

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Ref: Exp. 250002315000202000346-00

Remitente: MUNICIPIO DE UNE

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Asunto: sentencia de única instancia

Antecedentes

Previo reparto realizado el 29 de marzo de 2020, correspondió a este Despacho conocer sobre el Control Inmediato de Legalidad del Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Une, Cundinamarca, *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE SALUD PÚBLICA”*.

El acto en mención, fue remitido a través del correo electrónico de esta Corporación al correo institucional del Despacho sustanciador de la presente causa, el 30 de marzo de 2020, con el fin de que se imparta el trámite correspondiente, teniendo en cuenta lo preceptuado por el Acuerdo N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos Nos. PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del Control Inmediato de Legalidad.

Mediante auto de 2 de abril de 2020 el Despacho sustanciador de la presente causa dispuso.

Avocar el procedimiento del medio de Control Inmediato de Legalidad del Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Une, Cundinamarca, *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE SALUD PÚBLICA”*.

Fijar, por Secretaría, un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, con el fin de que cualquier ciudadano pueda intervenir, por escrito, para

defender o impugnar la legalidad del Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Une, Cundinamarca.

Invitar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a presentar su concepto, por escrito, acerca de los puntos que consideraran relevantes en relación con el Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Une, Cundinamarca, dentro del mismo plazo de diez (10) días.

Solicitar al Alcalde del Municipio de Une, Cundinamarca, que rinda un informe acerca del número de procesos que se han visto afectados con la medida adoptada en el Decreto objeto de Control Inmediato de Legalidad; y explique por qué se extendió el término previsto en la Resolución No. 2953 de 17 de marzo de 2020 *“Por la cual se adoptan medidas transitorias frente a los trámites de restablecimientos de derechos de niños, niñas y adolescentes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID -19”*, proferida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en la que se dispuso la suspensión de términos hasta el 31 de marzo de 2020.

Comunicar a la comunidad dicha decisión, a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca.

Ordenar a la Alcaldía Municipal de Une, Cundinamarca, que comunique dicha decisión a la comunidad, a través de su portal web.

Notificar al Alcalde del Municipio de Une y al Agente del Ministerio Público.

Según informe Secretarial de 24 de abril de 2020, el aviso correspondiente al auto de 2 de abril de 2020 se fijó el 13 de abril de 2020 y se desfijó el 24 de abril de 2020. En consecuencia, el conteo del término para rendir concepto por parte del agente del Ministerio Público se inició el 27 de abril de 2020 y finalizó el 11 de mayo de 2020.

Intervenciones ciudadanas

No hubo.

Intervenciones de las entidades públicas, personas privadas y expertos
invitados a rendir concepto

Personería Municipal de Une

Si bien la Personería Municipal de Une no fue invitada a rendir concepto, mediante oficio No.098 de 13 de abril de 2020, defendió la legalidad del acto objeto del presente medio de control, bajo las siguientes consideraciones.

La finalidad del Decreto es garantizar la salud de los servidores públicos y colaboradores de la entidad, la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso en el marco de la contratación estatal, los procesos abreviados policivos y de restablecimiento de derechos de menores.

El Decreto en comento tiene conexidad y cumple con los criterios de necesidad frente a la pandemia con miras a la protección laboral de todos los trabajadores, pues el contagio se da a través del contacto personal y es de rápida propagación.

La suspensión de términos administrativos y de atención presencial no significa inactividad laboral. Se establecieron canales virtuales de atención a la comunidad garantizando la prestación del servicio, conforme a lo estipulado en el Decreto 460 de 22 de marzo de 2020 mediante el cual se ordenó la prestación ininterrumpida del servicio de las Comisarías de Familia.

En la Resolución No. 2953 de 17 de marzo de 2020, expedida por el ICBF, se suspendieron términos en los diferentes procesos, incluidos los establecidos en la Ley 1098 de 2006; y se instó a los alcaldes para adoptar las medidas correspondientes en relación con las Comisarías de Familia, garantizando la atención de actos urgentes y la verificación de derechos.

La administración municipal suspendió los términos por un plazo mayor al estipulado en la resolución expedida por el ICBF, la cual, en su artículo primero, estableció la prórroga de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional. Se debe verificar si el ICBF amplió la suspensión por medio de otra resolución.

El Gobierno Nacional, ha impartido, por medio de decretos, instrucciones en virtud del Estado de Excepción, manteniendo las medidas hasta el 26 de abril de 2020.

