiento social emitidas por el Gobierno Nacional y replicadas por las administraciones locales, así como las restricciones que actualmente se presentan en la atención al público en la gran mayoría de las entidades públicas. Las circunstancias en comento asimismo dificultan a las víctimas conseguir orientación, apoyo y protección, motivo por el cual mantener la continuidad del servicio a cargo de la Comisaría de Familia adquiere una relevancia aun mayor a la habitual.

Finalmente, la medida es **proporcional** por cuanto, a la par de mantener la continuidad del servicio frente a los aspectos indicados en el Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020, dispone que deberán adoptarse medidas para garantizar la salud de los servidores de la entidad y los usuarios.

Cabe aclarar que con esta sentencia se rectifica -para resolver de fondo- el criterio acogido por la Sala Plena del Tribunal en la sentencia dictada el 10 de julio de 2020 dentro del proceso con radicación No. 2020-1232, con ponencia del Magistrado Óscar Alfonso Granados Naranjo, que en un asunto similar declaró la improcedencia del control inmediato de legalidad, donde se mencionó:

“(...) Así las cosas, a juicio de la Sala no podía la alcaldesa municipal de Jericó ordenar de manera genérica y abstracta que se garantizaba la prestación del servicio de la Comisaría de Familia en el municipio, transcribiendo el contenido del Decreto legislativo 460 de 2020 y considerar con ello cumplida su obligación legal, cuando lo cierto es que dicho decreto legislativo, le impone la obligación que de manera específica regule los aspectos puntuales que dicho servicio debe contener, con el propósito fundamental de asegurar la efectiva 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; en ese sentido, la importancia del correcto funcionamiento de la Comisaría de Familia deviene no solo del referido decreto legislativo, sino que además se sustenta en parámetros internacionales, así como normas constitucionales

y legales, que considera la Sala pertinente poner de relieve en el presente asunto. (...)"

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la legalidad de los **artículos 2º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º** del **Decreto No. 036 del 14 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE TÓPAGA**, por las razones señaladas en esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad del **artículo 1º** del **Decreto No. 036 del 14 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE TÓPAGA**, salvo los **numerales 14 y 15**, que se declaran ajustados a derecho pero bajo el entendido que la difusión de los servicios de la Comisaría de Familia y de las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales, también debe llevarse a cabo a través de las radiodifusoras públicas locales, según se indicó en precedencia.

TERCERO: DECLARAR la legalidad del **artículo 3º** del **Decreto No. 036 del 14 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE TÓPAGA**, bajo el entendido que las campañas para la prevención de la violencia intrafamiliar también deberán incluir la difusión de mensajes institucionales a través de los medios de comunicación disponibles para ello, como emisoras comunitarias y radiodifusoras públicas, conforme a lo señalado en la presente sentencia.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

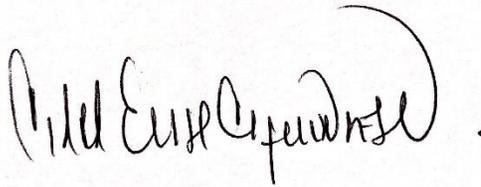


JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

AUSENTE CON PERMISO
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado