

LA CORTE DETERMINÓ QUE LAS MEDIDAS DECRETADAS PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA DURANTE LA EMERGENCIA ECONÓMICA SUPERAN EN SU MAYORÍA, LOS JUICIOS DE FINALIDAD, MOTIVACIÓN SUFICIENTE, CONEXIDAD MATERIAL, NECESIDAD, INCOMPATIBILIDAD, AUSENCIA DE ARBITRARIEDAD, PROPORCIONALIDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES CONFERIDAS A LOS PROCURADORES JUDICIALES CARECEN DE CONEXIDAD INTERNA Y EXCEDEN EL ÁMBITO MISIONAL DE LA PROCURADURÍA DEFINIDO POR LA CONSTITUCIÓN. LA OBLIGACIÓN DE DIFUSIÓN GRATUITA A CARGO DE LAS EMISORAS COMUNICATORIAS DEBE SER ASUMIDA TAMBIÉN POR EMISORAS PÚBLICAS

II. EXPEDIENTE RE-240 - SENTENCIA C-179/20 (junio 17)

M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 460 DE 2020

(marzo 22)

Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional 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 dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso brote enfermedad por coronavirus COVID-19 en territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación

del virus. Que el 11 de marzo del 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que según la OMS la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas. Que una de las principales medidas, recomendadas por la OMS, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que mediante la Resolución número 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID19 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 los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de 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 de 2020, se impartieron directrices a las entidades públicas para atender la contingencia generada por el coronavirus COVID-19, señalando que deberán dar prioridad a los medios digitales para que los ciudadanos realicen sus trámites y que deberán adoptar los mecanismos necesarios para que los servidores públicos y contratistas cumplan con sus funciones y actividades trabajando desde la casa.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con

afectaciones sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que según la Organización Mundial de Salud - OMS, en reporte de fecha 22 de marzo de 2020 a las 13:33 GMT-5, se encuentran confirmados 292.142 casos, 12.784 fallecidos y 187 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19. Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social, a las 9:00 horas del 22 de marzo de 2020 reportó como casos confirmados en Colombia 231, distribuidos así: Bogotá D.C. (88), Cundinamarca (8), Antioquia (25), Valle del Cauca (31), Bolívar (14), Atlántico (7), Magdalena (2), Cesar (1), Norte de Santander (8), Santander (3), Cauca (2), Caldas (6), Risaralda (13), Quindío (6), Huila (10), Tolima (4), Meta (1), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1).

Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional 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, en la parte considerativa señaló la necesidad de regular varias materias en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, ante la insuficiencia de las normas ordinarias que permitan conjurarla, tales como: «[...] normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.» Que 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 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 en el deber del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «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 sobre los Derechos del Niño, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

Que, de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el boletín estadístico mensual de enero de 2020, en Colombia se presentaron 5.138 casos de violencia intrafamiliar durante ese mes, de los cuales 170 fueron contra población adulta mayor (3,31%), 443 contra niños, niñas y adolescentes (8,62%), 3.376 fueron de violencia de pareja (65,71%), y 1.149 casos de violencia entre otros familiares (22,36%).

Que, de acuerdo con esa información, las mujeres han sido las principales víctimas de violencia intrafamiliar con 3.942 casos en enero de 2020. 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 Violencia contra la Mujer mediante comunicado oficial 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 al 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 el propósito de limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se 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 y jurisdiccionales a su cargo.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

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

Para el efecto deberán:

- a. Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.
- b. Ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.
- c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.
- d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.
- e. Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.
- f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.
- g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.
- h. Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance.
- i. Establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.
- j. Disponer de espacios adecuados para que las mujeres, niños, niñas, adolescentes, y adultos mayores puedan ser acogidos para su protección y cumplir las medidas de aislamiento, en el evento que exista riesgo de agresión o violencia en hogar.
- k. Adoptar medidas para que en la comisaría de familia se permita el ingreso únicamente de la persona usuaria de los servicios, salvo los casos en los que sea necesario contar con un acompañante, dadas las particularidades de la situación, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.
- l. Garantizar permanentemente las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones de las comisarías de familia, y disponer de elementos antisépticos, de bioseguridad y de protección que prevengan posibles contagios.
- m. Adaptar espacios aislados de atención, para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.
- n. Generar estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre los servicios de las comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén 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 familia y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto.
- o. Desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión, virtuales y o audiovisuales posibles. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.
- p. Generar mecanismos de articulación con organizaciones de mujeres, organismos internacionales y de cooperación en los territorios, que puedan brindar apoyo en atención psicosocial y acogida, en caso de requerirse.
- q. Adelantar monitoreo constante de los casos de violencia ya denunciados y de las órdenes de alejamiento.

Parágrafo. Es deber de los comisarios de familia informar de manera inmediata a la Secretaría de Salud o Dirección Territorial de Salud, sobre cualquier caso en el que pueda existir sospecha de contagio de coronavirus COVID-19, trátese de

personal vinculado a la comisaría de familia o personas usuarias que acuden a ella.

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.

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.

Parágrafo. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con miras a privilegiar el principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes, los procuradores judiciales de familia estarán facultados para fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de las partes respecto a custodia, alimentos y visitas cuando fracase el intento conciliatorio.

Artículo 3. Funciones de policía judicial. La Fiscalía General de la Nación dispondrá de canales de articulación y orientación permanente para fortalecer las funciones de policía judicial en las comisarías de familia.

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 a las familias para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar al interior de las mismas durante la emergencia.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República priorizará mensajes institucionales a través de los medios de comunicación disponibles para ello.

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. Artículo 6. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

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 parágrafo 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.*”

3. Síntesis de la providencia

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, la Corte Constitucional efectuó el control automático de constitucionalidad 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*”.

Para dicho cometido, la Sala Plena (i) expuso una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica; (ii) se pronunció en torno al fundamento del control de constitucionalidad de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia, enfocándose en el alcance del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, así como en la sentencia C-145 de 2020, mediante la cual se

declaró su exequibilidad; posteriormente, (iii) recapituló los criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de los decretos expedidos en estados de excepción; y, (iv) a partir de ello, precisó el contenido general y específico del Decreto Legislativo 460 de 2020 con el fin de determinar si las medidas allí contenidas cumplen los requisitos formales y materiales establecidos en la normatividad constitucional.

En primer término, la Corte constató que el decreto legislativo efectivamente (i) está motivado, (ii) fue suscrito por el Presidente y todos los ministros, (iii) fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y (iv) determinó el ámbito territorial para su aplicación, razón por la cual cumple cabalmente con los requisitos formales de constitucionalidad.

En punto de la flexibilización del juicio de validez sustancial, los juicios materiales se adelantaron de la siguiente manera: (i) cuando fue procedente, el correspondiente juicio material se aplicó de manera integral respecto de la totalidad de las previsiones que conforman el decreto legislativo; (ii) cuando fue inviable realizar los juicios materiales de manera conjunta respecto a la integralidad de las medidas, a partir del contenido normativo específico diferencial de cada uno de los seis artículos se aplicaron separadamente los correspondientes juicios; y, (iii) cuando se advirtió que una de las medidas examinadas incumplía alguno o varios de los presupuestos materiales, no se procedió a valorar los restantes.

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 las 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**.

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, 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.

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 párrafo 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.

4. Salvamentos parciales de voto

4.1. Magistrado Carlos Bernal Pulido (Artículo 2)

El magistrado Bernal Pulido suscribió salvamento parcial de voto en relación con la declaratoria de inexecutable del párrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo 460 de 2020. Esta decisión se fundó en que, en criterio de la mayoría de la Sala Plena, dicha disposición no satisface el juicio de conexidad interna, en tanto no tiene relación con los objetivos del Decreto Legislativo *sub iudice*. Por el contrario, consideró que tal disposición sí cumple el juicio de conexidad interna y es executable, por las siguientes razones:

(i) *La competencia transitoria asignada a los procuradores judiciales de familia guarda relación con uno de los objetivos del Decreto Legislativo.* El Gobierno Nacional expuso, en los considerandos de dicha normativa, la necesidad de asegurar la continuidad de los servicios de las comisarías, en particular, en relación con la atención a las víctimas de violencia al interior de la familia. Esto, porque el aislamiento preventivo y obligatorio “potencializa” los casos de violencia intrafamiliar y, por tanto, aumenta el número de asuntos que deben atender las comisarías de familia. Dicho objetivo guarda relación evidente con la habilitación a los procuradores judiciales de familia para fijar las obligaciones provisionales de custodia, alimentos y visitas. Con esto, el Gobierno Nacional garantizó que los comisarios de familia puedan responder ante el aumento de la demanda de sus servicios por casos de violencia intrafamiliar. En estos términos, dada la motivación del Decreto Legislativo, considero que la referida disposición satisface el requisito de conexidad interna, habida cuenta de que guarda relación evidente con las consideraciones expuestas por el Gobierno Nacional.

(ii) *La competencia transitoria de los procuradores judiciales de familia busca complementar las funciones de los comisarios de familia, que no sustituirlas.* El

parágrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo 460 de 2020 faculta a los procuradores judiciales de familia para “fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de partes respecto a custodia, alimentos y visitas cuando fracase el intento conciliatorio”. De esta disposición no deriva, bajo ningún supuesto, que la facultad ordinaria de los comisarios de familia para fijar “la obligación provisional de alimentos, visitas y custodia”⁴, prevista por el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, hubiere sido sustituida o reemplazada. Por el contrario, lejos de reasignar dicha competencia, el referido párrafo la complementa y, por tanto, contribuye a la prestación efectiva y oportuna de los servicios prestados por las comisarías de familia.

(iii) La medida en cuestión contribuye a satisfacer el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. El artículo 2 del Decreto Legislativo *sub examine* permite suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en aquellos casos en los que no se cuente con medios tecnológicos para celebrar tales audiencias. No obstante, prohíbe la suspensión de “la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores”. En consecuencia, el párrafo de este artículo prevé que, cuando fracase el intento conciliatorio, los procuradores judiciales de familia puedan fijar, provisionalmente, las obligaciones de alimentos, visitas y custodia. En estos términos, considero que esta habilitación específica, provisional y complementaria, a los procuradores judiciales de familia contribuye a satisfacer el principio de interés superior del menor⁵, el cual podría resultar comprometido de no tramitarse y resolverse oportunamente los referidos asuntos en el marco de la emergencia.

4.2. Magistrado Alberto Rojas Ríos (Artículo 1, inciso primero y literales h, j y m)

El magistrado Alberto Rojas Ríos salvó de manera parcial su voto en relación con el inciso primero del artículo 1 y los literales h, j y m del mismo. En sustento de dicho disenso, señaló que las referidas disposiciones no superan los juicios de **no discriminación** y de **no contradicción específica**, toda vez que dejan por fuera otros sujetos eventualmente víctimas de violencia intrafamiliar. Explicó que las medidas afirmativas de protección por parte de los comisarios de familia deben considerar tanto a la persona, como la situación de violencia o amenaza que esta sufre o podría padecer, es decir, el hecho victimizante. Por tal razón, la exclusión de potenciales sujetos susceptibles de violencia intrafamiliar no solo desconoce las garantías constitucionales de igualdad (art. 13 C.P.), protección a la familia (arts. 5 y 42 C.P.) y acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), sino que, además, conduce a un déficit de protección, pues es una realidad que las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes históricamente han sufrido mayor violencia en el contexto del hogar, cuestión que, sin lugar a dudas, ha requerido y sigue requiriendo acciones afirmativas de protección integral y estructural. No obstante, sostuvo que no sólo el inciso 1, insólitamente, omite a las mujeres, sino que, los literales h, j y m además omiten a los hombres y a las diversas construcciones identitarias del género, quienes también pueden ser víctimas de la violencia en el contexto del hogar. En ese sentido, explicó que la normatividad contenida en el decreto revisado por la Corte carece de una visión integral de la violencia en el contexto intrafamiliar, la cual puede ser padecida por cualquiera de sus integrantes. Sobre este aspecto, recalcó que la jurisprudencia constitucional⁶ ha reconocido que la concepción del género⁷ trasciende al binarismo biológico, históricamente categorizado en masculino y femenino y se proyecta también en función de la identidad construida desde lo diverso.

Ante la insuficiencia advertida, y a partir una interpretación teleológica y sistemática que armonice el deber de protección equitativa en un Estado social y democrático de derecho (arts. 1, 13, 42 y 43 C.P.) cimentado en la dignidad humana, así como

⁴ De acuerdo con el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, cuando fracase el intento de conciliación, el Comisario de Familia debe “establecer, mediante resolución motivada, las obligaciones de protección al menor, incluyendo la obligación provisional de alimentos, visitas y custodia”.

⁵ Artículo 2 del Decreto Legislativo 460 de 2020.

⁶ Sentencias T-099 de 2015 y C-006 de 2016)

⁷ Sentencia SU-214 de 2016.

para garantizar la protección de los derechos fundamentales de todos los miembros de la familia eventuales víctimas de violencia intrafamiliar, el magistrado Rojas Ríos indicó que la Corte debió condicionar las precitadas medidas en el entendido de que también cobijan a otros integrantes del núcleo familiar que se vean afectados por situaciones de violencia.

4.3. Magistrada Cristina Pardo Schlesinger y Magistrado Alberto Rojas Ríos (Literales n y o del artículo 1)

La magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Alberto Rojas Ríos salvaron parcialmente el voto en relación con la decisión adoptada respecto de los literales n y o del artículo 1, por considerar que establecen un trato diferenciado injustificado en la obligación impuesta a las emisoras comunitarias de difundir información de manera gratuita que transgrede el principio de igualdad de trato consagrado en el artículo 13 de la Carta Política. Al respecto, resaltaron que de conformidad con el artículo 15 de la Resolución Número 00415 del 13 de abril de 2010, *“Por la cual se expide el Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora y se dictan otras disposiciones”*, los proveedores de los servicios de radiodifusión sin distinción alguna tienen el deber de emitir de manera gratuita y oportuna las comunicaciones requeridas en casos de emergencia, conmoción interna o externa, desastres o calamidad pública.

Con base en lo anterior, sostuvieron que en un Estado social de Derecho el principio de solidaridad (art. 1 CP) implica que ante situaciones de emergencia como la que actualmente afecta a todo el país por causa de la pandemia, tanto las emisoras públicas como las privadas tienen la obligación de difundir la información sobre los servicios prestados por las comisarías de familia de manera gratuita y, por tal razón, los literales n y o del artículo 1 debieron condicionarse en el sentido de que dicho deber de solidaridad recae sobre todo el universo de las emisoras que operan en todo el país, es decir, sin distinción alguna en cuanto al ámbito público y privado.