Estos decretos serán constitucionales, siempre que dentro de la suspensión de términos se garantice el cumplimiento de las funciones jurisdiccionales y administrativas de las Comisarías, sobre todo en casos de violencia sexual e intrafamiliar y la necesidad de dictar medidas urgentes de protección, sin que el servicio se interrumpa.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Mediante comunicación con radicado No. 202044000000019901, la apoderada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Cundinamarca, manifestó lo siguiente.

“(…) si bien el decreto aquí bajo estudio es acorde a la Constitución y la Ley, el mismo debe garantizar los términos acorde a los señalados por el Gobierno Nacional y la Sede Nacional del ICBF, para ser declarado legal el mismo deberá garantizar lo anteriormente señalado para no ir en contravía de ninguna norma constitucional o legal.”.

Los fundamentos que tuvo para expresar lo anterior fueron los siguientes.

El 24 de marzo de 2020, el Alcalde de Une, Cundinamarca, en cumplimiento de las facultades del artículo 315 de la Constitución Política, expidió el Decreto 30 por medio del cual adoptó medidas transitorias para proteger la salud pública, debido a la propagación del virus COVID 19, cuyo fundamento es el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia.

Para proteger a la comunidad, mediante el Decreto 531 de 8 de abril de 2020 el Gobierno ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 13 de abril hasta el 27 de abril de 2020. Además, el Decreto municipal señala las medidas adoptadas en la Resolución No. 2953 de 17 de marzo de 2020 del ICBF, por medio de la cual se adoptaron medidas transitorias frente a los trámites de restablecimiento de derechos de los menores en el marco de la pandemia.

El Decreto en cuestión suspende los términos de los procesos administrativos hasta el 13 de abril de 2020, pero se debe garantizar la suspensión de los mismos no solo

con base en lo establecido por el municipio, sino conforme a lo señalado por el Gobierno Nacional en sus últimos pronunciamientos y la sede nacional del ICBF, debido a la figura de la disponibilidad del servicio de las comisarías de familia.

Al extender la cuarentena en dos oportunidades, dicha circunstancia puede conducir a que la suspensión de términos vaya más allá del 13 de abril de 2020, por lo que deben generarse herramientas para la continuidad de los procedimientos y la suspensión frente a lo establecido por el Gobierno, especialmente en relación con el Decreto 460 de 2020, que insta a los alcaldes a garantizar el funcionamiento de las comisarías de familia.

Debe tenerse en cuenta que el numeral 9 del artículo 100 de la Ley 1098 de 2006 establece que los términos del proceso administrativo de restablecimiento de derechos son perentorios, preclusivos y no pueden ser extendidos por actuación administrativa ni judicial. Las Comisarías de Familia son dirigidas por el Alcalde y deben coordinar con dicha autoridad las medidas para impulsar los procesos que se adelantan, siempre tomando en cuenta las directrices del ICBF.

Para el control de legalidad deben tenerse en cuenta las normas constitucionales que permiten declarar un Estado de Emergencia, los decretos expedidos por el Gobierno como consecuencia de su declaratoria, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, además de la competencia de la autoridad que lo expidió, la sujeción a las medidas para conjurar la crisis e impedir la expansión de los efectos del estado de excepción y la conexidad con los motivos que le dieron origen.

Concepto del Agente del Ministerio Público

Mediante comunicación de 8 de mayo de 2020, el Procurador 135 II Administrativo de Bogotá, actuando como agente del Ministerio Público, rindió concepto en el sentido el Decreto Municipal no se encuentra conforme al marco constitucional y legal, pues excede las facultades y límites establecidos para los Alcaldes Municipales.

Indica que el artículo 215 de la Carta Política faculta al Presidente de la República en caso de sobrevenir hechos distintos a los estipulados en los artículos 212 y 213 que perturben y amenacen de manera grave e inminente el orden económico, social

y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad; en este caso, el Presidente de la República, en asocio de sus ministros, puede declarar el Estado de Emergencia hasta por 30 días. Adicionalmente, en el artículo 296 del mismo cuerpo normativo, se instituye la preeminencia de los actos y órdenes del Presidente sobre las de los de Gobernadores y Alcaldes.

En principio, se considera que los presupuestos requeridos para que sea viable el control de legalidad se cumplen en el presente asunto al ser un acto de contenido general, dictado en ejercicio de las funciones administrativas del Alcalde y expedido durante un Estado de Excepción.

