



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
Sala Plena
M.P. Ramiro Aponte Pino

Neiva, once de junio de dos mil veinte.

MEDIO DE CONTROL ACCIONADO	: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD : DECRETO 10.-02.2-033 DE 20 DE MARZO DE 2020
MUNICIPIO	: LA PLATA (H)
PROVIDENCIA	: SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA
RADICACION	: 41 001 23 33 000 2020 00342 00
ACTA	: Sala virtual No. 15

I.-EL ASUNTO.

Evacuadas las correspondientes ritualidades, de acuerdo con las preceptivas consagradas en el artículo 185-6º del CAPACA, sin que se advierta falencias sustanciales o adjetivas que invaliden lo actuado, procede la Sala Plena a emitir pronunciamiento de mérito.

I.- ANTECEDENTES.

1.- El acto general objeto de control de legalidad.

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 (modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012) y la Ley 1098 de 2006; el 20 de marzo hogaño, el alcalde de La Plata (H) expidió el Decreto 10.02.2-033 "POR LA (sic) CUAL, SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS FRENTE A LOS TRÁMITES DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CASUSA (sic) DEL CORONAVIRUS COVID-19".

En concreto, suspendió los términos en los referidos procesos (del 20 al 31 de marzo hogaño); sin perjuicio de que la autoridad administrativa pueda modificar las medidas de restablecimiento de derechos (cuando la urgencia lo requiera o cuando así lo exija el interés superior del niño).

En efecto, el mencionado acto administrativo dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO.- SUSPENDER los Términos de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos – P.A.R.D., a partir de la fecha y hasta el 31 de marzo de 2020, susceptible de prórroga, de acuerdo, con las directivas del Gobierno Nacional. Por lo tanto, en este periodo de tiempo, no opera la pérdida de competencia.

PARÁGRAFO PRIMERO.- Lo anterior, sin perjuicio de que la Autoridad Administrativa, continúe adelantando las acciones correspondientes dentro de los procesos, modificando las medidas de restablecimiento de derechos cuando se requieran con urgencia y realizando el seguimiento, cuando sea posible, teniendo en cuenta el interés superior del niño y prevalencia de sus derechos”.

PARÁGRAFO SEGUNDO.- CONMINAR a la Comisaría de Familia del Municipio de La Plata Huila, a continuar con las labores pertinentes, en los términos establecidos en el Decreto Municipal NO. 10-02-0-2-030 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto Municipal 10-02.2-032 del 20 de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO.- VERIFICACIÓN DE DERECHOS, Teniendo en cuenta, que la verificación de la garantía de derechos establecida en el artículo 52 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 1 de la Ley 1878 de 2018, se realiza cuando se reporta presuntas vulneraciones o amenazas de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, no podrá suspenderse la realización de la misma conforme a la normatividad antes citada.

No obstante, en el evento de requerirse apertura PARD se adoptarán las medidas de restablecimiento de derechos de urgencia y se suspenderán los términos del proceso durante el periodo establecido en la presente Resolución.

En el desarrollo de las verificaciones de derechos deben adoptarse todas las medidas de bioseguridad que ha dispuesto el Gobierno Nacional y la Alcaldía Municipal, para prevenir el contagio del COVID-19, como uso de tapa bocas, lavado frecuente de manos con abundante agua y jabón, uso de gel anti bacterial, y las demás que se dispongan.

ARTÍCULO TERCERO.- ASUNTOS EXTRAPROCESALES. Se suspenden los términos para los trámites extraprocesales que tienen dispuesto un límite de tiempo y una vez se restablezca el servicio, deberán reprogramarse las audiencias y trámites respectivos.

ARTÍCULO CUARTO.- VIGENCIA Y DEROGACIONES. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y hasta el 31 de marzo de 2020, con lo cual se modifica transitoriamente los actos administrativos que le sean contrarias”.

2.- El trámite.

Dicho acto fue remitido por el ente territorial el 20 de abril de la presente anualidad. El 21 del mismo mes y año ingresó al Despacho, y se admitió el 23 de abril siguiente.

Se requirió a la Personería de La Plata (H) para que en un término de diez (10) días expresara su parecer sobre la legalidad, conveniencia y efectos del referido acto administrativo.

Finalmente, se dispuso correr traslado al Ministerio Público.

3.- Intervención ciudadana.

No hubo intervención ciudadana, a pesar de que se informó a la comunidad en debida forma¹.

4.- Personería de La Plata (H).

La personera municipal solicita declarar la legalidad del decreto, considerando que satisface los requisitos formales y materiales propios “de este tipo de actos administrativos”; resaltando que su contenido guarda conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia sanitaria.

