

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
ACTO: Decreto 103 del 6 de agosto de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00545-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO POR EL GOBIERNO NACIONAL CON OCASIÓN A LA PANDEMIA DEL COVID-19/REANUDA TÉRMINOS/DECRETOS 491 DE 202 Y No. 35 DEL ARTÍCULO 3 DEL DECRETO 1076 DE 2020.

El municipio de Villanueva remitió vía correo electrónico, el Decreto No. 103 del 6 de agosto de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta de reparto del 15 de septiembre del mismo año.

I. ANTECEDENTES

Mediante auto del 24 de septiembre de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, el cual se notificó por estado No. 184 del 25 de septiembre de 2020, se comunicó al municipio de Villanueva y se notificó personalmente al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos, conforme certificación emitida por la secretaria de la Corporación. Igualmente, en la página web de la Rama Judicial - Tribunal Administrativo de Casanare - Avisos a la Comunidad, se publicó el aviso No. 358 informando la existencia del presente proceso.

Posteriormente, dando cumplimiento a lo dispuesto en la providencia en mención, el 14 de octubre de 2020 se corrió traslado al agente del Ministerio Público destacado ante este Tribunal, remitiendo copia del expediente en medio digital, para rendir el respectivo concepto, quien ni hizo pronunciamiento.

ACERVO PROBATORIO RECUADADO:

La entidad territorial aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Decreto No. 088 del Julio 15 de 2020, "Por medio del cual se adopta la prórroga de la medida nacional de aislamiento, de conformidad con el Decreto Nacional 990 del 9 de julio 2020, y se dictan otras disposiciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus Covid-19 y ordena el aislamiento preventivo desde el 15 de julio hasta el 1 de agosto de 2020 (consecutivo 12).
- ✓ Decreto No. 098 del 31 de julio de 2020, "Por medio del cual se adopta la prórroga de la medida nacional de aislamiento, de conformidad con el Decreto Nacional 1076 del 28 de julio de 2020, y se dictan otras disposiciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus Covid-19 en el municipio de Villanueva – Casanare y ordena el aislamiento preventivo desde el 1 de agosto hasta el 1 de septiembre de 2020 (consecutivo 13).
- ✓ Decreto No. 101 del 05 de agosto de 2020 "Por medio del cual se adoptan medidas tendientes a la conservación de la seguridad ciudadana y el orden público para preservar la vida e integridad personal de los habitantes del municipio de Villanueva – Casanare, en vigencia de la emergencia sanitaria y se dictan otras disposiciones", prohíbe el expendio, venta, distribución y consumo de bebidas embriagantes en Villanueva desde el 6 hasta el 10 de agosto de 2020 y exige la utilización adecuada de tapabocas a todos los habitantes de dicho municipio (consecutivo 9).

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como el Decreto 103 del 6 de agosto de 2020, objeto de estudio fue expedido por la alcaldesa encargada de Villanueva, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

2. DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social”, en lo pertinente preceptúa:*

*“Artículo 1. **Ámbito de aplicación.** El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.*

*Artículo 2. **Objeto.** El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.*

*Artículo 3. **Prestación de los servicios a cargo de las autoridades.** Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

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

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán

suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

(..)

Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(...)

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

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

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

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

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.” (resaltos fuera de texto)

2. DECRETO 1076 DEL 28 DE JULIO 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público” en lo pertinente preceptúa:

“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

(...)

37. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.” (negrilla fuera de texto).

Como el Decreto 103 fue expedido el 6 de agosto de 2020, se debe analizar en vigencia de los Decretos antes mencionados.

3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En este punto, conviene precisar que la Ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

“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”.

