Riohacha Distrito Especial, Turístico y Cultural, veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020)

Proceso	Control inmediato de legalidad
Radicado	44-001-23-40-000-2020-00154-00
Entidad remitente	Municipio de Dibulla -La Guajira
Norma objeto de control	Decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020
Tema	Requisitos del control inmediato de legalidad - Medidas para garantizar la prestación del servicio de la comisaría de familia
Sentencia No.	33
Instancia	Única
Magistrada Ponente	Hirina Del Rosario Meza Rhénals

I. OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

Con fundamento en lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, se pronuncia la sala plena del tribunal administrativo de La Guajira en torno al control inmediato de legalidad del decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Dibulla "*por el cual se adopta el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, con el fin de garantizar la prestación del servicio de la comisaría de familia en el municipio de Dibulla, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por la calamidad pública a causa del coronavirus covid-19*".

II. ANTECEDENTES

1. La organización mundial de la salud declaró el 11 de marzo pasado que el brote COVID 19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación, elevando recomendaciones a los Estados para evitar su proliferación.

2. El ministerio de salud, en aplicación de los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, y de las leyes 1753, 1751 y 9 de 1979, declaró mediante la resolución 385 del 12 de marzo de 2020, la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y adoptó medidas para enfrentar la propagación del virus y mitigar sus efectos, entre las cuales ordenó que las autoridades del país, de acuerdo con su naturaleza y ámbito de las competencias que se deben cumplir, en lo que corresponda, ejecuten planes de contingencia para responder a la emergencia sanitaria.

3. Posteriormente, el presidente de la República, mediante decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, justificado, entre otras razones, en que "*se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 1 00 de 1993 "Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo,*

el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación."

4. El 24 de marzo de 2020, el alcalde del municipio de Dibulla expidió el referido decreto, cuyo control inmediato de legalidad correspondió por reparto al despacho 03 de este tribunal.

5. El asunto ingresó al despacho que elabora la presente ponencia para sustanciar proyecto de fallo, el 5 de octubre de 2020.

2.1. Acto sometido a control

El texto del acto sometido a control es del siguiente tenor literal:

DIBULLA
Es tu oportunidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Departamento de La Guajira
Municipio de Dibulla
NIT. 825000134-1
DESPACHO DEL ALCALDE

DECRETO No. 030 De 2020
( )

POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NO 460 DEL 22 DE MARZO DEL 2020, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LA COMISARIA DE FAMILIA EN EL MUNICIPIO DE DIBULLA, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADO POR LA CALAMIDAD PUBLICA A CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19"

El ALCALDE MUNICIPAL DE DIBULLA, en uso de sus atribuciones Constitucionales y legales, y en especial las consagradas en el artículo 314, 315 numerales 1, 3 y 9 de la Constitución Política de 1991, Ley 136 de 1994, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto No. 1082 de 2015, y

CONSIDERANDO

Que son fines esenciales del estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; facilitar la participación de todos en la decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa, ambiental y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Que de conformidad con el artículo 209 de la constitución política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamentos en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, económica, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Que el alcalde tal como lo dispone el numeral 3° del artículo 315 constitucional, le Corresponde entre otras atribuciones, la de dirigir la acción administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Que los coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave. Puede producir fiebre, tos, secreciones nasales y malestar general. Algunos pacientes pueden presentar dificultad para respirar.

Que el nuevo Coronavirus (COVID-19) ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII). Se han identificado casos en todos los continentes y, el 6 de mayo del 2020 se confirmó el primer caso en Colombia. A fecha 24 de

24 MAR. 2020

Centro Administrativo Municipal Calle 6 N° 3-36 Dibulla, La Guajira
(5) 720 0255 / 720 1315 • contactenos@dibulla-laguajira.gov.co
www.dibulla-laguajira.gov.co

DIBULLA Es tu oportunidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Departamento de La Guajira
Municipio de Dibulla
NIT. 825000134-1
DESPACHO DEL ALCALDE

DECRETO No. 030 De 2020
( )

POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NO 460 DEL 22 DE MARZO DEL 2020, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LA COMISARIA DE FAMILIA EN EL MUNICIPIO DE DIBULLA, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADO POR LA CALAMIDAD PUBLICA A CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19"

marzo del corriente año se reportan trescientos seis (306) casos de la mencionada enfermedad. Que según la publicación en la página web del Ministerio de Salud y Protección Social, se han presentado 338.307 casos de infectados a nivel mundial de los cuales 14.602 han fallecido por esta enfermedad.

Que actualmente el mundo y particularmente Colombia atraviesa una Situación grave en materia de salud, causada por la pandemia del virus COVID-19, declarado así por la Organización Mundial de la Salud (OMS)) el 11 de marzo de 2020.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en lo establecido en el Titulo VII y los artículos 489,591, 598 de la Ley 9 de 1979 "Por la cual se dictan medidas sanitarias ", así como los artículos 2.8.8.1.4.3 y 2.8.8.1.4.5. del Decreto 780 de 2016 "Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector salud y protección social"; expidió la Resolución No 0000380 del 10 de marzo del 2020, mediante la cual se adoptaron medidas preventivas sanitarias en el país, con el objeto de evitar y controlar la propagación del Covid2019.

Que mediante Resolución número 385 del 12 de marzo 2020, ministro de Salud y Protección Social de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la 1753 de 2015, declaró estado de Emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo 2020 y, en virtud de la misma, adoptó, entre otras, la siguiente medida: {([...] g. Ordenar a jefes, representantes legales y/o Administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo)}.

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

24 MAR. 2020

DIBULLA Es tu oportunidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Departamento de La Guajira
Municipio de Dibulla
NIT. 825000134-1
DESPACHO DEL ALCALDE

DECRETO No. 030 De 2020
( )

POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NO 460 DEL 22 DE MARZO DEL 2020, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LA COMISARIA DE FAMILIA EN EL MUNICIPIO DE DIBULLA, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADO POR LA CALAMIDAD PUBLICA A CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19"

desde la casa.

Que el vertiginoso escalamiento del brote nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones sistema económico, magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que el presidente de la Republica declaró emergencia sanitaria a nivel nacional a través de la Resolución No 0000385 del 12 de marzo del 2020, de la mano de las directrices de la Organización Mundial de Salud, que irá hasta el 30 de mayo del presente año o podría finalizar antes si desaparecen las razones que originaron lo misma o podría ser prorrogada si persisten o se incrementan.

Que el señor Gobernador de La Guajira mediante Decreto No 076 del 16 de marzo del 2020, "Declaro la calamidad pública y Emergencia Sanitaria en todo el Departamento de La Guajira, con el objeto de prevenir y controlar los efectos de riesgo inminente de la llegada de Coronavirus COVID19 en el Departamento, hasta el quince (15) de mayo, agravado por los efectos de sequía en el territorio departamental..."

Que teniendo en cuenta las posibles consecuencias que ocasionaría la llegada del virus al Municipio de Dibulla, y por la gran afluencia de turistas al mismo, principalmente al Corregimiento de Palomino provenientes de diversos destinos nacionales e internacionales; y siguiendo las recomendaciones e instrucciones dadas por el Gobierno Nacional y Departamental , el Alcalde municipal de Dibulla mediante Decreto No 020 del 16 de marzo de 2020, adopto la Declaratoria de Emergencia sanitaria Nacional y Departamental, como medida de protección y control frente al Coronavirus COVID19, con el fin de contener y/o prevenir la llegada del virus al municipio de Dibulla.

Que ante la alerta sanitaria desatada por el contagio del **coronavirus (SARS Cov-2)** en Colombia, el presidente de la República, **Iván Duque Márquez, Declaro mediante Decreto 417 del 17 de marzo del 2020 el estado de emergencia económica y social,** con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, entendida esta como una situación caracterizada por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento

24 MAR. 2020

Centro Administrativo Municipal Calle 6 N° 3-36 Dibulla, La Guajira
(5) 720 0255 / 720 1315 • contactenos@dibulla-laguajira.gov.co
www.dibulla-laguajira.gov.co

DIBULLA Es tu oportunidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Departamento de La Guajira
Municipio de Dibulla
NIT. 825000134-1
DESPACHO DEL ALCALDE

DECRETO No. 030 De 2020
( )

POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NO 460 DEL 22 DE MARZO DEL 2020, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LA COMISARIA DE FAMILIA EN EL MUNICIPIO DE DIBULLA, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADO POR LA CALAMIDAD PUBLICA A CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19"

adverso o por la inminencia del mismo, que obliga a una reacción inmediata y que requiere la respuesta de las Instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general. La declaratoria fue declarada por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que de igual forma el citado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 prevé la necesidad de expedir normas que «[...] habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios (sic) público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario,»

Que la función que desarrollan comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de familia y en deber del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar 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 248 1995; como en la obligación del Estado de adoptar todas medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

Que teniendo como precedente los casos de violencia intrafamiliar, que según reporte del Instituto Colombiano de Medicina Legal en enero de 2020 ascienden a la suma de 5.318 casos, estando como víctima principal las mujeres que suman 3.3.76 de la cifra antes mencionada.

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

24 MAR. 2020

DIBULLA Es tu oportunidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Departamento de La Guajira
Municipio de Dibulla
NIT. 825000134-1
DESPACHO DEL ALCALDE

DECRETO No. 030 De 2020
( )

POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NO 460 DEL 22 DE MARZO DEL 2020, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LA COMISARIA DE FAMILIA EN EL MUNICIPIO DE DIBULLA, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADO POR LA CALAMIDAD PUBLICA A CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19"

violencia contra la mujer mediante comunicado de fecha 18 de marzo del 2020.

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

Que mediante Decreto No 020 del 22 de marzo del 2020, el presidente de la Republica de Colombia dicta medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de emergencia económica, social y ecológica, con propósito de limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, flexibilizando la obligación de atención personalizada a los usuarios de comisarías de familia y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación de personas en las dependencias las comisarías de familia, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo.

Que el Alcalde Municipal de Dibulla-La Guajira, deberá garantizar que la Comisaria de familia Municipal preste de manera ininterrumpida de los servicios a su cargo.

Que por lo anteriormente expuesto, el Alcalde Municipal,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Adóptese el decreto presidencial No 460 del 22 de marzo del 2020, con el fin de **garantizar la prestación ininterrumpida del servicio de la comisaria de familia en el Municipio de Dibulla, La Guajira**, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica, frente a la protección en casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.

24 MAR. 2020

Centro Administrativo Municipal Calle 6 N° 3-36 Dibulla, La Guajira
(5) 720 0255 / 720 1315 • contactenos@dibulla-laguajira.gov.co
www.dibulla-laguajira.gov.co

DIBULLA Es tu oportunidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Departamento de La Guajira
Municipio de Dibulla
NIT. 825000134-1
DESPACHO DEL ALCALDE

DECRETO No. 030 De 2020
( )

PÒR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NO 460 DEL 22 DE MARZO DEL 2020, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LA COMISARIA DE FAMILIA EN EL MUNICIPIO DE DIBULLA, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADO POR LA CALAMIDAD PUBLICA A CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19"

PARÁGRAFO 1: Las medidas tomadas en el presente acto administrativo se mantendrá hasta tanto no se superen las causas que dieron origen a la Declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica a causa del Nueva Coronavirus Covid 19.

ARTÍCULO SEGUNDO.- DE LOS SERVICIOS A CARGO DE LAS COMISARIAS: Los servicios a cargo de la comisaria se prestaran mediante medios tecnológicos, es decir cualquier Asesoría, seguimiento, denuncia u otro que implique la intervención de la comisaria de familia de Dibulla será atendida por medio del correo electrónico comisariafamilia@dibulla-laguajira.gov.co y al teléfono de contacto 310-8447445.

PARÁGRAFO 1: La Comisaria de Familia de Dibulla Diseñará e implementará 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.

PARÁGRAFO 2: La Comisaria de Familia establecerá los criterios de priorización servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos violencia en general contra niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.

PARÁGRAFO 3: Es deber de la comisaria de familia informar de manera inmediata al Secretario de Salud Bienestar e Integración Social del Municipio de Dibulla, sobre cualquier caso en el que pueda existir sospecha de contagio de Coronavirus COVID-19, trátese de personal vinculado a las comisarías de familia o personas usuarias que acuden a ella.