Inicialmente hizo un recuento de la declaratoria de pandemia de *covid-19* por parte de la Organización Mundial de la Salud (el 11 de marzo

¹ El aviso fue fijado en la página web de la Rama Judicial y del Tribunal Administrativo del Huila el 24 de abril de 2020.

de 2020), de la emergencia sanitaria nacional declarada por el Ministerio de la Protección Social (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020) y de la declaración de urgencia manifiesta por parte del Gobernador del Huila (Decreto 093 del 16 de marzo de 2020). Destacó, que aunque la Ley 1098 de 2006 (modificada por la Ley 1878 de 2018), establece que las Comisarías de Familia deben emitir una decisión de fondo en un término perentorio de seis meses (luego de constatar la existencia de situaciones de amenaza o vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “también adoptó medidas transitorias en los procesos administrativos (sic) de restablecimiento de derechos PARD”; sin embargo, no realizó ninguna precisión sobre la naturaleza de estas medidas.

5.- Concepto del Ministerio Público.

Luego de abordar el análisis del marco superior y legal que regula los *estados de excepción* y el *control inmediato de legalidad*, la Procuradora 34 Judicial II adscrita a ésta Corporación solicita declarar ajustado a derecho el Decreto 10-02.2-033 del 20 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de La Plata, con excepción de la frase “*cuando sea posible*”, contenida en el párrafo primero del artículo 1º.

Luego de explicar algunas particularidades del *proceso administrativo del restablecimiento de derechos* (cuya competencia la ostentan los defensores y comisarios de familia, quienes deben emitir una decisión de fondo en un término no superior a seis meses); destaca que a través de la Resolución 2953 del 17 de marzo de 2020, la Directora General de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar suspendió los términos en este tipo de procesos hasta el 31 de marzo de la presente anualidad; sin que durante este interregno opere la pérdida de competencia.

En tal virtud, estima que la suspensión de términos obedece a las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno Nacional, las cuales, “imposibilitarían el adelantamiento de las diligencias propias del proceso, que implica el contacto personal (...)”. Y como esta

inactividad trae como consecuencia la pérdida de competencia de defensores y comisarios de familia y la remisión del expediente al juez de familia (Ley 1098 de 2006)²; ésta autoridad judicial tampoco podría asumir su conocimiento, porque a través de los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11521, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales.

Así las cosas, el acto administrativo se circunscribe dentro de los parámetros nacionales. Máxime, si se tiene en cuenta que no se suspendió la toma de medidas de urgencia de restablecimiento de derechos ni la posibilidad de modificar las que ya fueron adoptadas.

No obstante lo anterior, la expresión contenida en el párrafo primero del artículo 1º, "*cuando sea posible*", para referirse al seguimiento que se hará a las medidas de restablecimiento, desconoce la protección constitucional de que gozan los niños, niñas y adolescentes (artículo 44 Superior), y no realiza ninguna precisión de "...los parámetros a tener en cuenta por los funcionarios para determinar dicha posibilidad".

III.- CONSIDERACIONES.

1.- La competencia.

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136, 151-14 y 185-6º del CPACA, el Tribunal (en Sala Plena), es competente para resolver el presente asunto en única instancia; como quiera que la controversia tiene por objeto ejercer el control inmediato de legalidad de un acto de carácter general, proferido por una autoridad con jurisdicción en el departamento del Huila.

2.-El problema jurídico.

Se contrae a establecer, si en la expedición del Decreto 10.02.2-033 del 20 de marzo de 2020 se satisficieron los requisitos regulados en el marco normativo superior. En particular, si se allanaron al

² Código de Infancia y Adolescencia.

cumplimiento de las preceptivas rectoras del estado de emergencia económica y social.

3.- El estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Carta y la Ley Estatutaria 137 de 1994, con el fin de conjurar la crisis generada por la pandemia del coronavirus covid19, el 17 de marzo del año en curso el Presidente de la República expidió el Decreto 417 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional".

De acuerdo con la normatividad superior, la vigencia fue establecida en 30 días calendario, y al expirar, el 6 de mayo siguiente el Ejecutivo expidió el Decreto 637, declarando nuevamente el estado de excepción durante idéntico término.

En desarrollo de las facultades, el Gobierno Nacional ha expedido una buena gama de Decretos Legislativos (con fuerza de ley), regulando múltiples materias (convivencia, salubridad, confinamiento obligatorio, restricción de la libertad de circulación, interrupción de actividades económicas, contratación estatal, asuntos tributarios y presupuestales, administración de justicia, servicios bancarios y financieros, servicios públicos domiciliarios, transporte, subsidio a los menos favorecidos, reactivación económica, entre otros).

4.-El marco normativo y jurisprudencial que regula el *control inmediato de legalidad*.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994³, preceptúa 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 emanaren de autoridades nacionales." (subrayado fuera de texto).

³ Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia.

Ese precepto fue reproducido por el artículo 136 del CPACA, y el artículo 151-14, *ibídem*, dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia el "...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" (el subrayado es nuestro).

En opinión del H. Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad "...es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción⁴" (subraya la Sala).

De igual manera, dicha Colegiatura estableció los presupuestos que se deben satisfacer para que las medidas de las entidades territoriales sean susceptibles del *control inmediato de legalidad*:

"a) que sean de carácter general; b) que correspondan al ejercicio de la función administrativa y c) que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción⁵".

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, 5 de marzo de 2012. Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Reinaldo Chávarro Buriticá. Bogotá, D.C., Veintiocho (28) de Enero de Dos Mil Tres (2003). Radicación Número: 11001-03-15-000-2002-1280-01(CA-006). Posición reiterada, en providencia del 20 de octubre de 2009, proferida dentro del expediente radicado 2009-00549. Ver en igual sentido, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo auto del 31 de marzo de 2020, Consejo Ponente: Dra Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

En reciente pronunciamiento, se ratificó y precisó esa posición jurisprudencial:

“Ahora bien, cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las *“medidas de carácter general”*, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en estas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que en tiempo, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) *subjetivo (autoridad que lo expide)*, que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad de nivel nacional o territorial; y ii) *objetivo (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad)*, que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción”⁶.

5.- El caso concreto.

Como ya se indicara, el 20 de marzo hogaño, el Alcalde de La Plata (H) expidió el Decreto 10.02.2-033, adoptando medidas transitorias relacionadas con el trámite del proceso de restablecimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes “EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CASUSA (sic) DEL CORONAVIRUS COVID-19”.

En concreto, suspendió los términos en los referidos procesos (desde el 20 al 31 de marzo hogaño); sin perjuicio de que la autoridad administrativa pueda modificar las medidas de restablecimiento de derechos (cuando la urgencia lo requiera o cuando así lo exija el interés superior del niño).

Al respecto, es del caso precisar lo siguiente:

a.- No existe duda de que el referido decreto es un acto administrativo general y fue expedido por el Burgomaestre de La Plata, en desarrollo de fundiciones administrativas. En tal virtud, es menester inferir que

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 8 de mayo de 2020. Radicación 1100103150002020146700. Acto objeto de control: Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Expector (ANE). M.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero.

se acreditan los dos primeros presupuestos jurisprudencialmente establecidos.

b.- Sin embargo, considera la Sala que no se satisface el tercero; porque no obstante que se afirma que la suspensión de términos se implementó para adaptarse a los requerimientos generados por la pandemia del *covid-19*; el Decreto 10.02.2-033 del 20 de marzo de 2020 se apoyó exclusivamente en el marco constitucional y legal ordinario (*artículo 91 de la Ley 136 de 1994, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016 y la Resolución 2953 del 17 de marzo de 2020, expedida por el ICBF*). Y aunque también menciona la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"; la misma no autoriza ni se refiere a la materia específica objeto de análisis (suspensión de términos).

c.-En ese orden de ideas, es menester inferir que el mentado acto no se expidió en desarrollo de los decretos legislativos, y aunque el artículo 6º del Decreto Legislativo 491 autorizó que las autoridades suspendieran los términos en las actuaciones administrativas, éste se expidió el 28 de marzo de 2020; es decir, ocho días después de que el Alcalde hiciera lo propio en su jurisdicción (20 de marzo). Así las cosas, es forzoso concluir que hizo uso de una atribución que hasta ese momento no había sido conferida. Siendo del caso resaltar, que en el Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 (expedido dos días después), el Ministerio de Justicia ordenó que el servicio en las Comisarías de Familia se preste de manera ininterrumpida. De suerte que el decreto local tampoco es desarrollo de éste.

Es más, la Resolución 2953 del 17 de marzo de 2020, expedida por el ICBF, a través de la cual, "se adopta medidas transitorias frente a los trámites de restablecimiento de derechos de niños, niñas adolescentes, en el marco de la emergencia sanitaria causada por causa del Coronavirus COVID-19"; que también es citada como fundamento legal del pluricitado acto administrativo, fue expedida mucho antes del Decreto 491 de 2020 (once días). Así las cosas, es menester colegir que el Decreto 10.02.2-

033 del 20 de marzo de 2020, no es pasible del control inmediato de legalidad.

Lo anterior, sin perjuicio de que quien esté interesado pueda promover el medio de control que de acuerdo con sus pretensiones fuera procedente.

Por lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- No efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 10.02.2-033 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de La Plata (H) "POR LA (sic) CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS FRENTE A LOS TRÁMITES DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CASUSA (sic) DEL CORONAVIRUS COVID-19".

Lo anterior, sin perjuicio de que quien esté interesado pueda promover el medio de control que de acuerdo con sus pretensiones fuera procedente.


SEGUNDO.- Ordenar la publicación de la presente decisión, en la sección que para el efecto, se ha dispuesto en la página web de la rama judicial (www.ramajudicial.gov.co).

TERCERO.- Cumplido lo anterior, se ordena el archivo del expediente, previo desanotación en el software de gestión.

NOTIFIQUESE.



RAMIRO APONTE PINO
Magistrado



JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
Magistrado



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado
-Salvamento de Voto-



GERARDO IVÁN MUNÓZ HERMIDA
Magistrado



JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado

2020-00342-00
Control Inmediato de Legalidad
Municipio de La Plata (H)

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'B' followed by a horizontal line and a series of loops and strokes that suggest the name 'Galvis Bustos'.

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada
-Aclaración de voto-