Respecto a los controles de los estados de emergencia en reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado explica:

*“ [E]l estado de emergencia está sometido a dos clases de controles: a) el Control Político que corresponde al Congreso y b) el Control Judicial que es compartido, le corresponde a la Corte Constitucional ejercer de manera automática el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción (...) y al Consejo de Estado, y a los Tribunales que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general y abstracto que adopten las autoridades en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el gobierno nacional. [...] [E]l Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica está sometido a los límites temporales (...) solo puede llevarse a cabo «por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario». Algunas características que ostentan los decretos legislativos dictados en estado de emergencia económica, social y ecológica son las siguientes: i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, ii) tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. Sin embargo, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes. iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no.
(...)»*

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. 5 La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. [...] [L]a Corporación ha señalado que si bien, el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. En ese sentido, al entenderse que la sentencia que resuelve el control de legalidad hace

tránsito a cosa juzgada relativa es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados.”¹

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad de los decretos objeto de estudio.

4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO

4.1 CAUSAS:

En el Decreto 103 del 6 de agosto de 2020, se indica que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante “Decreto 385 del 12 de marzo de 2020” sic, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, debido al alto riesgo que existe por la expansión de la pandemia del covid-19, al igual que las circulares 0013 del 12 de marzo, 0018 del 10 de marzo y Resolución 380 de 2020, emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social; Refiere que posteriormente se han emitido normas relacionadas con la declaratoria de emergencia sanitaria, algunas sobre el autocuidado y medidas especiales, reglas para el aislamiento preventivo y pautas para que a nivel local se reduzca la posibilidad de propagar el virus.

Precisa que a través del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre ellas, la restablecida en el artículo 6, que atañe a la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, hasta que permanezca vigente la emergencia sanitaria y señala que la administración municipal expidió el Decreto 054 de 2020, el cual en su artículo 5, ordenó la suspensión de términos en todas las actuaciones que adelantan las inspecciones de policía (Rural Urbana), tránsito y espacio Público, procesos policivos de la Ley 1801 de 2016, amparos administrativos por perturbación a la posesión y tenencia, así como los procesos por violencia intrafamiliar, demás procesos en los que sean parte niños y niñas y adolescentes y

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚM. 9 Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, 27 de mayo de 2020 Radicación número: 11001-0315-000-2020-00964-00(CA)A Actor: SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Demandado: CIRCULAR EXTERNA NÚM. 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. SE DECLARA QUE LA CIRCULAR EXTERNA NÚM. 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL SUPERINTENDENTE DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA, SE ENCUENTRA AJUSTADA A LA LEGALIDAD.

conciliaciones prejudiciales de que trata la ley 640 de 2001, adelantados por la Comisaria de Familia del municipio de Villanueva.

Que de la anterior medida exceptuó las medidas de protección adoptadas en los casos de violencia intrafamiliar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas y adolescentes tramitada por la Comisaria de Familia. Así mismo, en el artículo 2 del Decreto 057 de 2020, dispuso que por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, se suspenden las actuaciones administrativas y que mediante acto administrativo, se podrá realizar algunas actuaciones de manera total o parcial, en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades.

Esgrime que, mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020 y que el Gobierno Nacional ha ordenado paulatinamente la incorporación de diferentes actividades de comercio y de prestación de servicios, dentro de la que se encuentra el funcionamiento de las inspecciones de policía, a través de los Decretos 564, 593, 636, 749, 990 y 1076 de 2020, los cuales en el numeral 37 del artículo tercero, disponen que se permite el derecho de circulación de las personas para el funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas. Trae a colación el artículo 10 de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020 expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual dispone que, a través de la Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar del ICBF se instará a los alcaldes del país para adoptar las medidas correspondientes con las Comisarías de Familia, garantizando que se preste la atención de actos urgentes y verificación de derechos.

En consecuencia, dispone reanudar los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, a partir del 12 de agosto de 2020, de los procesos que adelanta la Inspección de Policía Urbana y Rural del municipio de Villanueva, contenidos en el artículo 206 del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana; sin perjuicio de los protocolo de bioseguridad impartidos por el Gobierno Nacional; garantiza la prestación del servicio por parte de la Comisaria de Familia respecto de

los actos urgentes y medidas de protección provisionales, tomadas en casos de violencia intrafamiliar, así como la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas y adolescentes de Villanueva.

Así mismo, mantiene la medida de suspensión de términos en los procesos administrativos de restablecimientos de derecho adelantados por la Comisaría de Familia, conforme lo dispone el artículo 6 del Decreto 491 de 2020 y la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020, desde el 23 de marzo y hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social; faculta a la Comisaría de Familia para que pueda levantar la suspensión de términos o abstenerse de suspenderlos, en los procesos de restablecimiento de derechos, que a la fecha cuentan con todos los elementos fácticos y probatorios para realizar la modificación de la medida a reintegro familiar; los que cuenten con todos los soportes para emitir el cierre y los demás que tengan todos los medios probatorios para fallar, modificar la medida o definir de fondo la situación jurídica del niño, niña o adolescente en los que le sea posible de forma virtual o presencial recaudar los medios probatorios para adoptar la decisión correspondiente.

Igualmente establece que, conforme al artículo 6 del Decreto 401 de 2020, continúan suspendidos los términos para trámites extraprocesales que tiene dispuestos un límite de tiempo desde el 17 de marzo hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, correspondientes a las conciliaciones de custodia, cuota de alimentos y régimen de visitas, separaciones de cuerpos, de bienes y declaraciones de unión marital de hecho adelantadas por la Comisaría de Familia, sin perjuicio de los protocolos de bioseguridad impartidos por el Gobierno Nacional. Finalmente señala que el decreto rige a partir del 12 de agosto de 2020.

4.2. PERTINENCIA:

Por los efectos pedagógicos de la sentencia, la sala considera necesario desarrollar algunos ejes temáticos que explican la suspensión de términos así: el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 en su artículo 6, suspende los términos de las actuaciones administrativas, cuando el servicio no se pueda prestar en forma presencial, naturalmente así se está protegiendo la vida

de las personas; el artículo 3 ídem prevé que para propiciar el distanciamiento social, las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos para registro y respuesta de las peticiones. Cuando no se cuente con medios tecnológicos el servicio se debe prestar en forma presencial.

De conformidad lo expuesto, se advierte que, en el artículo quinto del Decreto local 054 de 2020², se ordenó la suspensión de términos en todas las actuaciones que adelanta la Inspección de Policía de policía rural y urbana, tránsito y espacio público, en procesos policivos de la Ley 1801 de 2016, amparos administrativos, procesos por violencia intrafamiliar y aquellos que en los que sean parte, niños, niñas y adolescentes en virtud de la ley 1098 de 2006 y conciliaciones prejudiciales adelantadas por la Comisaría de Familiar del municipio de Villanueva. Así mismo a través del Decreto 057 de 2020³, en su artículo segundo, se suspendieron los términos de las actuaciones administrativas hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria, precisando que se podrán adelantar algunas actuaciones de manera parcial o total, presencial o virtual, conforme al análisis que hagan las autoridades respecto de cada proceso, previo la evaluación de la situación concreta. Se precisa que los referidos actos administrativos fueron declarados ajustados a derecho en providencias del 28 de mayo de 2020, dentro de los procesos que se relacionan a pie de página.

Ahora bien, en el Decreto 103 del 6 de agosto de 2020, objeto de análisis, que reanuda los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales que adelanta la Inspección de Policía Urbana y Rural de Villanueva y de algunos trámites y procedimientos propios de la Comisaría de Familia de dicho municipio – suspendidos a través de los precitados decretos locales-, no se dispone de manera expresa, bajo qué parámetros se va a prestar el servicio al público, tan solo se resalta que se deben atender los protocolos de bioseguridad impartidos por el Gobierno Nacional, precisando que, para la fecha en que se expidió el acto administrativo

² Tribunal Administrativo de Casanare; Fallo del 28 de mayo de 2020, dentro del proceso 85001-2333-000-2020-00161-00 (85001-2333-000-2020-00174-00 acumulado). M. P. Aura Patricia Lara Ojeda.