ARTÍCULO TERCERO: AUDIENCIAS DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO: Suspéndanse las audiencias de conciliación extrajudicial en el 24 MAR. 2020

DIBULLA Es tu oportunidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA
Departamento de La Guajira
Municipio de Dibulla
NIT. 825000134-1
DESPACHO DEL ALCALDE

DECRETO No. 030 De 2020
( )

POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NO 460 DEL 22 DE MARZO DEL 2020, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LA COMISARIA DE FAMILIA EN EL MUNICIPIO DE DIBULLA, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADO POR LA CALAMIDAD PUBLICA A CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19"

Municipio de Dibulla por no contar con los medios tecnológicos para la realización de estas diligencias.

Se realizaran conciliaciones extrajudiciales presenciales en Derecho de los siguientes asuntos: Custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, garantizando que las acciones en el desarrollo de la diligencia cumplan con las medidas de aislamiento, protección e higiene.

PARÁGRAFO: Los procuradores judiciales de familia estarán facultados para fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de las partes, respecto a Custodia, visitas y alimentos cuando fracase el intento conciliatorio.

ARTICULO CUARTO: El Secretario de Salud Bienestar e Integración Social del Municipio de Dibulla, supervisará los servicios prestados por la Comisaria de Familia Municipal, con el fin de verificar que de manera oportuna se prevenga, garantice, reestablezca y reparen los derechos de los miembros de la familia que han sido Vulnerados.

ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación.

Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Dibulla-La Guajira el veinticuatro (24) de marzo del año dos mil vente (2020)

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Dibulla a los 24 MAR. 2020

MARLON AMAYA MEJIA
Alcalde Municipio De Dibulla

Proyectó
KATRIANA CRUZATA AMAYA

Centro Administrativo Municipal Calle 6 N° 3-36 Dibulla, La Guajira
(5) 720 0255 / 720 1315 • contactenos@dibulla-laguajira.gov.co
www.dibulla-laguajira.gov.co

2.2. Trámite procesal impartido

La magistrada sustanciadora, mediante auto de fecha 11 de mayo de 2020 dispuso avocar conocimiento, ordenando i)la fijación de aviso en la web por el término de diez (10) días para que los ciudadanos interesados y la autoridad que expidió el acto objeto de control pudieran intervenir, ii)que una vez vencido el periodo de fijación en lista, se tuviera abierto el proceso a pruebas por el término de diez (10) días, iii)solicitar al ente territorial, informe sobre trámites y antecedentes de dicho acto y iv) correr en su oportunidad traslado al agente del ministerio público delegado ante este tribunal para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera su concepto.

Según lo reportado por la secretaría, no se presentaron solicitudes de intervención ciudadana, coadyuvando o impugnando el acto, constando en el expediente que el municipio intervino para defender la legalidad del acto.

2.3. Municipio de Dibulla (Fl. 15-18)

Reiteró los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en los considerandos de la norma remitida, resaltando que el alcalde municipal garantizó que la comisaria de familia municipal prestara los servicios a su cargo de manera ininterrumpida, mediante la expedición del decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020, en el que se adoptó en el decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020.

2.4. Concepto del ministerio público. (Fl. 40-51)

La agente del ministerio público delegada ante este tribunal, luego de consignar los antecedentes procesales y evocar el análisis jurídico, solicita se declare ajustado a derecho el decreto remitido, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Señala que el presidente de la República expidió el decreto 460 del 22 de marzo del 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 cuyo artículo 1º precisó que:

"*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*."

Sostiene que la norma remitida es objeto del control inmediato de legalidad en razón a que es un acto administrativo de carácter general, impersonal, abstracto, al entrar a adoptar el decreto presidencial enunciado con el fin de garantizar la prestación ininterrumpida del servicio de la comisaría de familia en el municipio de Dibulla-La Guajira.

Afirma, en cuanto al segundo requisito relacionado con ser expedido en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria, que el decreto 030 del 24 de marzo de 2020 es un acto administrativo, y así mismo la motivación y los factores

objetivos de competencia obedecen a que fue expedido por la autoridad competente en ejercicio de la función administrativa atribuida como alcalde municipal, contenida en el artículo 315 constitucional con el fin de garantizar la prestación ininterrumpida del servicio de la comisaria de familia en esa municipalidad, es decir cumple con el segundo requisito a que alude la norma.

Esgrime que la norma remitida desarrolla el decreto 460 del 22 de marzo del 2020 mediante el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia dentro del estado de emergencia.

Por otra parte, en torno a los requisitos de fondo de la norma remitida, arguye que la adopción de medidas para el funcionamiento de la prestación del servicio permanente de la comisaría de familia contenida en el decreto 030 del 24 de marzo de 2020 responde a las medidas adoptadas por el gobierno nacional a fin de contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID 19 y que están contenidas en el artículo 1º del decreto legislativo, acreditándose con ello que se cumple con el requisito de conexidad.

Manifiesta que en lo que corresponde al requisito de proporcionalidad, el decreto 030 del 24 de marzo de 2020 cumple con dicho requisito en la medida que el alcalde municipal de Dibulla acoge las medidas adoptadas por el gobierno nacional para atender la emergencia sanitaria decretada, desarrollando no solo las funciones que le son propias sino las disposiciones dictadas en el estado de excepción, con el propósito de contrarrestar el riesgo del contagio de COVID 19, y también priorizando se garantice la vida e integridad física de las personas.

Argumenta que la H. Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Alberto Rojas Rios en boletín 89 del 18 de junio de 2020 en sala plena virtual, declaró ajustado a la Carta Política el decreto legislativo 460 de 2020 que garantiza la prestación de los servicios a cargo de las comisarías de familia, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica y consideró que las medidas cumplen las exigencias formales y materiales de constitucionalidad, al tener por finalidad contrarrestar la violencia intrafamiliar, fenómeno que de acuerdo con información reportada por diversas autoridades se ha potencializado por las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Problemas jurídicos.

Corresponde a esta corporación determinar (i) si están acreditados en el presente caso los presupuestos de procedencia para el control inmediato de legalidad respecto al decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Dibulla "*por el cual se adopta el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, con el fin de garantizar la prestación del servicio de la comisaría de familia en el municipio de Dibulla, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por la calamidad pública a causa del coronavirus covid-19*".