Menciona la Sentencia 2011-01127 de 8 de julio de 2014 del Consejo de Estado, en la que se indica que para efectuar análisis del Control Inmediato de Legalidad son necesarios los siguientes elementos: i) integralidad; ii) autonomía; iii) oficiosidad; iv) causalidad normativa o conexidad; vii) proporcionalidad y viii) necesidad.

En la motivación del Decreto objeto de estudio, se hace referencia a Decretos del Gobierno Nacional expedidos en el marco del Estado de Excepción y fue promulgado en el término de 30 días calendario del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En cuanto al elemento de causalidad normativa, los hechos que invoca el Decreto Municipal corresponden a los expuestos en el Decreto 417 de 2020 mediante el cual se declaró la emergencia causada por el virus COVID-19.

No obstante, para el Ministerio Público,

El decreto en cuestión dispuso “*suspender los términos de los procesos administrativos en curso*” regulados por Leyes dictadas por el Congreso de la República, sin sustento legal para ello.

Dado que el Decreto no es claro en su redacción con respecto a los procesos de la Ley 1098 de 2006, al parecer quiso “*hacer extensiva*” y se puede interpretar la suspensión de términos de restablecimiento de derechos que había dispuesto el ICBF para todo el territorio mediante la Resolución No. 2953 de 17 de marzo de 2020, por lo que no era necesario expedir un nuevo Decreto, sino comunicar la decisión a la entidad competente.

Considera que hay vicios de nulidad en la expedición del Decreto en estudio por haber sido expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, por lo que solicita declarar su nulidad.

Concretamente, sobrepasa lo establecido en el Decreto 417 de 2020 en lo referente a la flexibilización de la atención personalizada al usuario mediante la suspensión de términos en las actuaciones administrativas.

CONSIDERACIONES

La competencia del Tribunal en el presente caso

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria sobre Estados de Excepción, dispuso que 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 emanare de autoridades nacionales.

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

(...)" (Destacado fuera del texto original).

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, reprodujo la norma anterior, en términos similares, y agregó que dicho control se ejercerá "*de acuerdo con las reglas de competencia*" establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. **Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un**

control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

(...)” (Destacado fuera del texto original).

El artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011 dispuso que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del Control Inmediato de Legalidad de los actos de carácter general, que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

“Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos **conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia.**

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.” (Destacado fuera del texto original).

Las normas mencionadas implican que con el fin de determinar la competencia de esta Corporación en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, deben verificarse cuatro presupuestos, a saber, 1) que la medida de que se trate sea de carácter general, 2) que haya sido expedida en ejercicio de la función administrativa por parte de una entidad territorial que se encuentre en jurisdicción del respectivo Tribunal Administrativo, 3) que se haya expedido como desarrollo de los decretos legislativos y 4) que dicha expedición haya ocurrido durante los Estados de Excepción.

Por su parte, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de

la vigencia de dicho decreto, a raíz de la crisis sanitaria actual, de público conocimiento.

Una vez revisado el Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Une, Cundinamarca, objeto de control, se observa que este citó como fundamento los decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica por el término de treinta días; 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal; y 441 de 20 de marzo de 2020, por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Sin embargo, los decretos legislativos mencionados no tienen ninguna relación con las materias de que trata el Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Une, Cundinamarca, que se refiere a la suspensión de los términos de los procesos administrativos en curso y enlista, a título enunciativo, algunos de ellos (los de la Ley 1437 de 2011; los regulados por el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, proceso verbal abreviado; y los de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia).

En este contexto, se advierte que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente en establecer que el Control Inmediato de Legalidad es “**integral en relación con los decretos legislativos respectivos** y el artículo 215 de la Constitución Política” (Destacado fuera de texto. Ver sobre el particular. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de mayo de 2011, radicación No.11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA), Consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve. En el mismo sentido, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, radicación No.11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA), Consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de septiembre de 2019, radicación No.11001-03-15-000-2010-00279-00 (CA), Consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez).

Esto significa que con independencia de si el acto objeto de Control Inmediato de Legalidad cita o no los decretos legislativos a los que se da desarrollo, como este control es oficioso (En el mismo sentido pueden verse las sentencias ya

mencionadas del Consejo de Estado), corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el marco de dicho medio de control, establecer cuál o cuáles son los decretos legislativos a los que se da desarrollo.