³ Tribunal Administrativo de Casanare; Fallo del 28 de mayo de 2020, dentro del proceso 85001-2333-000-2020-00161-00 (85001-2333-000-2020-00172-00 acumulado). M. P. Aura Patricia Lara Ojeda.

observado, aún estaba establecida la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenado a través del Decreto nacional 1076 de 2020, mediante el cual se impartían instrucciones a los municipios dependiendo si están catalogados con baja, moderada, alta o sin afectación de covid-19, precisando que para el 10 de agosto de 2020, Villanueva tenía 46 casos positivos para covid-19⁴ y se encontraba catalogado por el Ministerio de Salud como municipio con afectación alta⁵. Por tanto, se debe entender que la apertura de términos, decisiones y comunicaciones deben informarse por medios electrónicos, especialmente página web o correo electrónico personal del interesado y sólo en casos excepcionales se dará apertura a las sedes físicas respectivas, para atender los requerimientos de los términos que se reanudan, Bajo estos parámetros se entiende que la disposición analizada resulta pertinente.

La Sala efectúa un análisis al artículo segundo y sus parágrafos 1 a 4 del del decreto observado:

ARTICULO SEGUNDO: Se garantiza la prestación del servicio por parte de la Comisaría de Familia respecto de los actos urgentes y medidas de protección provisionales tomadas en casos de violencia intrafamiliar, así como la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas y adolescentes del Municipio de Villanueva Casanare.

Se advierte que el citado artículo garantiza la prestación del servicio por parte de la Comisaría de familia de Villanueva de manera restringida, pues solo habilita los actos urgentes, sin indicar nada respecto a las demás actuaciones que tiene a su cargo y sin que se encuentren soportadas la suspensión de términos respecto de los trámites distintos a aquellos que no tienen connotación urgente, restricción que va en contraposición de la prestación integral del servicio de la comisaría de familia a los usuarios, cuando el numeral 37 del artículo 37 del Decreto 1076 de 2020, permite la circulación en dichos casos, sin salvedad alguna y con los protocolos de bioseguridad, para evitar el contagio del covid-19. Se precisa, que si bien, la prestación del servicio de la Comisaría de Familia de manera parcial, se soporta en la Resolución 3507⁶ del 14 de mayo de 2020, se advierte que ésta

⁴<http://www.redsaludcasanare.gov.co/informacion-adicional/reporte-de-covid19-en-el-departamento-de-casanare-agosto>

⁵ Fuente: Cálculos MSPS-Dirección de Epidemiología y Demografía (Casos confirmados y Positividad COVID - INS, Proyecciones población DANE)

⁶ Se encuentra en curso su análisis de legalidad. Consejo de Estado, Rad. No. CA - 11001-03-15-000-2020-02253-00CA - 11001-03-15-000-2020-03166-00. C. P. William Hernández Gómez. Se avocó conocimiento en auto del 4 de junio de 2020.

fue proferida cuando aún se mantenían las medidas de restricción de manera general en la prestación del servicio por parte de la administración, pues se conservaba la medida de aislamiento preventivo obligatorio por parte del Gobierno Nacional; sin embargo, las limitaciones de circulación se han ido flexibilizando, con el fin de incentivar la economía y reactivar la prestación del servicio por parte de la administración, hasta el punto que al 28 de julio de 2020, se habilitó la circulación para el funcionamiento de las inspecciones de policía y comisarías de familia, de manera integral, sin condicionamiento alguno.

En ese orden de ideas, el artículo segundo del Decreto local observado, no se ajusta de manera plena al numeral 37 del artículo 3 del Decreto 1076 de 2020, razón por la cual se declarará legalmente condicionado, en el sentido de garantizar la prestación del servicio por parte de la Comisaría de Familia de Villanueva, sin restricción de ninguna actuación.

Se analiza el párrafo 1 del artículo 2 del Decreto 103 de 2020:

Parágrafo 1: Se mantiene la medida de suspensión de términos en los Procesos Administrativos de Restablecimientos de Derechos adelantados por la COMISARIA DE FAMILIA- conforme al artículo 6° del Decreto Nacional 491 de 2020 y la Resolución No. 3507 de 14 de mayo de 2020 emitida por I.C.B.F, continúan suspendidos los términos de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD), desde el 23 de marzo y hasta el día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Al respecto, se advierte que dicha medida se soporta en el artículo primero de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020 expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. No obstante, no se dice nada respecto a lo dispuesto en el párrafo 1 del citado artículo, según los cuales, las autoridades administrativas deben continuar adelantando las acciones correspondientes dentro de los procesos de restablecimientos de derecho y realizar el seguimiento superior, cuando sea posible, teniendo en cuenta el interés superior del niño y la prevalencia de sus derechos.

Así mismo, se precisa que en la sentencia proferida el 28 de mayo de 2020 dentro del proceso 85001-2333-000-2020-00161-00 y 85001-2333-000-2020-0017400 acumulado, se analizó el Decreto 054 del 23 de marzo de 2020 que

se declaró ajustado a derecho y se indicó que la particular condición de las Comisarías de Familia se fortalece, si se tienen en cuenta los derechos fundamentales y superiores de la niñez y la infancia, para que en caso de alguna infracción se restablezcan los derechos de manera inmediata, asunto que fue incluido en dicho acto administrativo.

En ese orden de ideas, si el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, permite circulación para el funcionamiento de las Comisarías de Familia y sus usuarios, no existe motivación alguna para mantener suspendidos los términos relacionados con los procesos de restablecimiento de derechos, precisando que, para el 14 de mayo de 2020, fecha en que se expidió la Resolución 35077, se mantenían restricciones relacionadas con la prestación de algunos servicios administrativos, circunstancia que quedó superada, cuando se expidió el Decreto Nacional previamente citado. Por tanto, la medida adoptada en el párrafo primero del artículo segundo del Decreto 103 del 6 de agosto de 2020, no se ajusta a derecho pues no se encuentra motivada y por el contrario, pone en riesgo los derechos de los niños, niñas y adolescentes, quienes son los sujetos principales de los procesos administrativos de restablecimientos de derecho, razón por la cual se declarará su nulidad.

Se analizan igualmente los párrafos segundo y cuarto del artículo segundo del Decreto 103 del 6 de agosto de 2020, que disponen:

Parágrafo 2: Se faculta a la Comisaria de Familia para que en el marco de su autonomía pueda levantar la suspensión de términos o abstenerse de suspenderlos, en los siguientes Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos:

1. Los que a la fecha cuentan con todos los elementos fácticos y probatorios para realizar la modificación de medida a reintegro familiar.
2. Los que a la fecha cuentan con todos los elementos fácticos y probatorios para emitir el cierre.
3. Y los demás, que a consideración de la Autoridad Administrativa cuentan con los medios probatorios para fallar, modificar la medida o definir de fondo la situación jurídica del niño, niña o adolescente o en los que sea posible, de forma virtual o presencial, recaudar los medios probatorios necesarios para fallar, modificar la medida o definir de fondo la situación jurídica.

⁷ Se encuentra en curso su análisis de legalidad. Consejo de Estado, Rad. No. CA - 11001-03-15-000-2020-02253-00CA - 11001-03-15-000-2020-03166-00. C. P. William Hernández Gómez. Se avocó conocimiento en auto del 4 de junio de 2020.

Observa la Sala que la referida medida, se soporta en el artículo segundo de la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020, la cual fue adoptada cuando se encontraban restringida la prestación del servicio de los procesos y asuntos administrativos y por ello, la facultad para la Comisaría de Familia de levantar la suspensión de términos o abstenerse de suspenderlos operaba cuando los procesos se encontraban. Por tanto, resulta inane facultar a la Comisaría de Familia para que reanude algunos términos o se abstenga de suspenderlos, cuando el numeral 37 del artículo 3 del Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, permite la circulación para el funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas, sin restringir ningún procedimiento que adelanten dichas dependencias, precisando que, no se encuentra motivada la suspensión de términos de algunas actuaciones, circunstancia que vulneraría los derechos de los usuarios, entre ellos los niños, niñas y adolescentes, quienes son los principales destinatarios de las actuaciones surtidas por la Comisaría de Familia. Por tanto, se declarará la nulidad del parágrafo 2 del artículo segundo del acto administrativo observado.

