

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Actuación procesal No: 2020 – 0894

Acto Administrativo: DECRETO 074 DE ABRIL 12 DE 2020 DEL MUNICIPIO DE UBATÉ

SALVAMENTO DE VOTO

La Sala Mayoritaria, resolvió asumir conocimiento de fondo sobre el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal 074 de abril 12 de 2020 y declarar: **(i)** la nulidad de la expresión relacionada con la excepción a suspensión de términos de actuaciones a cargo de las Comisarias de familia, contenida en el artículo 1º; **(ii)** la legalidad condicionada de la expresión relacionada con reglas especiales frente a comisarías de familia, contenida en el artículo 2º y **(iii)** la legalidad de los demás artículos del Decreto Municipal, que se refieren a la suspensión de términos de actuaciones administrativas y jurisdiccionales en el municipio de Ubaté.

DE LOS FUNDAMENTOS DEL SALVAMENTO

Si bien comparto la decisión de la Sala Plena, respecto a haber efectuado un análisis de fondo sobre el control inmediato de legalidad del decreto municipal 074 de abril 12 de 2020, discrepo de la decisión adoptada por la Sala, respecto a haber declarado: **i)** la nulidad de la expresión relacionada con comisarías de familia, contenida en el artículo 1º del acto administrativo objeto de análisis y **ii)** la legalidad de las disposiciones relacionadas con la suspensión de términos en actuaciones jurisdiccionales, por las siguientes razones:

El caso objeto de estudio presentaba diversos problemas jurídicos frente a los cuales centraré el salvamento de voto.

- a. ¿Tal y como lo argumentó la Sala Plena, la disposición relacionada con la excepción a suspensión de términos frente a Comisarias de Familia, contenida en el artículo 1º del Decreto Municipal 074 de 2020, adolece de falsa motivación?**

La Sala mayoritaria, consideró que como quiera que: **i)** el acto administrativo objeto de análisis, adoptaba disposiciones frente a la suspensión de términos de actuaciones administrativas y jurisdiccionales, con base en facultades propias del Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020, no podía por tanto adoptar disposiciones relacionadas con la suspensión de términos frente a actuaciones de Comisarias de Familia, aspecto que se encuentra regulado en el Decreto Legislativo 460 de marzo 22 de 2020; y **ii)** las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020, que trata de suspensión de términos de manera general, contradice las medidas especiales frente a Comisarías de familia, contenidas en el Decreto Legislativo 460 de marzo 22 de 2020. Al respecto, señaló la Sala mayoritaria:

“Respecto de las medidas adoptadas relacionadas con la Comisaría de Familia en el municipio de Villa de San Diego de Ubaté, las cuales fueron adoptadas de manera especial por el decreto legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, sin que fuera invocado de

manera expresa en el AA objeto del CIL. La Sala declarará la ilegalidad de la expresión referida a la Comisaría de Familia del artículo 1º del decreto 074 de 2020 y la legalidad condicionada de la excepción sobre Comisaría de Familia contenida en el artículo 2º del mismo AA. (...)

Se incurre en falsa motivación teniendo en cuenta que la materia relacionada con las Comisaría de Familia, no se encuentra regulada de manera especial en el decreto 491 de 2020, si no únicamente de manera general o temática. Sin embargo, dicha regulación general no es suficiente porque contradice la norma especial (D.L 460 de 2020), donde no sólo se exceptúa de la suspensión de términos a los procesos de restablecimiento de derechos, sino que se regulan muchas otras materias: protección y prestación en casos de violencias en el contexto familiar y adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes."

Frente al primer punto, considero que no le asiste razón a la Sala, cuando afirma que se presenta falsa motivación por haberse fundamentado una disposición particular frente a suspensión de términos de Comisarias de Familia, en el Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020.

Lo anterior por cuanto, la falsa motivación como vicio de ilegalidad del acto administrativo, puede estructurarse cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que contiene el acto, se incurre en un error de igual naturaleza, ya sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o, cuando existiendo éstos, son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico. En el primer caso, se genera el error de hecho y, en el segundo, el error de derecho.