En este sentido, se advierte que si bien no se invocó en el acto objeto de control el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”*, este será el principal parámetro que se tendrá en consideración para realizar el presente Control Inmediato de Legalidad, en la medida en que existe una relación de conexidad material entre los dos actos.

No está demás señalar que también fueron expedidos otros decretos legislativos que abordan materias relacionadas con el decreto objeto de control, a saber: 1) 491 del 28 de marzo de 2020 (medidas para la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas); 2) 563 del 15 de abril de 2020 (medidas para el sector de inclusión social y reconciliación); 3) 564 del 15 de abril de 2020 (medidas para los usuarios del sistema de justicia) y 4) 567 del 15 de abril de 2020 (medidas para proteger los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes).

No obstante, tales disposiciones fueron expedidas con posterioridad a la fecha en la que se profirió el acto objeto de control (24 de marzo de 2020), motivo por el cual no pueden ser parámetro para el juzgamiento del Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía de Une, Cundinamarca, por dos razones.

La primera de ellas, que el Decreto 30 de 24 de marzo de 2020 no puede ser desarrollo de decretos legislativos que son posteriores a la entrada en vigencia del acto objeto de control. La segunda, que el juzgamiento de los actos administrativos ocurre con respecto de la legalidad superior existente al momento de su expedición, y como estos decretos legislativos no habían nacido a la vida jurídica al momento de expedir el decreto objeto de control (24 de marzo de 2020), no pueden ser parámetros para el juzgamiento de su legalidad.

En este orden de ideas, sólo el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020, en el ámbito de los decretos legislativos, puede ser considerado como parámetro de juzgamiento del Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Une.

En conclusión, el Decreto objeto de control cumple con los presupuestos para su trámite a través del Control Inmediato de Legalidad porque: 1) es de carácter general, 2) fue expedido en ejercicio de función administrativa por una entidad territorial que se encuentra en la jurisdicción de este Tribunal, 3) es desarrollo del Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 y 4) fue expedido en vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

Texto de los apartes pertinentes de la parte resolutive del Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020

Los ordenamientos pertinentes de este decreto legislativo son.

“En mérito de la expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Prestación ininterumpida 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:

(...)

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 forma virtual, salvo las partes carezcan de acceso a la tecnología 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 5. Obligatoriedad de las medidas. Las medidas adoptadas en presente decreto **serán de obligatorio cumplimiento independientemente las instrucciones que se impartan en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria** generada por pandemia de coronavirus COVID-19.

Artículo 6. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.” (Destacado por el Tribunal).

Análisis de las disposiciones pertinentes del Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020

El artículo 1 del decreto legislativo mencionado establece que a partir de dicha 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 **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.” (Destacado fuera de texto).*

A continuación, en 17 literales, el artículo 1 establece medidas específicas que buscan dar desarrollo a lo dispuesto.

Ordena que en ningún caso podrá suspenderse la función de conciliación extrajudicial en derecho en determinados asuntos de custodia, visitas y alimentos de niñas, niños, adolescentes y adultos mayores (artículo 2).

Establece la obligatoriedad de las medidas adoptadas en dicho decreto, independiente 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 5).

Expresado en otros términos, el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 fue expedido con el propósito expreso de que las Comisarías de Familia **no suspendieran** el cumplimiento de sus funciones administrativas y jurisdiccionales, dentro de las cuales se encuentran comprendidas las propias del restablecimiento de derechos previsto en la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia).

Texto de la parte resolutive del decreto objeto de Control Inmediato de Legalidad

“En mérito de lo expuesto el Alcalde Municipal de Une, Cundinamarca,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Suspender los términos de los procesos administrativos en curso tales como: Aquellos regulados por la ley 1437 de 2011, Procesos policivos en el marco del artículo 223 de la ley 1801 de 2016 y procesos Administrativos de Restablecimientos de Derechos a la Luz de la Ley 1098 de 2006, son perentorios, preclusivos y no podrán ser extendidos por la actuación administrativa ni judicial de acuerdo con el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, a partir de la fecha y hasta el trece (13) de Abril de 2020, inclusive; susceptible de prórroga de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional.

PARGARFO (sic): La atención virtual para solicitudes y situaciones de urgencia se realizaran (sic) a través de las siguientes direcciones electrónicas y números de celular:

INSPECCIÓN DE POLICÍA: inspecciondepolicia@une-cundinamarca.gov.co
Cel. 3102816411

COMISARIA DE FAMILIA: comisariadefamilia@une-cundinamarca.gov.co
Cel. 3134359563

ARTICULO SEGUNDO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación.