Sólo de responderse positivamente el anterior interrogante, es decir, de encontrarse procedente el control inmediato de legalidad respecto a la norma remitida, se deberá establecer (ii) si analizado integralmente el aludido decreto, se encuentra o no ajustado a derecho, en cuanto a la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y/o los

decretos legislativos que lo desarrollan, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

3.2. Tesis.

La tesis del tribunal es que es procedente el control inmediato de legalidad de la norma remitida, dado que desarrolla decretos legislativos.

Por otra parte, se argumentará que la medida se encuentra ajustada a derecho, salvo el parágrafo del artículo tercero, sobre el cual se sustentará que es ilegal.

3.3. Argumentación normativa y jurisprudencial.

3.3.1. De los estados de excepción

A pesar que los estados de sitio o de excepción no tienen su origen en el ordenamiento jurídico colombiano con la Constitución Política de 1991, lo cierto es que con esta se buscó dar respuesta al uso abusivo del estado de sitio durante el siglo XX para el ejercicio de facultades presidenciales.
Así, una de las premisas fundamentales para la regulación de los estados de excepción se cimentó sobre la prohibición al máximo de la restricción de las garantías judiciales durante los estados de excepción y sujetar su aplicación a la garantía de los derechos constitucionalmente consagrados[1].

Como resultado de ello, la Constitución Política estableció tres modalidades de los estados de excepción como son la guerra exterior (artículo 212), la conmoción interior (artículo 213) y la emergencia económica, social y ecológica o de calamidad pública (artículo 215), e introdujo mayores requisitos formales para la declaratoria, prórroga y levantamiento de los estados de excepción, limitando temporalmente el estado de emergencia a 90 días máximo al año; fortaleció el control político, adicionando al congreso de la República competencias en materia de determinación de la prórroga o el mantenimiento del estado de excepción; y facultó a la Corte Constitucional para ejercer un análisis material y formal tanto de los decretos declaratorios como de los de desarrollo, que no recae sobre aspectos de conveniencia y oportunidad, sino sobre los elementos consagrados en la Constitución y, posteriormente, en la ley estatutaria de los estados de excepción, ley 137 de 1994[2].

Así, según lo ha expuesto la Corte Constitucional "*la regulación constitucional de los estados de excepción responde a la decisión del Constituyente de garantizar la vigencia y eficacia de la Carta, aún en situaciones de crisis o de anormalidad, cuando por razón de su gravedad, tales situaciones no puedan ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado. En estos casos, la institución le otorga poderes excepcionales y transitorios al gobierno nacional, materializados en el reconocimiento de atribuciones legislativas extraordinarias, que le permiten a éste adoptar las medidas necesarias para atender, repeler y superar la crisis o anormalidad surgida*."[3]

---

[1] Salvamento de voto del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva a la sentencia C-224 de 2009.
[2] Ibídem.
[3] Sentencia C-702 de 2015.

Por ello, la Corte Constitucional[4] ha señalado que en estos eventos de anormalidad institucional, las medidas tomadas por las autoridades se sujetan a los principios de: i**)** finalidad, en el sentido de que las medidas legislativas deben estar directa y específicamente orientadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, **ii)** necesidad, ya que se deben expresar claramente las razones por las cuales las medidas adoptadas son indispensables para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, es decir, la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo, **iii)** proporcionalidad, en el entendido que las medidas expedidas deben guardar proporción -excesivas o no- con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación del ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el regreso a la normalidad.

En el caso de la emergencia económica, social y ecológica que interesa a la presente causa, la Corte Constitucional ha establecido los rasgos distintivos de dicho estado de excepción:

> *"(i) El estado de Emergencia se puede declarar por períodos hasta de treinta días, en cada caso, que sumados no excederán noventa días en el año calendario.*
>
> *(ii) En el Decreto declarativo, el Gobierno debe señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias, y convocará al Congreso si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término, para que examine las causas de la declaratoria de Emergencia y se pronuncie expresamente sobre la conveniencia de las medidas en ella adoptadas.*
>
> *(iii) Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, el Presidente con la firma de todos los ministros podrá dictar "decretos con fuerza de ley", destinados "exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos".*
>
> *(iv) Los decretos legislativos que expida el Gobierno durante la Emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, tienen vocación de permanencia[8], lo cual significa que pueden reformar o derogar la legislación preexistente y poseen vigencia indefinida, hasta tanto el Congreso proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes[9], en cuyo caso las mismas "dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente".[10]*
>
> *(v) Los decretos legislativos que se dicten al amparo del Estado de Emergencia, "deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia" y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, evento en el cual las medidas que se adopten dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.*
>
> *(vi) Mediante los decretos de desarrollo del Estado de Emergencia, el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores."*[5]

[4] Sentencia C-252/10 de la corte constitucional, sala plena, magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Cuervo, 16 de abril del 2010.
[5] Sentencia C-702 de 2015.

En esa línea, debe destacarse que los decretos legislativos, que es la naturaleza de los decretos que declaran el estado de excepción y que lo desarrollan, tienen unas características formales y materiales señaladas en la misma Constitución[6]:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
Forma - Firma del presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación.	- Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida. - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
Contenido sustancial - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH.	
Control - Judicial automático por parte de la corte constitucional. - Político, por parte del congreso de la República.	

3.3.2. Del control inmediato de legalidad

Dentro de la amplia gama de controles establecidos para establecer pesos y contrapesos al ejercicio de las facultades otorgadas a las autoridades administrativas en desarrollo de los estados de excepción, se encuentra el control inmediato de legalidad que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo en virtud de lo establecido en la ley 137 de 1994 “ley estatutaria de los estados de excepción” que señaló en su artículo 20 (subrayas para destacar lo relevante):

> “*Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”*

[6] Esquema extraído de Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección a, consejero ponente: William Hernández Gómez, quince (15) de abril de dos mil veinte (2020), radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.

En concordancia con lo anterior, el artículo 136 de la ley 1437 de 2011, igualmente dispuso como uno de los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control inmediato de legalidad en los términos señalados en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y preceptuó que "*las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento*."

El Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de referirse a las características del control inmediato que se ejerce sobre actos administrativos que desarrollan decretos legislativos de estados de excepción, expresando que el control recae sobre actos (subrayas para destacar) *"(…) de carácter general que sean dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos que se profieran durante los estados de excepción, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1995"*[7]. En esa misma línea, ha precisado respecto al control inmediato de legalidad que:

> ***"a)*** *Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*
> ***b)*** *Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*
> ***c)*** *Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*
> ***d)*** *Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. (…)*
> *d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. (…)sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia"*[8]

Igualmente ha expresado el máximo tribunal de lo contencioso administrativo sobre los requisitos del control inmediato de legalidad que (subrayas para destacar):

> "*(…) 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*

[7] Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, consejera ponente: Susana Buitrago Valencia, diecinueve (19) de octubre de dos mil diez (2010), radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA).
[8] Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

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 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."[9]

El Consejo de Estado ha sintetizado las características del medio de control inmediato de legalidad así[10]:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	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, mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: tribunales administrativos.
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
Efectos del ejercicio del control inmediato del control de legalidad las medidas	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
Marco jurídico para la revisión de las medidas	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.

De acuerdo a lo anterior, son requisitos que habilitan la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para el control automático de legalidad que el (i) acto objeto de control sea de contenido general, (ii) proferido en ejercicio de la función administrativa y que tenga como (iii) contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción.

---

[9] Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección primera, consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez, veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

[10] Esquema extraído de Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sala especial de decisión N.° 19, consejero ponente: William Hernández Gómez, veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020), referencia: control inmediato de legalidad, radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00. También en Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección a consejero ponente: William Hernández Gómez, quince (15) de abril de dos mil veinte (2020), referencia: control inmediato de legalidad, radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.

3.5 Solución a la causa

De la mano de los antecedentes y marco normativo y jurisprudencial expuesto, pasa esta corporación a resolver el primero de los problemas jurídicos planteados, esto es, si es procedente el control inmediato de legalidad del decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Dibulla "*por el cual se adopta el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, con el fin de garantizar la prestación del servicio de la comisaría de familia en el municipio de Dibulla, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por la calamidad pública a causa del coronavirus covid-19*".

Para lo anterior, se hace el siguiente análisis:

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

En la norma objeto de control, el alcalde del municipio de Dibulla, (i) adoptó el decreto presidencial No. 460 del 22 de marzo de 2020, con el fin de garantizar la prestación ininterrumpida del servicio de la comisaria de familia en el municipio de Dibulla, La Guajira, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica, frente a la protección en casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, dictando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19; (ii) indicó que los servicios a cargo de la comisaria se prestarían mediante medios tecnológicos a través del correo comisariafamilia@dibulla-laguajira.gov.co y teléfono 3108447445, (iii) señaló que la comisaria de familia de Dibulla diseñaría e implementaría protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar, estableciendo criterios de priorización del servicio y de atención personalizada y debiendo informar de manera inmediata al secretario de salud, bienestar e integración social del municipio de Dibulla, sobre cualquier caso en el que pueda existir sospecha de contagio de coronavirus COVID-19 de personas usuarias; (iv) ordenó la suspensión de las audiencias de conciliación extrajudicial en el municipio por no contar con los medios tecnológicos para realización de estas diligencias; (v) facultó a los procuradores judiciales de familia para fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de las partes, respecto a custodia, visitas y alimentos cuando fracase el intento conciliatorio; (vi) ordenó que el secretario de salud, bienestar e integración social del municipio de Dibulla, supervisaría los servicios prestados por la comisaria de familia municipal, con el fin de verificar que de manera oportuna se prevenga, garantice, reestablezca y reparen los derechos de los miembros de la familia que han sido vulnerados; y (vii) dispuso que el decreto regía a partir de su publicación.

Conforme a lo anterior, se observa que la norma sometida a control incluye medidas de carácter general, como quiera que es evidente que se trata de un acto administrativo de contenido general, impersonal y abstracto[11], por lo que no queda duda del cumplimiento

[11] En la sentencia C-620 de 2004 la Corte Constitucional definió el acto administrativo como "*La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria*". En la aludida sentencia, la Corte precisó respecto a la distinción entre actos administrativos de carácter general y particular que "*la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular. A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular*

del primer requisito de procedencia para su control inmediato de legalidad: que se trate de un acto de contenido general.

(ii) Que se trate de un acto proferido en ejercicio de la función administrativa

Examinada la norma objeto de control, se advierte que fue proferida en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que tiene el alcalde del municipio de Dibulla, esto es, como jefe de la administración local y dirigiendo la acción administrativa del municipio, es decir, en ejercicio de la función administrativa[12] -artículo 315 numeral 3°-, cumpliéndose por tanto este segundo presupuesto.

(iii) Que la medida de carácter general sea impartida en desarrollo de un decreto legislativo expedido con fundamento en cualquier estado de excepción

De una primera lectura de la norma objeto de control, se advierte que invoca dentro de sus fundamentos 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*".

De igual manera, al efectuarse un análisis material de las competencias desplegadas en el decreto remitido, se observa que efectivamente se desarrollaron en virtud de la normatividad excepcional establecida en los decretos legislativos 417 y 460 de 2020.

En ese sentido, no puede pasarse por alto advertir que el aludido decreto 417 de 2020 en su parte considerativa señaló expresamente la relación causal entre algunas medidas administrativas y las medidas que habrían de adoptarse en el marco del estado de emergencia, así:

> *"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 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."*

De igual modo, es necesario indicar que en la norma remitida lo que se hace es adoptar y articular a nivel municipal, las disposiciones contenidas en el decreto legislativo 460 de 2020, dirigidas a garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre las cuales se encuentran:

- Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. 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

---

y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados. En otras palabras, "puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas" (Se resalta).

[12] De acuerdo a la Corte Constitucional, la función administrativa –activa- es aquella por medio de la cual "*un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos. Es pues una labor en donde los servidores públicos deciden y ejecutan (…) En general, todo ejercicio de una función administrativa, en el sentido de ejecución administrativa, se hace por medio de actos administrativos*" -Sentencia C-189 de 1998-.

familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes.

- Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho. Cuando no se cuente con medios tecnológicos para realizar audiencias, a partir de fecha y hasta tanto se superen las causas de la emergencia economía, social y ecológica, los alcaldes municipales y distritales podrán suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho.
- Campaña de prevención de la violencia intrafamiliar. Las autoridades implementarán campañas de prevención continuamente, a través de canales virtuales, informando, invitando y dando herramientas y dando herramientas a las familias para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar durante la emergencia.

En ese orden de ideas, se trata de una medida general que desarrolla decretos legislativos no solo porque los menciona dentro de los fundamentos normativos para su expedición, sino también porque las medidas administrativas adoptadas tuvieron en este caso como causa directa, los decretos Legislativos Nos. 417 y 460 de 2020.

En ese norte, para el tribunal es procedente el control inmediato de legalidad del decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Dibulla "*por el cual se adopta el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, con el fin de garantizar la prestación del servicio de la comisaría de familia en el municipio de Dibulla, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por la calamidad pública a causa del coronavirus covid-19*", en cuanto (i) es una medida de carácter general, (ii) expedida en ejercicio de la función administrativa y (iii) que desarrolla decretos legislativos – Nos. 417 y 460 de 2020-.

Respondido afirmativamente el primero de los problemas jurídicos expuestos, pasa la sala a ocuparse del segundo de ellos, para lo cual se hace el siguiente análisis:

(iv) Cumplimiento de los requisitos de forma

En el presente asunto, la norma objeto de control aparece suscrita por el alcalde del municipio de Dibulla.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que el artículo 315 en su numeral 3° establece que son atribuciones de los alcaldes "*3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (…)".*

De manera que resulta evidente que la materia objeto de la norma remitida se circunscribe a las competencias constitucionales y legales del alcalde de un municipio.

Igualmente, se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la nota de antefirma conforme a la cual fue firmado por el mandatario.
Adicionalmente, examinada la motivación de la norma objeto de control y que está transcrita en acápite anterior, se observa que cumple con los requisitos atinentes al objeto, causa, motivo y finalidad, los cuales resultan esenciales como manifestación unilateral de la voluntad de la administración.

(v) Cumplimiento de los requisitos de fondo

En primer lugar, prima facie, se encuentra del análisis de la motivación de la norma objeto de control, que guarda conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y específicamente con lo establecido en el decreto legislativo 460 de 2020, en lo que concierne a la adopción de medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia.

Al respecto, es menester traer a colación lo expuesto en el decreto legislativo 460 de 2020:

> *"Que los de niños, niñas, adolescentes y mujeres son derechos humanos y por lo tanto colombiano en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando mismos sean vulnerados. Los derechos los niños prevalecen sobre los de demás y en toda actuación del se debe garantizar la satisfacción integral y simultánea todos sus derechos.*
> *Que artículo 43 de la Constitución Política prevé la igualdad entre el hombre y la mujer; así como el hecho de que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.*
> *Que con propósito limitar las posibilidades propagación del coronavirus COVID19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario flexibilizar la obligación 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."*

En ese sentido, la conexidad de la norma remitida con el estado de emergencia, se hace patente, cuando en la motivación se indica "*Que el Alcalde Municipal de Dibulla-La Guajira, deberá garantizar que la Comisaria de familia municipal preste de manera ininterrumpida de (sic) los servicios a su cargo."*

Por otra parte, en cuanto a la proporcionalidad de las medidas contenidas en el acto objeto de control, se advierte que la norma remitida lo que hace es adoptar y reproducir, a nivel de la jurisdicción territorial, las previstas en el decreto Legislativo 460 de 2020.

En esa línea, al examinar las medidas adoptadas en el sublite es indudable que existe un hecho que justificaba y hacía necesaria la adopción de las mismas, que no es otro que la pandemia generada por la propagación del virus COVID-19 y los graves efectos a nivel social y familiar que esta genera, con lo que se hace notoria la necesidad de proveer protección a las víctimas de violencia en el contexto familiar, casos que tal como lo hace ver la señora agente del ministerio público, se han visto en aumento con el confinamiento ordenado por el gobierno nacional en los múltiples decretos que disponen el aislamiento preventivo obligatorio y las restricciones para la movilidad.

Ahora bien, en torno a dicho análisis de proporcionalidad es necesario indicar que la Corte Constitucional mediante la C-179 de 2020 con ponencia del magistrado Dr. Alberto Rojas Ríos[13], declaró exequibles los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, e inexequible el parágrafo del artículo 2 del aludido Decreto 460 de 2020. Lo anterior, bajo las siguientes razones:

[13] https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2025%20del%2017%20y%2018%20de%20junio%20de%202020.pdf

"De este modo, la Sala Plena determinó que las medidas contenidas en el decreto sometido a control cumplen las exigencias materiales de constitucionalidad, al tener por finalidad que, en el marco del Estado social de derecho, se contrarreste la violencia intrafamiliar, fenómeno que de acuerdo con información estadística de diversas autoridades se ha potencializado por las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio. En ese contexto, resaltó la importancia social de la función que desarrollan las comisarías de familia frente a los deberes del Estado de garantizar el derecho a una vida digna libre de violencia al interior de la institución familiar y, a la vez, de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, los niños, las niñas, los adolescentes y los adultos mayores, especialmente porque en muchos casos el confinamiento tiende a agudizar los conflictos familiares y por cuanto las víctimas permanecen más tiempo cerca de sus victimarios.

A partir de lo anterior, la Sala Plena consideró que la relación entre la medidas contempladas en el decreto legislativo y las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción es manifiesta, satisfaciendo así el juicio de conexidad tanto desde el punto de vista interno, dado que la medida se vincula claramente con la motivación expuesta en el decreto, como desde el punto de vista externo, por cuanto existe un nexo material entre el riesgo de propagación de la enfermedad y las medidas de aislamiento social para conjurarlo, y el consecuente aumento de la violencia en los hogares, que debe ser atendida oportunamente por el Estado y toda la sociedad.