Ahora bien en el caso concreto, no se configura una falsa motivación de hecho ni de derecho por el argumento que esboza la Sala mayoritaria, toda vez que, si se revisa el contenido del artículo 1º del Decreto Municipal 074 de abril 12 de 2020, se advierte que en el mismo se está ordenando la suspensión de términos de actuaciones administrativas y jurisdiccionales a cargo del Municipio de Ubaté y se está aclarando que ello no comprende a las actuaciones de competencia de las Comisarias de Familia, lo cual lejos de constituir un error de hecho o de derecho, está en consonancia con las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional con ocasión del estado de excepción, especialmente en el Decreto Legislativo 460 de marzo 22 de 2020.

En otros términos, aun cuando el acto administrativo objeto de análisis solo se fundamentó en el Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020, no puede desconocer la Sala que la excepción que estableció el decreto municipal, frente suspensión de términos respecto Comisarias de familia, está en consonancia con las medidas dictadas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 460 de marzo 22 de 2020, en el cual se estableció que los alcaldes deberían garantizar el funcionamiento ininterrumpido de las Comisarias de Familia.

Ahora bien, solo habría un punto de reparo frente al artículo primero del Decreto Municipal 074 de abril 12 de 2020, y consiste en que aun cuando dicho acto administrativo dispuso que la suspensión de términos ordenada no cobijaría a las Comisarias de Familia, los tramites de restablecimiento de derecho si serian suspendidos, aspecto que claramente contraria al Decreto Legislativo 460 de marzo 22 de 2020 y que

por tanto sería el único aparte del decreto municipal, respecto a comisarías de familia, que debió haber sido declarado nulo, pero única y exclusivamente por esta razón.

b. ¿Puede un alcalde como autoridad ejecutiva, suspender términos de actuaciones jurisdiccionales?

Aun cuando no se discute, que en virtud del Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020, se pueden suspender términos administrativos y jurisdiccionales a cargo de autoridades administrativas, por cuanto dicho decreto legislativo es claro en indicar que hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas, 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; considero que la Sala Mayoritaria no abordó un aspecto fundamental que consiste en determinar **¿Quién puede ordenar la suspensión de términos en actuaciones jurisdiccionales?**

La anterior pregunta es relevante, toda vez que cuando un particular o autoridad administrativa ejerce funciones jurisdiccionales, de conformidad con lo señalado en el artículo 116 de la Constitución Política, en estricto sentido está actuando como autoridad judicial, no como autoridad administrativa.

Tan cierto es lo expuesto, que la actuación de una autoridad administrativa que ejercen funciones jurisdiccionales se encuentra regulada en el propio Código General del Proceso, y está sometida a una serie de particularidades, que la diferencian de la actuación administrativa. A modo enunciativo, el artículo 24 del CGP establece las siguientes particularidades: **i)** sus decisiones constituyen verdaderas providencias judiciales por lo que no son impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa; **ii)** Las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces y; **iii)** Las apelaciones de providencias proferidas por las autoridades administrativas en primera instancia, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, se resolverán por la autoridad judicial superior funcional del juez que hubiese sido competente, en caso de haberse tramitado la primera instancia ante un juez y la providencia fuere apelable.

Aclarado lo anterior y sin perder de vista que cuando una autoridad administrativa ejerce funciones jurisdiccionales actúa como autoridad judicial, considero que no es factible que un alcalde, que constituye autoridad de la Rama del poder ejecutivo, pueda ordenar la suspensión de términos frente a trámites judiciales a cargo de autoridades administrativas, toda vez que ello constituye un irrespeto al principio de separación de las ramas del poder público y rompe la filosofía de pesos y contrapesos prevista en nuestra constitución Política y ampliamente desarrollada por la H. Corte Constitucional.

De conformidad con lo expuesto, si bien es cierto el Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020 permite la suspensión de términos de actuaciones jurisdiccionales a cargo de autoridades administrativas, considero que ello solo habilita para que las mismas autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales suspendan sus términos, pero no para que una autoridad ejecutiva lo haga. Lo anterior es relevante,

por cuanto, a modo de ejemplo, obsérvese como ni con ocasión del estado de excepción, el propio Gobierno Nacional ordeno suspensión de términos frente a actuaciones judiciales, por el contrario, se advierte que respecto a la Rama Judicial, quien ordenó las suspensiones de términos fue el Consejo Superior de la Judicatura, lo que reafirma la independencia de las Ramas del Poder Público.

Corolario de lo expuesto, considero que en el caso concreto, la Sala debió haber declarado la nulidad del decreto municipal objeto de análisis, en lo referente a la suspensión de términos respecto a actuaciones jurisdiccionales.

Con el debido respeto,


JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ
Magistrado

Fecha ut supra

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá DC, catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-00894-00
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Asunto: DECRETO 074 DE 2020 DE UBATÉ
(CUNDINAMARCA)

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Comparto la decisión principal aprobada por la mayoría de la Sala Plena de la corporación en el sentido de que el acto administrativo objeto de revisión contenido en el Decreto número 074 de la alcaldía municipal de Ubaté (Cundinamarca) sí es objeto del denominado control inmediato de legalidad establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida en que claramente fue expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 y que se ajusta a las normas en este contenidas, pero, me aparto de lo decidido en el ordinal primero de la parte resolutive de la sentencia que declara la ilegalidad de un aparte del acto administrativo objeto de examen por cuanto, por una parte, sí tiene fundamento en las normas del Decreto Legislativo 491 de 2020 y, por otra, no era legalmente posible hacer el análisis de legalidad con apoyo en el Decreto Legislativo 460 de 2020 debido a que este no fue invocado y tampoco la autoridad municipal estaba legalmente obligada a hacerlo.


FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Bogotá D.C, trece (13) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. JOSE ELVER MUÑOZ BARRERA
Medio: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 25000-23-15-000-2020-00894-00
Autoridad: Alcalde Municipal de Ubaté
Actos: Decreto 074 de 12 de abril de 2020

Con el respeto debido por la decisión mayoritaria de la Sala, me permito expresar en forma breve las razones por las cuales salvo voto en relación con el ordinal primero de la sentencia de única sentencia proferida en el asunto de la referencia, en el cual se declaró la ilegalidad de la expresión *“a excepción de los términos de las actuaciones adelantadas por la Comisaría de Familia en la cual solo estarán suspendidos los términos de los procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos, sin perjuicio de las competencias especiales asignadas en virtud de las emergencia declarada”* del artículo 1° del Decreto 074 de 2020.

Considero que el acto administrativo objeto de análisis debió ser declarado ajustado a derecho en su integridad, en tanto, tuvo como sustento el Decreto Legislativo 491 de 2020, y en desarrollo del mismo se expidió por el Alcalde del Municipio de Ubaté el Decreto 074 de 12 de abril de 2020, por medio del cual unificó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa del municipio, lo cual cumple con el requisito de conexidad por cuanto la medida adoptada tiene relación con el estado de excepción y buscaba mitigar los efectos de la pandemia generada por COVID 19.

Ahora bien, el Alcalde en uso de sus facultades y al amparo del artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020, dispuso la excepción de suspensión de términos respecto de las actuaciones adelantadas por la Comisaría de Familia, en la cual, solo estarían suspendidos los términos de los procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos, sin perjuicio de las competencias especiales asignadas en virtud de las emergencia declarada; lo cual, contrario a lo indicado en el fallo del cual me aparto con relación a esta decisión, no debe ser analizado a la luz del Decreto Legislativo 460 de 2020, por cuanto el mismo no fue el sustento

de la decisión, por lo que no se puede efectuar confrontación de legalidad respecto del mismo.

Se debe precisar que el juez del control inmediato de legalidad no debe confrontar el acto administrativo con la totalidad de los decretos legislativos para determinar si desarrolla alguna de las materias reguladas a través de éstos, por cuanto considero que el acto debe indicar sus fundamentos, cumpliendo el deber de motivación que debe tener toda decisión administrativa, no pudiendo inferirse ésta, y por ende no está llamado el juez ha de forma oficiosa nutrir motivacionalmente el acto objeto de estudio, ni a realizar confrontación respecto de decretos legislativos que no son sustento de la decisión administrativa.

En este caso, la legalidad de la excepción de suspensión de términos establecida por el Alcalde de Ubaté respecto de las actuaciones de la Comisaría de Familia, debió analizarse a la luz del Decreto Legislativo 491 de 2020, que de manera específica regula el tema de la suspensión de términos en el marco del Estado de Excepción, y fue el sustento del Decreto 074 de 2020; decisión que por demás considero no constituye una desproporción, ni fue adoptada con falta de competencia de la primera autoridad del municipio, pues el artículo 6° del Decreto 491 de 2020 establece que la suspensión de términos **se podrá** hacer en algunos trámites o en todos, de manera total o parcial, lo que implica que la decisión de qué trámites se suspenden y en qué proporción es facultativa de la autoridad administrativa, atendiendo las circunstancias especiales que valore.

Por lo tanto, la decisión administrativa objeto de análisis solo debió confrontarse con el Decreto Legislativo que indicó como sustento, y en esa medida, en el marco del Decreto 491 de 2020, considero que el acto debió declararse ajustado a derecho en su integridad.

Con todo comedimiento,

La firma del documento es digitalizada y se incorpora por la magistrada


GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Magistrada

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil veinte (2020)

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO: AMPARO OVIEDO PINTO

Expediente : 25000-23-15-000-2020-00894-00

ENTIDAD REMITENTE: MUNICIPIO DE UBATÉ
Ponente: JOSÉ ELVER MUÑOZ

Respetuosamente me permito manifestar las razones por las cuales me aparto parcialmente del proyecto, a partir de entender la naturaleza del control inmediato de legalidad bajo la siguiente óptica, que llevaría a declarar el acto ajustado al ordenamiento sin condiciones o nulidad parcial de las expresiones como quedó en la parte resolutive de la providencia. Veamos

1.- Sobre la naturaleza y alcance del control inmediato de legalidad de actos de autoridades territoriales.

El control inmediato de legalidad fue concebido en el ordenamiento interno, a partir de la regla general de independencia judicial consagrada en el artículo 228 constitucional, desarrollado en la ley estatutaria de los estados de excepción, ley 137 de 1994, reiterada en el artículo 136 del CPACA, con precisiones adicionales. Su interpretación depende básicamente de los contextos en los que se produce esa interpretación dentro de nuestro estado constitucional y democrático de derecho.

Nuestra Carta de 1991, fue expedida para este país multicultural y diverso; y en esos espacios geográfico-administrativos seccionales y locales, con sus particularidades sociales, económicas, multiculturales, ambientales, políticas y diversas, es donde opera ese pacto¹ que nos rige y donde se dictan los actos en los estados de excepción que ahora nos corresponde controlar. Así que, no hay, en estricto sentido, reglas de interpretación homogéneas en la aplicación de las medidas excepcionales, ni el control ejercido en el nivel nacional, dicta de forma unívoca el alcance de todo control inmediato de legalidad. Se ha de consultar la realidad

¹ Ferrajoli, Luigi. Sobre los derechos Fundamentales. Revista Cuestiones Constitucionales, num. 15. Julio a diciembre, 2006. "Las Constituciones son pactos de convivencia, tanto más necesarios y justificados, cuanto más heterogéneos y conflictuales son las subjetividades políticas, culturales y sociales que están llamadas a garantizar".

regional, seccional y local, su contexto histórico que motiva también los actos de sus autoridades, marcadas por la autonomía territorial que ha de ejercerse en los precisos términos constitucionales y legales, sin rebasar sus límites.

Es este un instrumento jurídico célere y expedito, procede de oficio o por remisión de la autoridad territorial y se erige como freno al abuso del poder en situaciones excepcionales². Si ello es así, no basta la lectura exégetica de las normas regulatorias, sino aquella finalística y que materialmente lleva a verificar el acto frente a los desarrollos legislativos, sean o no citados en el texto del acto administrativo. En su cuerpo regulatorio, dadas las particularidades de cada nivel seccional o local, podría tocar de manera distinta las medidas de protección o restricción, con impacto sobre los derechos fundamentales o demás derechos constitucionalmente protegidos.

Frente a este panorama el papel de los Tribunales hoy, no puede ser el del exégeta, de vuelta a la época del nacimiento del Estado de derecho, el “juez boca de la ley”, o convertirnos hoy en el juez detenido en aspectos formales. Somos ante todo jueces de constitucionalidad y convencionalidad en ese control difuso que nos corresponde en todos los procesos.

En los desarrollos locales, las autoridades territoriales tienen que efectivizar las medidas nacionales de protección en su respectivo territorio, por razones de la emergencia social, económica y ecológica, adoptada en este caso; y, dar alcance a la situación excepcional considerada, sin sobrepasar las reglas constitucionales de protección de los derechos de todas las personas, su seguridad y el funcionamiento de las instituciones públicas cuyo papel es el de ser garante de los derechos, en las circunstancias particulares y no obstante los decretos legislativos que lo desarrollan, porque aquellos tienen la misma exigencia de guardar conexidad y proporcionalidad con el estado de excepción.

No escapa entonces, a nuestro examen, el juicio valorativo de la situación de perturbación basado en la necesidad de la medida, el fin que persigue y las reglas acogidas en la realidad local y seccional, bajo el entendido que aquellas deben guardar correspondencia, ser acordes y proporcionales a la situación que ameritó el decreto del estado de excepción, con sujeción a las normas constitucionales y el valor que se infiere de esos principios morales que obligan a la sujeción a los principios constitucionales que no se pueden soslayar. Y va implícita la ética sustancial para determinar, en el caso concreto, la sujeción de los actos al ordenamiento, dentro del límite impuesto por los derechos reconocidos en la Carta y el derecho supranacional.

Luego entonces, pese a que, a su turno, los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción y el propio decreto del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica, tienen su medio de control natural por la Corte

² Corte Constitucional C-179 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz. “... constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”

Constitucional, y los actos administrativos que los desarrollan expedidos por el mismo gobierno y las autoridades nacionales, son objeto de control inmediato de legalidad por el Consejo de Estado, también lo es que este control que ahora nos corresponde, es y debe ser un control que lleva implícita la confrontación del acto con las propias normas constitucionales que permitieron la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política) cuando, por la materia, sea obligatorio el pronunciamiento. Esa confrontación necesariamente opera bajo las reglas de la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con los que materialmente deben guardar correspondencia los actos territoriales.

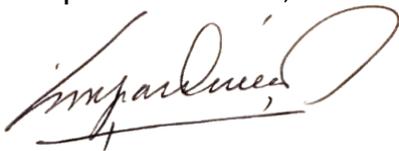
2.- Examen material del acto sometido a control

El acto contenido en el decreto 074 de 2020 de la alcaldía de Ubaté, puesto a consideración del Tribunal es objeto de control inmediato de legalidad y se ajusta al ordenamiento porque sus disposiciones regulatorias atienden a lo dispuesto en el artículo 6º del D.L 491 de 2020 bajo el entendido que hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria, las autoridades administrativas, atendiendo a las razones del buen servicio y en interés general pueden suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, como los términos para la interposición de recursos, la caducidad, prescripción y firmeza conforme a la ley que los regula.

La medida es proporcional y necesaria de acuerdo a la específica motivación que se aviene al ordenamiento que lo autoriza, sin que vislumbre vulneración alguna o desprotección de los derechos fundamentales y la excepción puntual respecto de la Comisaría de Familia sigue la misma perspectiva, bien explicada en el acto, de modo que mal hace la Sala en declarar parcialmente la nulidad de la excepción que sigue también los lineamientos de otro de los actos legislativos y que no ameritaba condicionamiento alguno de la que también me aparto.

Bajo la perspectiva de análisis que se ha propuesto en el numeral primero, el acto en su integridad se ajusta al ordenamiento, es proporcional y necesario para la prevención del contagio por el virus covid19

Respetuosamente,



AMPARO OVIEDO PINTO