Dado en el Municipio de Une. Cundinamarca, a los veinticuatro (24) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020).”.

Materias de las que se ocupa el Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Une

El decreto objeto de análisis se ocupa de las siguientes materias.

Suspende los términos de los procesos administrativos en curso, de manera general, a partir de la fecha de expedición de dicho decreto (24 de marzo de 2020) hasta el trece (13) de abril de 2020, inclusive; y puntualiza que dicha suspensión de términos es susceptible de prórroga, de acuerdo con las directrices del Gobierno Nacional (Artículo 1, Decreto 30 de 24 de marzo de 2020).

Alude de manera especial, a los siguientes procesos administrativos en curso que serán objeto de la mencionada suspensión de términos. 1) Los regulados por la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). 2) Los procesos policivos en el marco del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana). 3) Los procesos administrativos de restablecimiento de derechos de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia). (Artículo primero, Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía de Une, Cundinamarca).

Sobre estos últimos procesos administrativos (los de restablecimiento de derechos), puntualiza que *“son perentorios, preclusivos y no podrán ser extendidos por actuación administrativa ni judicial de acuerdo con el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006.”*.

Indica que la atención virtual para solicitudes y situaciones de urgencia se realizará a través de las direcciones electrónicas y teléfonos móviles de la Inspección de Policía y de la Comisaría de Familia, que se informan en el texto del decreto (Parágrafo, artículo primero, Decreto 30 de 24 de marzo de 2020).

Finalmente, establece que dicha medida rige a partir de la fecha de su expedición y publicación (Artículo segundo, Decreto 30 de 24 de marzo de 2020).

Análisis del Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Une, en relación con el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020

Conforme al referido decreto legislativo, se dispuso la prestación **ininterrumpida** del servicio en las comisarías de familia y, para el efecto, se establecieron un conjunto de medidas (artículo 1) que buscaban adecuar la prestación de ese servicio a las circunstancias de la pandemia, de manera que se contrarreste el riesgo de contagio.

Por su parte, el Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía de Une, Cundinamarca, objeto del presente medio de control, **suspende los términos de los procesos administrativos**, entre ellos, los de restablecimiento de derechos a la luz de la Ley 1098 de 2006, y si bien señala que estos son “*perentorios, preclusivos y no, podrán ser extendidos por actuación administrativa*”, no establece ninguna excepción a la suspensión de términos, situación que contraviene lo dispuesto por el referido Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020.

En ese mismo sentido, debe advertirse que de acuerdo con la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia, artículos 96, 97 y 98) los competentes para adelantar el procedimiento de restablecimiento de derechos son el defensor de familia, el **comisario de familia** (en caso de ausencia del defensor) y el **inspector de policía** (en caso de ausencia de los dos anteriores).

No está demás señalar que el proceso de restablecimiento de derechos procede cuando se tiene conocimiento de la vulneración o amenaza de alguno de los derechos de los niños, niñas o adolescentes (artículo 99, inciso 2, Ley 1098 de 2006); que en el marco de este procedimiento pueden adoptarse medidas cautelares de urgencia (artículo 99, numeral 2, Ley 1098 de 2006); y que el fallo del defensor de familia, del **comisario de familia** o del **inspector de policía** debe ser dictado en un término breve, dada la trascendencia constitucional de los derechos que se protegen (artículo 100, Ley 1098 de 2006).

De lo anterior se desprende que conforme al Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020, no debieron suspenderse los términos que corresponden a los procedimientos propios de la Comisaría de Familia del Municipio de Une, en general, y, particularmente, los de restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, cuyos derechos “*prevalecen sobre los derechos de los demás*” (artículos 44 y 45 de la Constitución; y 3, numeral 1, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, aprobada en Colombia mediante la Ley 12 de 22 de enero de 1991).

Es cierto que, más adelante, el decreto objeto de control dispone que la atención virtual de solicitudes y situaciones en casos de urgencia deberá hacerse a través de unas direcciones electrónicas de la Comisaría de Familia y de la Inspección de Policía del Municipio de Une.

No obstante, mientras el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020 ordena la **prestación ininterrumpida** de los servicios de las comisarías de familia, el decreto objeto de control no sigue esos mismos lineamientos porque suspende los términos de los procesos administrativos de familia y sólo prevé la atención para situaciones de urgencia.