Adicionalmente, al examinar integralmente el articulado del Decreto Legislativo 460 de 2020, la Corte encontró que allí no se suspende, ya sea explícita o implícitamente, ninguna ley o disposición legal, por lo que supera el juicio de incompatibilidad. Del mismo modo, concluyó que ante las circunstancias de anormalidad causadas por la pandemia y el aumento comprobado de casos de violencia intrafamiliar producto del confinamiento, las medidas orientadas a garantizar la prestación ininterrumpida del funcionamiento de las comisarías de familia, apelando a estrategias de servicio remoto cuando sea posible, o presencial cuando no hay opción de hacerlo virtual o telefónico, cumplen el juicio de necesidad para conjurar o impedir la extensión de los efectos de la emergencia -tanto en su carácter fáctico como en el normativo-, pues es evidente que su contenido dispositivo es imperioso para superar la crisis que originó la emergencia y en el ordenamiento jurídico común no existen mecanismos que regulen los objetivos perseguidos por la medida de excepción.

En línea con lo sostenido en precedencia, la Corte encontró que el decreto legislativo está ampliamente justificado por el Ejecutivo, por lo que se satisface el juicio de motivación suficiente, a la vez que tampoco se erige como una medida que viole el núcleo esencial de los derechos fundamentales, a trastocar el normal funcionamiento de las ramas del poder público, o a alterar las instituciones de instrucción y juzgamiento, de modo que supera el juicio de no arbitrariedad. Asimismo, las medidas tendientes a contrarrestar la violencia intrafamiliar de forma concomitante a las medidas de la emergencia sanitaria por el Covid-19 no transgreden aquellas garantías inderogables dentro de los estados de excepción, de las que es titular toda persona conforme a los artículos 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 214 de la Carta y 4 de la Ley 137 de 1994, cumpliendo también el juicio de intangibilidad. Por el contrario, en vez de restringir tales derechos, el decreto legislativo se constituye en una medida afirmativa a favor de sujetos de especial protección en quienes ha repercutido

en mayor medida la acentuación de la violencia intrafamiliar en el marco del aislamiento social, como lo son las niñas, los niños, los adolescentes, las mujeres y los adultos mayores, dentro del contexto de confinamiento originado por la pandemia. La norma tampoco introduce criterios sospechosos para dispensar un trato diferenciado injustificado a las personas en razón al sexo, la raza, la lengua, la religión, el origen nacional o familiar, la opinión política o filosófica, sujetándose así al juicio de no discriminación; y, en esa misma orientación, el decreto legislativo no supone una violación de los mandatos expresos de la Constitución y los derivados de los tratados de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad, por lo que sobrepasa el juicio de no contradicción específica.

9.4. Con respecto al artículo 1 y los diecisiete literales del mismo que desarrollan diversas medidas relacionadas con (i) los lineamientos institucionales que deben regir las actuaciones de las comisarías de familia (literales a, d, i, n, o, p y q); (ii) las medidas concretas de desarrollo de funciones y formas de prestación del servicio de las comisarías de familia (literales b, c, e, f, y j); y, (iii) las medidas de protección a trabajadores y usuarios de dichas entidades (literales g, h, k, l y m), la Corte sostuvo que, en términos generales, las medidas allí contempladas superan el examen material de validez, salvo en lo atinente a los literales n y o relativos al deber de las emisoras comunitarias de difundir de forma gratuita los servicios de las comisarías de familia y las campañas de prevención de las mismas. A juicio de la Sala Plena, tales disposiciones crean un trato diferenciado injustificado entre esa categoría específica de emisoras y las radiodifusoras públicas, lo 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, se identificó la necesidad de condicionar literales n y o, en el entendido de que la obligación de difusión gratuita a cargo de las emisoras comunitarias también aplica a todas las radiodifusoras públicas.

En lo que respecta a los artículos 2 y 3, la Sala Plena determinó que también se ciñen a los postulados de validez material que deben satisfacer los decretos legislativos, en tanto que flexibilizan la atención personalizada o remota en las comisarías de familia, sin afectar la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo, a la vez que privilegian la protección de la salud de los usuarios y de los servidores públicos que atienden en las mencionadas dependencias. Al margen de lo anterior, la Corte determinó que la facultad atribuida a los procuradores judiciales en familia por virtud del parágrafo del artículo 2 para fijar obligaciones provisionales de las partes en relación con la custodia, visitas y alimentos no supera el juicio de conexidad interna, puesto que implica asignarle a la Procuraduría una función que ordinariamente está atribuida a los jueces y defensores de familia adscritos al ICBF y que, incluso de manera excepcional, ejercen los propios comisarios de familia. Se trata, por consiguiente, de la reasignación transitoria de una función ajena al ámbito regulatorio que se pretende en el decreto sub examine. Sobre este aspecto, la Sala Plena precisó que el objeto de regulación del decreto es la prestación ininterrumpida del servicio público a cargo de las comisarías de familia, por lo que a través de la medida contemplada en el parágrafo del artículo 2 se les usurpa una función a estas entidades del orden territorial para asignársela a un organismo del Estado que, si bien tiene funciones de intervención en los procesos judiciales, no resultan compatibles dichas funciones, con la función que el decreto ley de manera inconexa e injustificada le atribuye con vocación jurisdiccional. Es por esto que la Sala Plena concluyó que se

trata de una medida inconexa, desde la perspectiva misional de la Procuraduría, pues el Decreto Legislativo 460 de 2020 está orientado a la continuidad en el funcionamiento de las comisarías de familia.

En cuanto al artículo 4 del decreto legislativo bajo examen, la Sala Plena determinó que también se ajusta a los juicios materiales de validez que deben observar este tipo de normas, toda vez que su contenido dispositivo está orientado a promover y realizar campañas de prevención de la violencia intrafamiliar durante la emergencia sanitaria desencadenada por el coronavirus Covid-19 mediante el aprovechamiento de los medios tecnológicos y de difusión disponibles, cuestión que a todas luces está directa y específicamente encaminada a impedir la extensión o agravación de los efectos adversos del aislamiento social al interior de los hogares.

De forma análoga, la Sala Plena encontró ajustado al ordenamiento superior el artículo 5, disposición que se limita a reafirmar el carácter vinculante que, lógicamente, cabe predicar de un decreto legislativo, dado que su valor normativo y obligatoriedad son los mismos que los de la ley, al tenor de lo establecido en el inciso 2º del artículo 215 de la Constitución.

Finalmente, la Sala Plena no encontró reparos de constitucionalidad en torno al artículo 6 del decreto legislativo, que define la vigencia del mismo a partir de su publicación y hasta que se supere la emergencia, al ajustarse cabalmente a la normatividad superior que regula los estados de excepción." (Subraya de la Sala)

Pues bien, al cotejar lo expresado por la Corte con la medida dispuesta en el acto objeto de examen y sin desconocer el carácter autónomo del medio de control inmediato de legalidad, se observa que se ajusta a lo señalado por esa alta corporación, a excepción de lo establecido en el parágrafo del artículo tercero.

En efecto, -salvo la contenida en el parágrafo del artículo tercero-, se advierte que las medidas se vinculan con el riesgo de propagación del virus y las órdenes de aislamiento social para conjurarlo, así como con el aumento de la violencia en los hogares, que debe ser atendida oportunamente por el Estado y toda la sociedad. Igualmente, con estas no se transgreden garantías inderogables dentro de los estados de excepción, y, al contrario, suponen la manifestación de medidas de discriminación positiva sobre grupos poblacionales de especial protección constitucional.

En igual sentido, la temporalidad de la medida se circunscribió expresamente a la duración del estado de emergencia, que tiene como objetivo conjurar la crisis generada por la pandemia –específicamente en el ámbito socio familiar- y no se observa que se extralimiten las potestades otorgadas.

Así mismo, -salvo la medida contenida en el parágrafo del artículo tercero- no está demostrado que se sacrifiquen principios constitucionales de mayor importancia en correlación con la medida tomada por el alcalde municipal, por el contrario, lo que se buscó es asegurar la prevalencia de los derechos de los menores y de grupos poblacionales –mujeres, personas de la tercera edad- que son sujetos de especial protección constitucional y frente a las cuales la prestación del servicio de la comisarías de familia resulta esencial ante el aumento de casos de violencia intrafamiliar propiciado en gran parte por el confinamiento que se ha ordenado para conjurar la pandemia.

En ese orden de ideas, conforme a lo expresado por la Corte Constitucional, encuentra el tribunal correspondencia entre el medio escogido y el fin perseguido –adopción de medidas para conjurar la pandemia generada por el COVID-19-, y que se encuentran también ajustadas a lo establecido en los artículos del decreto legislativo 460 de 2020.

Igualmente, resulta evidente que para el caso concreto no existían otros medios distintos a los adoptados, para lograr los fines buscados con la expedición de la medida, que no es otro que proteger el interés público que se afecta gravemente con la pandemia, tanto en el ámbito de salud pública como en el ámbito de la estructura familiar, cuya protección incumbe al Estado y a la sociedad.

Ahora bien, en lo que respecta a la facultad dada a los procuradores de familia para fijar mediante resolución motivada obligaciones provisionales respecto a la custodia, visita y alimentos cuando fracasen los acuerdos conciliatorios -contenida en el parágrafo del artículo tercero del acto que se controla-, acorde con lo señalado por la Corte Constitucional, es una medida que no satisface el requisito de conexidad, dado que se trata de la atribución de funciones que no resultan compatibles con las asignadas por la Constitución y la Ley a la procuraduría, no estando debidamente justificada la atribución de dichas facultades con vocación jurisdiccional a esa entidad. En ese contexto, dicha medida no se encuentra ajustada a derecho y así debe declararse, a efecto quede excluida del mundo jurídico.

En conclusión, para el tribunal el decreto que se controla "*por el cual se adopta el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, con el fin de garantizar la prestación del servicio de la comisaría de familia en el municipio de Dibulla, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por la calamidad pública a causa del coronavirus covid-19"*", es ajustado a derecho, salvo la medida del parágrafo del artículo tercero, la cual se estima ilegal por las razones anotadas en precedencia, por lo que así se señalará en la parte resolutiva de esta providencia.

Con todo, debe advertirse, tal como fue reseñado en aparte anterior, que la presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en esta sentencia.

En mérito de lo expuesto el tribunal administrativo de La Guajira, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho el decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Dibulla "*por el cual se adopta el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, con el fin de garantizar la prestación del servicio de la comisaría de familia en el municipio de Dibulla, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por la calamidad pública a causa del coronavirus covid-19*", salvo el parágrafo del artículo tercero de dicho decreto, el cual se declara ilegal. Lo anterior, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Comuníquese, cópiese y notifíquese esta providencia por secretaría.

Publíquese la sentencia en el espacio virtual dispuesto por la administración de la rama judicial para el efecto.

TERCERO: En firme esta providencia archívese el expediente, previas las anotaciones respectivas, descargándolo del inventario de procesos del despacho ponente y efectuando las anotaciones pertinentes en el sistema Justicia Siglo XXI TYBA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La presente providencia fue deliberada en sesión virtual celebrada el 22 de octubre de 2020 conforme a lo indicado en convocatoria a sala de decisión y votada posteriormente a través del correo institucional. En señal de su expedición por el tribunal y debido a la situación de pandemia, lleva solo la firma de la ponente y la respectiva nota en la antefirma de las demás magistradas con quienes se integró la sala.

Las Magistradas

HIRINA DEL ROSARIO MEZA RHENALS

(aprobada con el voto favorable de)

CARMEN CECILIA PLATA JIMÉNEZ

(aprobada con el voto favorable de)

MARÍA DEL PILAR VELOZA PARRA

Sentencia CIL No. 33 en la que se decide DECLARAR ajustado a derecho el decreto No. 030 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Dibulla "*por el cual se adopta el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, con el fin de garantizar la prestación del servicio de la comisaría de familia en el municipio de Dibulla, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por la calamidad pública a causa del coronavirus covid-19*", salvo el parágrafo del artículo tercero de dicho decreto, el cual se declara ilegal. Lo anterior, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

Firmado Por:

HIRINA DEL ROSARIO MEZA RHENALS
MAGISTRADO
MAGISTRADO - TRIBUNAL 003 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE RIOHACHA-LA GUAJIRA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **66f906dbc2ec09c68c61c0cf787c38afe0807cb73ae2b2ab2c80cff61e49c202**
Documento generado en 26/10/2020 10:43:09 a.m.