Finalmente se analizan los párrafos 3 y 4 del artículo segundo del Decreto 103 del 6 de agosto de 2020:

Parágrafo 3: Conforme al artículo 6o del Decreto número 491 de 2020, continúan suspendidos los términos para los trámites extraprocesales que tienen dispuestos un límite de tiempo desde el 17 de marzo y hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, correspondientes a las conciliaciones de custodia, cuota

de alimentos y régimen de visitas, separaciones de cuerpos y bienes y declaraciones de unión marital de hecho, adelantadas por la Comisaria de Familia del Municipio de Villanueva Casanare.

Parágrafo 4: La Comisaria de Familia bajo su autonomía podrá levantar la suspensión de términos o abstenerse de suspenderlos, en los trámites extraprocesales.

Las citadas disposiciones se soportan en el artículo tercero y su parágrafo de la Resolución 3507 de 2020, según la cual, continúan suspendidas las actuaciones extraprocesales allí enunciadas y faculta a la Comisaría de Familia para levantar algunas actuaciones.

Al respecto, se reitera, que la medida establecida en el numeral 37 del artículo 3 del Decreto 1076 de 2020, habilita la prestación de los servicios de las comisarías de familia y de las inspecciones de policía y con ello, los derechos de los usuarios que allí acuden.

Igualmente, se precisa que, el párrafo tercero del artículo 6 Decreto 491 de 2020, establece que dicha disposición no aplica para las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales y las medidas que se adoptan en el párrafo 3 del artículo segundo del decreto local, involucran a los niños, niñas y adolescentes, pues atañen a custodia, cuota de alimentos y régimen de visitas, asuntos que no pueden limitar los derechos fundamentales de esta población especial. Finalmente, en lo referente a la suspensión de términos para las separaciones de cuerpos y bienes o declaraciones de uniones maritales de hecho, no se advierte motivación alguna al respecto, circunstancia que vicia de legalidad lo establecido en el párrafo 3 que se estudia.

En cuanto al párrafo 4, se reitera que, con la expedición del Decreto 1076 de 2020, se habilitó la prestación del servicio de comisaría de familia, sin restricción de algún procedimiento en particular. Por tanto, resulta fútil la medida de levantar la suspensión de términos de algunas actuaciones, cuando se debe garantizar la prestación plena del servicio que presta dicha dependencia, con el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad. En ese sentido, se declarará la nulidad de los párrafos 3 y 4 del decreto 103 de 2020.

Efectuando una aplicación sistemática de los decretos 491 y del 1076 del 28 de julio de 2020, se colige que el decreto local observado cumple el presupuesto de pertinencia, siempre y cuando la atención al público se haga, previa advertencia por medios tecnológicos y en casos excepcionales en forma presencial, atendiendo las recomendaciones de bioseguridad, prevención y tomando las precauciones para reducir la exposición al contagio del coronavirus Covid 19, tanto de los servidores públicos como de los particulares interesados en adelantar los trámites de títulos de depósito judicial, en especial cuando la atención sea presencial.

4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.

La declaración universal de los derechos humanos elevó a norma positiva lo que históricamente se venía reclamando como un derecho al acceso a la administración y a ser escuchado en igualdad de condiciones a todas las demás personas, a permitir la defensa del investigado y aportar pruebas, de

manera correlativa a ser informado de las decisiones sin demora, por los medios adecuados con el objeto de preparar su defensa, con la certeza de un debido proceso previamente establecido, que es lo que consagra el artículo 29 de la C.P.