La razón por la cual el Gobierno Nacional se abstuvo de suspender esta clase de procedimientos, se encuentra en la parte motiva del referido decreto legislativo, el cual enfatiza en los riesgos sobre la agudización de la violencia intrafamiliar, a raíz del confinamiento en los hogares ocasionado por la situación de pandemia (Ver párrafos 21, 22 y 24 de la parte motiva del Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020. En particular, la recomendación del Comité de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de 18 de marzo de 2020).

Por tal motivo, no se sirve al propósito de prevenir la violencia intrafamiliar y al de tomar medidas de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, si se suspenden las funciones administrativas y jurisdiccionales de las Comisarías de Familia mediante la suspensión de términos de los procedimientos administrativos en curso.

En conclusión, el acto objeto de control infringe el Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020; y los artículos 44 y 45 de la Constitución y 3, numeral 1, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que consagra el interés superior de este; en cuanto hace a las disposiciones relacionadas con la Comisaría de Familia del Municipio de Une, que **no debió suspender los términos de los procesos administrativos en curso**, sino adecuar su funcionamiento a las previsiones del decreto legislativo ya mencionado.

No está demás señalar una situación que se aprecia en otro aspecto de la normativa nacional que sirvió de fundamento al Decreto 30 de 24 de marzo de 2020 de la Alcaldía Municipal de Une, Cundinamarca.

Se trata de la Resolución No. 2953 de 17 de marzo de 2020, expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que suspendió los términos de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos, a partir de la fecha de expedición de la citada resolución, hasta el 31 de marzo de 2020. Pareciera, desde ese punto de vista, que la Alcaldía Municipal de Une tuvo fundamento en la legalidad superior para hacer lo propio, en cuanto a la suspensión de tales procesos en su comisaría de familia.

Sin embargo, deben formularse dos consideraciones sobre el particular. La primera de ellas, que el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, que estableció la prestación **ininterrumpida** de los servicios de las comisarías de familia, prevalece sobre dicha resolución, por tratarse de una disposición de jerarquía normativa superior.

La segunda, que en tanto la resolución del ICBF estableció una suspensión de términos hasta el **31 de marzo de 2020**, el decreto objeto de Control Inmediato de legalidad determinó que dicha suspensión se extendía hasta el **13 de abril de 2020**, excediendo la previsión de la norma nacional del ICBF y, con ello, violando la legalidad que, en el mismo decreto del Municipio de Une, se invoca como uno de sus fundamentos.

Finalmente, debe indicarse que si bien el decreto objeto de control se ocupa de suspender, en general, los procesos administrativos en curso y menciona, en especial, la suspensión de términos en los procesos administrativos previstos en la Ley 1437 de 2011 y en los procesos policivos del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 (Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana); los decretos legislativos vigentes al momento de la expedición del Decreto 30 de 24 de marzo de 2020 de la Alcaldía Municipal de Une, Cundinamarca, no se ocuparon de dichas materias y, por lo tanto, tales aspectos no son susceptibles del presente medio de control.

El Tribunal no desconoce el concepto emitido por el señor Agente del Ministerio Público según el cual sin facultad legal para ello, la Alcaldía Municipal de Une, Cundinamarca, decidió una suspensión generalizada de procedimientos

administrativos; sin embargo, tal cuestión debe ser abordada en el marco de los medios de control de nulidad y/o de nulidad y restablecimiento del derecho, previstos en los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011; en la medida en que tal planteamiento del señor agente del Ministerio Público no encuadra en las competencias de este Tribunal, por virtud del presente medio de control.

Lo anterior significa, que la cosa juzgada de la presente decisión se limita a declarar como contrario a la legalidad el Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, en cuanto dispuso en el Artículo Primero suspender los términos de los procesos administrativos en curso previstos en la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) y, en particular, los de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes, porque tal aspecto infringe el Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN “A”**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- DECLARAR CONTRARIO A LA LEGALIDAD el Decreto 30 de 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Une, Cundinamarca, *“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE SALUD PÚBLICA”*, en cuanto dispuso en el Artículo Primero suspender los términos de los procesos administrativos en curso previstos en la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) y, en particular, los del restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes.

SEGUNDO.- Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la comunidad la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca.

TERCERO.- ORDÉNASE a la Alcaldía Municipal de Une, Cundinamarca, que comunique la presente decisión a la comunidad a través de su portal web.

CUARTO.- NOTIFÍQUESE al Alcalde del Municipio de Une, Cundinamarca, y al
Agente del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado en Sala realizada en la fecha.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado