



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA PLENA**  
**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, 14 de agosto de 2020.

<b>Expedientes acumulados N°</b>	15001-23-33-000-2020-01461-00 15001-23-33-000-2020-01469-00
<b>Medio de Control</b>	Control inmediato de legalidad- Municipio de Sora
<b>Actos objeto de estudio:</b>	Decreto 034 de 27 de abril de 2020 Decreto 044 de 26 de mayo de 2020
<b>Asunto</b>	Sentencia de única instancia, declara la legalidad del artículo primero de los decretos bajo estudio.

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del C.P.A.C.A., respecto del Decreto No. 034 de 27 de abril de 2020 y Decreto No. 044 de 26 de mayo de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de Sora, previos los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**Expediente No. 15001-23-33-000-2020-01461-00**

**Acto sometido a control**

1. El Alcalde del Municipio de Sora mediante Oficio del 10 de junio de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 034 de 27 de abril de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación.

La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

“Decreto No. 034 de 27 de abril de 2020 “*Por medio la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativas en la alcaldía municipal de Sora*” (...).

DECRETA:

Artículo primero: Suspender entre el 27 de abril de 2020 hasta el día 11 de mayo de 2020, inclusive, los términos en los procesos, actuaciones administrativas y conciliación extrajudicial en derecho, que adelante la alcaldía municipal, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de la presente resolución.

Parágrafo 1. La comisaría de familia adelantará su actuación administrativa de acuerdo a las disposiciones contenidas en el decreto 460 de 2020.

Parágrafo 2. Se exceptúan los procesos de contratación que requiera adelantar la entidad a fin de atender la emergencia sanitaria o necesidad básica para lo cual se establecerán los mecanismos y canales de comunicación que le permitan al oferente la debida participación.

Artículo segundo: Se autoriza a las personas a realizar el pago de servicio de acueducto, alcantarillado y aseo públicos domiciliarios regulado por pico y cédula de la siguiente manera: los días lunes 27 de abril y 04 de mayo las cédulas terminadas en 0-1-2-3, los días miércoles 29 de abril y 06 de mayo las cédulas terminadas en 4-5-6 y los días jueves 30 de abril y 07 de mayo las cédulas terminadas en 7-8-9.

El horario implementado durante estos días para el pago de los servicios será de 8:00 a.m. a 1:00 p.m.

Artículo tercero: Adoptar medidas de teletrabajo necesarias y pertinentes para garantizar la prestación del mismo a la comunidad”.

**Expediente No. 15001-23-33-000-2020-01469-00**

**Acto sometido a control**

2. El Alcalde del Municipio de Sora mediante Oficio del 10 de junio de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 044 de 26 de mayo de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación.



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:

“Decreto No. 044 de 26 de mayo de 2020 *“Por medio la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativas en la alcaldía municipal de Sora”* (...).

DECRETA:

Artículo primero: Suspender entre el 26 de mayo y el 31 de mayo de 2020, los términos en los procesos, actuaciones administrativas y conciliación extrajudicial en derecho, que adelante la alcaldía municipal, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de la presente resolución.

Parágrafo 1. La comisaría de familia adelantará su actuación administrativa de acuerdo a las disposiciones contenidas en el decreto 460 de 2020.

Parágrafo 2. Se exceptúan los procesos de contratación que requiera adelantar la entidad a fin de atender la emergencia sanitaria o necesidad básica para lo cual se establecerán los mecanismos y canales de comunicación que le permitan al oferente la debida participación.

Artículo segundo: Adoptar medidas de teletrabajo necesarias y pertinentes para garantizar la prestación del mismo a la comunidad”.

### **Actuación procesal surtida en los procesos acumulados**

3. El despacho del Magistrado sustanciador, mediante auto del diecinueve (19) de junio de 2020, avocó el conocimiento del Decreto No. 034 de 27 de abril de 2020 y Decreto 044 de 26 de mayo de 2020, ordenando la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de dicho acto; se ordenó correr traslado al Procurador delegado ante el Tribunal para que rindiera concepto; se ordenó comunicar al Alcalde del Municipio de Sora y se decretó la práctica de pruebas.

### **Intervenciones**

### **Municipio de Sora**



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

4. El Alcalde del **Municipio de Sora** a través de apoderado judicial presentó informe respecto a las razones y justificaciones que fueron tenidas en cuenta a efectos de expedir los Decreto No. 34 de 27 de abril y No. 44 de 26 de mayo de 2020, argumentando al efecto lo siguiente:

Adujo que con la expedición del Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró el estado de emergencia, se han emitido normas que flexibilizan la obligación de atención personalizada al usuario por parte de las entidades públicas y se permite incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, contexto normativo bajo en cual se expidieron los decretos 34 y 44 de 2020 a través de los cuales se implementan medidas tales como pico y cédula, teletrabajo, suspensión de términos administrativos y jurisdiccionales, limitaciones en las actuaciones administrativas en la Comisaría de Familia, las cuales se orientaron a proteger a la comunidad, en especial a la población vulnerable.

Puntualmente en lo que tiene que ver con la suspensión de términos en los procesos, actuaciones administrativas y conciliación extrajudicial en derecho, refirió que la misma fue necesaria en atención a que los usuarios ni la alcaldía municipal actualmente cuentan con los medios tecnológicos ni con la optimización física para el uso de recursos virtuales para llevar a cabo audiencias.

5. La **Fundación Universitaria Juan de Castellanos**, presentó intervención en la que señaló que los Decretos Nos. 34 de 27 de abril de 2020 y 44 de 26 de mayo de 2020, expedidos por el municipio de Sora, cumplen con la proporcionalidad de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, toda vez que tiene correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo. Empero, solicitó declararlos legales pero de manera condicionada, toda vez que en la parte resolutive no indica en qué clase de proceso administrativos se aplicará la suspensión de



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

6. El **Ministerio Público** guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Cuestión previa**

7. En primer lugar ha de señalarse que conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”, 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 del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

8. Dicha norma estatutaria encuentra desarrollo en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en donde se consagra el medio de control de “control inmediato de legalidad”, en los siguientes términos:

“**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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

9. El control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en consonancia con el referido artículo 136 del



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

CPACA, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de **relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica<sup>1</sup>.

10. Así las cosas, de acuerdo con las normas en cita, y de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad se encuentra sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos de procedibilidad: **i)** Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal **ii)** Que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, luego de decretado el estado de excepción y **iii)** **que se trate de un acto que desarrolle o reglamente uno o más de los decretos legislativos** expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción<sup>2</sup>.

11. En consonancia con lo anterior ha de precisarse que en aplicación del requisito de *conexidad*, si el acto administrativo, pese a que establezca medidas para el manejo del COVID-19 después del 17 de marzo, se fundamenta únicamente en normas ordinarias y no de excepción, no es dable ejercer el control inmediato de legalidad, por cuanto en tales circunstancias, éste no es desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para regular el Estado de Emergencia, incumpliendo con el requisito de procedibilidad de dicho medio de control.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

12. En el presente caso, advierte la Sala que a través de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 044 de 26 de mayo de 2020, el alcalde del Municipio de Sora adoptó las siguientes medidas: **i)** suspender los procesos, actuaciones administrativas y conciliación en derecho que se adelantan en la alcaldía municipal del 27 de abril al 11 de mayo y desde el 26 al 31 de mayo de 2020, **ii)** Se dispuso la prestación del servicio por parte de la Comisaría de Familia, **iii)** se adoptó la medida del pico y cédula para el pago de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y **iv)** se fijó la medida teletrabajo.

13. En lo que tiene que ver con las dos últimas medidas enunciadas, esto es, la medida del pico y cédula para el pago de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y la medida de teletrabajo, fueron expedidas en desarrollo de normas que no revisten el carácter de excepcionales que desarrollen el Estado de excepción dispuesto a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, razón por la cual no son pasibles de estudio bajo el control inmediato de legalidad.

14. En efecto, **i)** de una parte se invoca como fundamento de tales medidas la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, la cual además fue emitida con anterioridad a la declaratoria del estado de emergencia y de otra **ii)** de otra parte dicha medida desarrolla los decretos nacionales ordinarios 457, 531 y 593 de 2020 que decretaron el aislamiento preventivo en el país como consecuencia de la emergencia sanitaria.

15. Ahora bien, el alcalde del Municipio de Sora a través del párrafo primero del artículo primero de los decretos bajo estudio, dispuso la prestación del servicio de la Comisaría de Familia en el municipio, en los siguientes términos:



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

“Parágrafo 1. La comisaria de familia adelantará su actuación administrativa de acuerdo a las disposiciones contenidas en el decreto 460 de 2020”.