Como consecuencia de lo anterior, para el caso en estudio, pasado algún tiempo del cierre de términos se hace necesario materializar el principio de debido proceso y acceso a la justicia; por tanto, la administración municipal debe de manera inmediata proferir los protocolos correspondientes para advertirle a la ciudadanía de los procedimientos de acceso vía correo electrónico, mensaje de datos o plataformas digitales e informar a la ciudadanía de igual manera cual va a ser el mecanismo de notificación de todas sus actuaciones administrativas tales como derechos de petición, notificación de actos administrativos particulares y concretos, actos que inician o terminan actuaciones; de igual forma protocolos de atención al público y de bioseguridad en caso de que la atención sea presencial.

Conforme al ya citado Decreto legislativo 491 de 2020, el propósito es la prestación de los servicios a cargo de las entidades y órganos del Estado, atendiendo al distanciamiento social, flexibilizando la atención del servicio presencial y estableciendo mecanismos digitales y el uso intensivo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para que a la vez que se proteja la vida y se garanticen los derechos subjetivos de las personas desde la administración municipal.

El Decreto 103 del 6 de agosto de 2020 proferido por el alcalde municipal de Villanueva, debe cumplir para su aplicación con la interpretación que se hace en la presente providencia y bajo éste entendido, la medida resulta proporcional porque cumple los propósito de los decretos 491 y 1076 de 2020, frente a la excepción al aislamiento obligatorio con el fin de reactivar los trámites administrativos y jurisdiccionales que se surten en sede administrativa, específicamente en la Inspección de Policía Urbana y Rural así como en la Comisaría de Familia de Villanueva, con lo cual cumple a su vez los presupuestos de necesidad y finalidad, para equilibrar las restricciones a la libertad de locomoción por la pandemia con la supervivencia de los habitantes.

5. FACULTADES Y LÍMITES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA DE VILLANUEVA EN CALIDAD DE ALCALDESA ENCARGADA.

El artículo 315 de la C.P. establece dentro de las atribuciones del alcalde, dirigir la acción administrativa del municipio. En los términos del artículo 4 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, a los municipios corresponde administrar sus asuntos y ejercerán las competencias que les atribuyen la Constitución y la Ley y, en el inciso segundo del artículo 106 de la citada Ley 136 se dispone que el alcalde podrá encargar de sus funciones a uno de los secretarios o quien haga sus veces. Según se indica en el Decreto observado, que lo profiere la alcaldesa encargada.

En el actual estado de emergencia, el ya citado Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales, siendo en el caso sub examine competencia de la alcaldesa Villanueva expedir el Decreto 103 del 6 de agosto de 2020, en este caso, quien hace las veces de alcaldesa encargada.

6.-EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 103 DEL 6 DE AGOSTO DE 2020

El Decreto local observado, se emitió en vigencia del Decreto 1076 del 28 de julio de 2020; por sus efectos, las autoridades territoriales pueden implementar en su jurisdicción las excepciones al aislamiento obligatorio con facultad discrecional dentro de su municipio. Se reitera, se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la población de Villanueva y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD de los párrafos 1, 2, 3 y 4 del artículo segundo del Decreto 103 del 6 de agosto de 2020, proferido por la alcaldesa encargada de Villanueva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLÁRASE la legalidad condicionada del artículo segundo del Decreto 103 del 6 de agosto de 2020, proferido por la alcaldesa encargada de Villanueva, **disponiendo que** “se garantiza la prestación del servicio por parte de la Comisaría de Familia de Villanueva”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLÁRASE EN LO DEMÁS AJUSTADO A DERECHO, el Decreto 103 del 6 de agosto de 2020, proferido por la alcaldesa encargada, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Notificar esta sentencia al representante legal del municipio de Villanueva y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

QUINTO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

SEXTO: En firme la presente decisión, archívese el expediente.

(Aprobado en Sala de la fecha, acta No. 75)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado

Firmado Por:

AURA PATRICIA LARA OJEDA
MAGISTRADO
MAGISTRADO - TRIBUNAL 03 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE YOPAL-CASANARE

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: **169bc0d72fe97069030da0b633fd9dd3d14509cc690cfa08f933d812f5aaef9**

Documento generado en 14/11/2020 09:22:38 a.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>