16. Sin embargo, pese a que el alcalde del Municipio de Sora a efectos de ordenar la prestación del servicio de la Comisaría de Familia, hace referencia al Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020, lo cierto es que a través del decreto bajo estudio, no se reglamenta o desarrolla ninguna de las medidas de obligatorio cumplimiento, allí previstas por el Gobierno Nacional como legislador extraordinario en materia de funcionamiento de las comisarías de familia, incumpliendo de tal forma con el requisito de conexidad, de tal manera que no resulta procedente su estudio a través del control inmediato de legalidad.

17. En efecto, en lo que tiene que ver con la prestación del servicio de la Comisaría de Familia el **artículo primero del Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020, dispuso la obligación para los alcaldes** de garantizar la atención y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías, en los siguientes términos:

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

18. Para garantizar la prestación interrumpida y el cumplimiento efectivo de las funciones de la Comisaría 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, el decreto legislativo dispuso que dicho servicio, **debía cumplir con las siguientes características:**



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

- Priorizar los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima;
- Ofrecer medios de transporte cuando se requiera el traslado de personas víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento;
- Disponer de medios telefónicos y virtuales exclusivos para la atención de los usuarios y la prestación de los servicios de la comisaría, así como para que realice las notificaciones y citaciones respectivas;
- Protocolos para la recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil y articulación interinstitucional de atención integral a las víctimas;
- Adoptar turnos y horarios flexibles que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia;
- Establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, asegurando espacios de atención aislados;
- Generar estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre los servicios de comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén al alcance del municipio;
- Desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión, virtuales y o audiovisuales posibles;
- Adelantar monitoreo constante de casos de violencia ya denunciados y de las órdenes de alejamiento.

19. De la lectura del párrafo 1º del artículo primero de los Decretos No. 034 y 044 de 2020 observa la Sala, que si bien se indicó que la Comisaría de Familia seguirá operando en los términos y condiciones del Decreto 460 de 2020, lo cierto es que no desarrolla



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

ninguna de las medidas extraordinarias allí dispuestas en materia de prestación del servicio por parte de las comisarías de familia y que fueron referidas en precedencia; únicamente de modo general se hace referencia al Decreto 460, lo cual resulta insuficiente a efectos de concluir que el acto administrativo municipal desarrolla o reglamenta dicho decreto legislativo, de tal suerte que al no desarrollar ni reglamentar ninguna norma de excepción, el control inmediato de legalidad, deviene en improcedente. En este mismo sentido, se ha pronunciado ya esta Corporación mediante sentencia del 24 de julio de 2020, con ponencia de la Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz dentro del expediente No. 2020-00498-00.

20. No obstante lo anterior y pese a que la falta de desarrollo por parte del alcalde del Municipio de Sora de las medidas previstas en el artículo primero del Decreto legislativo 460 de 2020, impide el estudio de fondo en el marco del control inmediato de legalidad, advierte la Sala que en el presente caso, el alcalde municipal omitió su obligación legal de regular los aspectos puntuales bajo los cuales debe funcionar la Comisaría de Familia en los términos previstos en el referido decreto legislativo<sup>3</sup>.

21. Así las cosas, a juicio de la Sala no podía el alcalde municipal de Sora ordenar de manera genérica y abstracta que se garantizaba la prestación del servicio de la Comisaría de Familia en el municipio y considerar con ello cumplida su obligación legal, cuando lo cierto es que el Decreto legislativo 460, le impone la obligación que de manera específica regule los aspectos puntuales que dicho servicio debe contener, con el propósito fundamental de asegurar la efectiva 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.

---

<sup>3</sup> “Artículo 5°. **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 por pandemia de coronavirus COVID-19”.



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

22. En tal virtud, la Sala interpela al alcalde del Municipio de Sora, por cuanto con la expedición del parágrafo 1° del artículo primero de los Decretos No. 034 y 044 de 2020, no está dando efectivo cumplimiento a su obligación de regular la prestación del servicio de la Comisaría de Familia, en los precisos términos que lo ordenan los artículos primero y quinto del Decreto legislativo 460 de 22 de marzo de 2020.

23. Es por ello que, pese a que se declarará improcedente el estudio de fondo del control inmediato de legalidad del parágrafo 1° del artículo primero de los Decretos No. 034 y 044 de 2020, la Sala, en atención a la importancia que reviste el adecuado funcionamiento de la Comisaria de Familia, **exhortará al alcalde del Municipio de Sora para que expida una regulación que acoja en su integridad las medidas dispuestas en el Decreto legislativo 460 de 2020 para la prestación del servicio de las comisarías de familia en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.**

24. Ahora bien, en lo que tiene que ver con la primera de las medidas adoptadas, esto es, **la suspensión de los procesos, actuaciones administrativas y conciliación extrajudicial en derecho, adelantadas en el municipio**, encuentra la Sala que esta fue adoptada con posterioridad a la expedición del Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, circunstancia que permite evidenciar que la medida municipal adoptada a través de los artículos primero, constituye un desarrollo de dicho decreto legislativo, razón por la cual debe analizarse de fondo en el marco del control inmediato de legalidad.

25. Así las cosas, conforme a lo expuesto en precedencia la Sala abordará el estudio de fondo en el marco del control inmediato de legalidad del artículo primero de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 044 de 26 de mayo de 2020, en tanto se declarará improcedente el presente medio de control respecto al parágrafo 1° del artículo primero, artículo segundo y tercero del Decreto 034 y



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

parágrafo 1° del artículo primero y artículo segundo del Decreto 044, por cuanto no desarrollan o reglamentan ningún decreto legislativo expedido en el marco del Estado de excepción.

## **Competencia**

26. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, artículo 136, artículo 151 numeral 14 y 185 del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo ejercer 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.**

27. En el presente caso, el artículo primero de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 044 de 26 de mayo de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Sora, como desarrollo de los Decretos Legislativos No. 460 de 22 de marzo de 2020 y No. 491 de 28 de marzo de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de éste Tribunal.

## **Problema jurídico**

28. Corresponde a la Sala determinar si el artículo primero de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 044 de 26 de mayo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Sora, a través del cual se suspendieron los términos en los procesos, actuaciones administrativas y conciliación extrajudicial en derecho adelantadas en la alcaldía municipal, se encuentra ajustado a la legalidad; esto es, que constituya una medida de carácter general, sea dictada en ejercicio de la función administrativa y, constituya desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

**Tesis de la Sala.**

29. La Sala declarará la legalidad del artículo primero de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 044 de 26 de mayo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Sora, por cuanto constituye una medida de carácter general, dictada en ejercicio de la función administrativa y desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en los Decretos Legislativo No. 460 y 491 de 2020, en lo que tiene que ver con la suspensión de términos de las actuaciones administrativas por parte de las autoridades públicas durante la vigencia de la emergencia sanitaria, aunado a que la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia.

Si bien lo anterior, tal como ya lo ha señalado la Sala Plena de esta Corporación con ponencia del Dr. Fabio Iván Afanador García en sentencia del 24 de julio de 2020, dentro del expediente No. 15001233300020200075500, habrá de condicionarse la legalidad del artículo primero de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 44 de 26 de mayo de 2020, bajo el entendido que la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas en el municipio, no se extiende al trámite de pago de sentencias judiciales, trámite que correrá sin interrupción alguna; y en materia prestacional o salarial, cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, la autoridad municipal deberá indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

De igual forma, habrá de condicionarse la legalidad del artículo primero de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 44 de 26 de mayo de 2020, bajo el entendido que la suspensión de la conciliación extrajudicial en derecho, en ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 2 del Decreto legislativo 460 de 2020.



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

## **Del control inmediato de legalidad-características**

30. En primera medida ha de señalar la Sala que la Constitución Política de 1991, estableció de manera expresa tres Estados de excepción: el de guerra exterior (art. 212), el de conmoción interna (art. 213) y el Estado de emergencia (art. 215).

31. Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia, bajo el cual se expidieron los Decretos No. 34 de 27 de abril de 2020 y No. 044 de 26 de mayo de 2020, tiene lugar por situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y podrá ser declarado por el Presidente de la República, por periodos de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

32. Precisamente el referido artículo 215 superior, dispone que, a partir de la declaratoria del estado de emergencia, el Presidente de la República podrá dictar decretos con fuerza de ley orientados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas éstas últimas que a su turno pueden ser objeto de desarrollo o reglamentación por autoridades del orden nacional, así como por las entidades territoriales.

33. En ese contexto, surge el denominado control inmediato de legalidad, que se erige como 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. En efecto, en desarrollo del literal e) del artículo 152 de la Constitución, el legislador expidió la Ley estatutaria 137 de 1994 “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*” en cuyo artículo 20<sup>4</sup> consagró dicho control.

---

<sup>4</sup> **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



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

34. La Corte Constitucional<sup>5</sup> al ejercer el control previo de constitucionalidad de la referida disposición, precisó que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y se constituye en una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales; a su turno, el Consejo de Estado<sup>6</sup> ha señalado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un mecanismo de control que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción.

35. Ahora bien, el examen de legalidad que se realiza en el marco del control inmediato de legalidad, conlleva confrontar el acto administrativo objeto de estudio 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), el decreto de declaratoria del Estado de excepción, así como los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional<sup>7</sup>.

36. En este punto ha de señalarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido las características que identifican al control inmediato de legalidad previsto inicialmente en el referido artículo

---

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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

<sup>5</sup> Corte Constitucional sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>7</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

20 de la Ley 137 de 1994, posteriormente consagrada en los artículos 136 y 185 del CPACA, así<sup>8</sup>:

- Es un proceso judicial, en tanta las mencionadas disposiciones otorgan competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos.
- El control es automático e inmediato, en tanto una vez la autoridad competente expide el acto administrativo general, deberá enviarlo para que se ejerza el control correspondiente; en el evento en que la correspondiente autoridad dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, no remita el acto, el Consejo de Estado o Tribunal Administrativo, según corresponda, deberá aprehender de oficio su estudio.
- Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- El control es integral y busca verificar i) la competencia de la autoridad que expidió el acto, ii) la conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis.

37. Frente a esta última característica, esto es, la integralidad que se predica del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Al respecto pueden consultarse sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, Exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, Exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, Exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

“(…) No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. **Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad (…)**”<sup>9</sup>. (Destacado por la Sala)

- La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

38. Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad del artículo primero de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 044 de 26 de mayo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Sora -Boyacá, emitido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

**Examen de legalidad del artículo primero de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 044 de 26 de mayo de 2020.**

39. Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad del artículo primero de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 044 de 26 de mayo de 2020, comporta verificar *i*) la competencia de la autoridad que expidió el acto, así como los demás requisitos de forma y, *ii*) para luego de lo cual, analizar la conexidad y la conformidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas (requisitos de fondo).

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

## **Cumplimiento de los requisitos de forma**

40. Competencia para expedir el acto: En el presente caso, el artículo primero de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 044 de 26 de mayo de 2020, por medio del cual se suspendieron los términos en los procesos, actuaciones administrativas y conciliación extrajudicial en derecho, fueron proferidos por el Alcalde del Municipio de Sora, el cual de acuerdo con el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución, el literal d) numeral 1° del artículo 91 de la Ley 136 de 1996 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>10</sup>, tiene competencia para dirigir la acción administrativa del municipio.

41. Desde el punto de vista formal, aunque se trate de formalidades no sustanciales, el acto administrativo bajo estudio cumple con los requisitos para su individualización como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado, la firma de quien lo suscribe y se ordenó la correspondiente publicación del acto.

42. Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

## **Cumplimiento de los requisitos de fondo**

43. En el presente caso, el asunto puesto a consideración de la Sala corresponde a los Decreto No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 044 de 26 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativas en la alcaldía municipal de Sora”*, frente al cual, particularmente en lo que tiene que ver con

---

<sup>10</sup> “Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así: Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...).

d) En relación con la Administración Municipal: (...)

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.”.



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

el artículo primero, a continuación se procede a analizar su conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, su conformidad con las normas que le dan sustento, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

44. En primer lugar, en lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de conexidad que comporta verificar si la materia del acto objeto de control tiene relación directa y específica entre el Estado de emergencia declarado y los decretos legislativos que adoptan medidas para conjurarlo, ha de señalarse que, **el artículo primero** del Decreto 034 de 27 de abril de 2020 dispuso se suspendieron los términos en los procesos, actuaciones administrativas y conciliación extrajudicial en derecho adelantados en el Municipio de Sora, en los siguientes términos:

**“Artículo primero. SUSPENDER** entre el 27 de abril de 2020 hasta el día 11 de mayo de 2020, inclusive, **los términos en los procesos, actuaciones administrativas y conciliación extrajudicial en derecho, que adelante la alcaldía municipal,** de conformidad con lo indicado en la parte motiva de la presente resolución.

Parágrafo 1. La comisaría de familia adelantará su actuación administrativa de acuerdo a las disposiciones contenidas en el decreto 460 de 2020.

Parágrafo 2. Se exceptúan los procesos de contratación que requiera adelantar la entidad a fin de atender la emergencia sanitaria o necesidad básica para lo cual se establecerán los mecanismos y canales de comunicación que le permitan al oferente la debida participación”.

45. Medida que fue reiterada a través del artículo primero del Decreto No. 044 de 26 de mayo de 2020, en los siguientes términos:

**“Artículo primero. SUSPENDER** entre el 26 de mayo y el 31 de mayo de 2020, **los términos en los procesos, actuaciones administrativas y conciliación extrajudicial en derecho, que**



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

**adelante la alcaldía municipal**, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de la presente resolución.

Parágrafo 1. La comisaría de familia adelantará su actuación administrativa de acuerdo a las disposiciones contenidas en el decreto 460 de 2020.

Parágrafo 2. Se exceptúan los procesos de contratación que requiera adelantar la entidad a fin de atender la emergencia sanitaria o necesidad básica para lo cual se establecerán los mecanismos y canales de comunicación que le permitan al oferente la debida participación”.

46. Dentro de las consideraciones comunes a los dos decretos bajo estudio, el Alcalde del Municipio de Sora fundamentó las medidas allí adoptadas en los siguientes términos:

“Que mediante Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y la Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.

Que mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, en atención a la pandemia coronavirus.

Así mismo mediante decreto 457, se imparten instrucciones para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que en atención a las directrices nacionales, es necesario suspender términos en las actuaciones administrativas adelantadas en la alcaldía municipal de Sora.

Que el decreto 460 de 2020, establece pautas y orientaciones para las comisarías de familia, a fin de garantizar varios servicios, en el transcurso de la emergencia decretada por el gobierno nacional. En atención, que dicho decreto faculta a los alcaldes para suspender términos en las audiencias de conciliación extrajudicial en derecho por no contar con los medios tecnológicos para su desarrollo, es necesario la suspensión de dichas actuaciones en la comisaría de familia de Sora, excepto en los casos establecidos en el decreto 460 de 2020.



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

Que mediante el Decreto 531 de 2020, se imparten instrucciones para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio ampliando en 14 días las directrices anteriores de aislamiento en todo el territorio colombiano (...).

Que mediante Decreto 636 de 2020, se imparten instrucciones para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio ampliando 14 días las directrices de aislamiento en todo el territorio colombiano”.

47. A este respecto en primer lugar, ha de señalarse que el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 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 30 días, orientado a contener la expansión del brote de la enfermedad del coronavirus-COVID-19; dentro de las consideraciones para la adopción del Estado de emergencia, se indicó en lo pertinente para el asunto aquí estudiado, lo siguiente:

“(…) Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y **se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales**”. (Destacado por la Sala)

48. El Presidente de la República en desarrollo del Decreto 417, expidió el Decreto legislativo No. 491 de 28 de marzo de 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 y Ecológica"*.

49. Una de tales medidas se encuentra contenida en el artículo sexto *ibídem*, que habilitó a las entidades estatales para la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

sede administrativa, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria; en efecto, indica la norma:

**“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.



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

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

50. Para la adopción de dicha medida extraordinaria, el Gobierno nacional refirió lo siguiente:

“Que así las cosas en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno nacional ha adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Que las entidades y organismos del Estado deben 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 esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares (...).

**Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales”. (Destacado por la Sala)**

51. En este punto, ha de señalarse que la Corte Constitucional a través de la sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, al ejercer el estudio de constitucionalidad del **Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020**, puntualmente respecto a la medida adoptada en el artículo sexto indicó que **“Aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa (artículo 6º) puede llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, puesto que es una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de**



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

**las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el COVID-19". (Destacado por la Sala)**

52. No obstante lo anterior, la Corte declaró no ajustado a la constitución el parágrafo primero del artículo sexto del Decreto 491, referente a la suspensión de términos para el pago de sentencias judiciales, al considerar que dicha disposición *“afecta de forma desproporcionada el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva”*. De igual forma declaró la exequibilidad condicionada del parágrafo 2 de la norma en comento, sobre la suspensión de los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y la no causación de intereses de mora, *“bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma”*.

53. Así las cosas, de acuerdo con el artículo 6° del Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 y es ratificado por la Corte Constitucional, las autoridades públicas podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, medida que podrá adoptarse de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos que se adelante en la entidad.

54. En lo que tiene que ver con la suspensión de términos en las actuaciones administrativas en el marco del Estado de Emergencia decretado a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Consejo de Estado en sentencia del 24 de junio de 2020<sup>11</sup>, dentro del medio de control inmediato de legalidad, precisó lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial De Decisión No. 2. MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020). Radicado: 11001-03-15-000-2020-01306-00 Asunto: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución Número 1006 del 1 de abril de 2020 expedida por el Director General de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

“(…) 71. La motivación expuesta en el acto objeto de control, en los apartes transcritos, de brindar garantía al debido proceso, al derecho de defensa y al de contradicción, que le asiste a los interesados, tiene relación directa también con **la medida de suspender los términos en los procesos coactivos, sancionatorios y disciplinarios señalados en la Resolución 1006 del 1º de abril de 2020, pues la limitación de la movilidad o libre circulación de todos los residentes en el territorio nacional, no solo en virtud del aislamiento ordenado por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, sino como una verdadera medida de contención del Virus, como lo refrendó el Decreto Legislativo 491 de 2020 implica la imposibilidad, para los sujetos interesados, de estar atentos al estado de sus procesos, de pronto con la eventualidad del vencimiento de algún término para ejercer su derecho de defensa o contradicción, de no adoptarse esta medida.**

72. En efecto, como lo señaló esta Sala en sentencia del 19 de mayo de 2020<sup>12</sup>, la suspensión temporal o transitoria de los términos de los procesos de cobros coactivos y disciplinarios garantiza tanto para la entidad como para los administrados, en condiciones de igualdad, que ninguna de las partes se beneficie o tenga algún provecho de la situación de crisis generada por la pandemia, situación que se agravaría al no tomar la medida, obligando tanto a los funcionarios de la entidad que sustancian y fallan tales procesos, como a los interesados, a concurrir a la entidad para evitar el vencimiento de términos, so pena de incurrir en una falta disciplinaria o de perder el proceso por falta de defensa técnica (…).”  
(Destacado por la Sala)

En este sentido puede observarse pronunciamiento de ésta Corporación<sup>13</sup> donde se precisó respecto a la suspensión de términos en las actuaciones administrativas, lo siguiente:

“De acuerdo con el citado artículo 1º del Decreto Municipal 043 es evidente que se trata de la prórroga de la suspensión de términos en los procesos administrativos y actuaciones que se adelantan en el Municipio de Paipa, desde la fecha de expedición del decreto hasta el día 11 de mayo de 2020, medida que atiende lo previsto en el Decreto Legislativo 491 de 2020. Además, obedece a las recomendaciones de la OMS sobre el

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, Sentencia del 19 de mayo de 2020, Exp. CIL 2020-01013-00, Corpoboyacá.

<sup>13</sup> Sentencia del 24 de julio de 2020. Radicado No. 15001-23-33-000-2020-01062-00. M. P. Fabio Iván Afanador García.



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

confinamiento y distanciamiento social debido a que hasta el momento no se ha podido controlar el contagio masivo del virus”.

55. Aunado a lo anterior, ha de precisar la Sala que ya desde la expedición del Decreto legislativo 460 de 22 de marzo de 2020, se facultó a los alcaldes para suspender la función de conciliación extrajudicial, en los siguientes términos:

**“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 en forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las acciones necesarias para garantizar que en desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene”.

56. De acuerdo con el decreto legislativo en cita, se facultó a los alcaldes municipales para suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho, en aquellos eventos en los cuales no se cuente con las herramientas tecnológicas para llevar a cabo las respectivas audiencias, dejándose en claro que dicha facultad, en ningún caso, se podría extender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.

57. En el presente caso, la medida adoptada por el Alcalde del Municipio de Sora a través de la cual se suspendieron los términos en los procesos, actuaciones administrativas y conciliación extrajudicial en derecho en la alcaldía municipal, constituye un desarrollo de los Decretos legislativos 460 y 491 de 2020, medida que se encuentra



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

plenamente justificada, máxime cuando constituyen un hecho notorio las consecuencias de la pandemia en el desarrollo de los procedimientos y gestiones en cabeza de las diferentes entidades del Estado, las cuales debido a la situación de absoluta anormalidad, han debido adaptarse gradualmente a las circunstancias actuales.

58. A juicio de la Sala, la suspensión de los términos en los procesos, actuaciones administrativas y conciliación extrajudicial en derecho en la alcaldía municipal de Sora, resultan conexas y congruentes con las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia declarada a través del Decreto Legislativo 417 de 2020, en donde con la finalidad de afrontar la grave situación social y de salud pública derivada de la pandemia del coronavirus COVID-19, consideró que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, de tal forma que resultaba necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permitiera la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

49. De igual forma se encuentra que la suspensión de las actuaciones administrativas dispuesta por el alcalde del Municipio de Sora, está limitada en cuanto a su vigencia, toda vez que dicha medida inicialmente rigió desde el 27 de abril al 11 de mayo de 2020 conforme fue previsto en el artículo primero del Decreto 034 y desde el 26 al 31 de mayo de 2020 según se indica en el artículo primero del Decreto 044, de tal forma que existe certeza del momento a partir de cual se reanudarían los términos suspendidos, garantizado de esta manera los derechos de las personas interesadas en dichas actuaciones.

50. Bajo las anteriores consideraciones, evidencia la Sala que las medidas adoptadas por el alcalde del Municipio de Sora en cuanto a la suspensión de los términos en los procesos, actuaciones administrativas y conciliación extrajudicial en derecho, resulta ser proporcional y ajustada a los motivos que le sirven de causa, ello por cuanto se está en presencia de una situación de absoluta anormalidad



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

derivada de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, que obligó a la declaratoria del Estado de emergencia, en donde la suspensión de términos administrativos en sede administrativa, tiene como finalidad prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia, propósito que se materializa a través del artículo primero de los decretos objeto de estudio.

51. Si bien lo anterior, tal como ya lo ha señalado la Sala Plena de esta Corporación con ponencia del Dr. Fabio Iván Afanador García en sentencia del 24 de julio de 2020, dentro del expediente No. 15001233300020200075500, habrá de condicionarse la legalidad del artículo primero de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 44 de 26 de mayo de 2020, bajo el entendido que la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas en el municipio, no se extiende al trámite de pago de sentencias judiciales, trámite que correrá sin interrupción alguna; y en materia prestacional o salarial, cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, la autoridad municipal deberá indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

52. De igual forma, habrá de condicionarse la legalidad del artículo primero de los Decretos No. 034 de 27 de abril de 2020 y No. 44 de 26 de mayo de 2020, bajo el entendido que la suspensión de la conciliación extrajudicial en derecho, en ningún caso se podrá extender a aquellos asuntos referidos a la custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.

53. Finalmente, tal como se indicó en precedencia los efectos de la presente sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente el control inmediato de legalidad del parágrafo 1° del artículo primero, artículos segundo y tercero del Decreto 034 de 27 de abril de 2020 y, parágrafo 1° del artículo primero y artículo segundo del Decreto 044 de 26 de mayo de 2020, expedidos por el alcalde del Municipio de Sora.

**SEGUNDO: DECLARAR** la legalidad condicionada del artículo primero del Decreto 034 de 27 de abril de 2020 y del artículo primero del Decreto 044 de 26 de mayo de 2020, en el entendido que, conforme la sentencia C-242 del 9 de julio de 2020 de la Corte Constitucional, la medida de suspensión de términos no se extiende al trámite de pago de sentencias judiciales, trámite que correrá sin interrupción alguna; y en materia prestacional o salarial, cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, la autoridad municipal deberá indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

**TERCERO:** Declarar la legalidad condicionada del artículo primero del Decreto 034 de 27 de abril de 2020 y del artículo primero del Decreto No. 044 de 26 de mayo de 2020, bajo el entendido que la suspensión de la conciliación extrajudicial en derecho, en ningún caso se podrá extender a los asuntos referidos a custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.

**CUARTO: EXHORTAR** al alcalde del Municipio de Sora para que expida una regulación que acoja en su integridad las medidas dispuestas en el Decreto legislativo 460 de 2020 para la prestación del servicio de las comisarías de familia en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.

**QUINTO:** En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



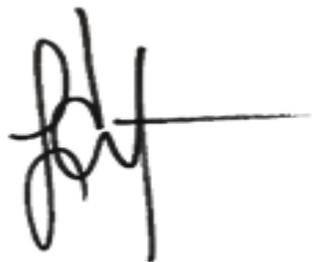
**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada.



**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado.



**LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA**  
Magistrado.



Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01461-00  
15001-23-33-000-2020-01469-00

**Control inmediato de legalidad**

AUSENTE CON PERMISO  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado.

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado.