



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>RADICACIÓN:</b>	15001-23-33-000- <b>2020-01239</b> -00 (acumulado con 15001-23-33-000- <b>2020-01360</b> -00)
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE SANTA MARÍA
<b>OBJETO:</b>	DECRETO No. 059 DEL 28 DE MARZO DE 2020 DECRETO No. 085 DEL 15 DE MAYO DE 2020
<b>TEMA:</b>	SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS
<b>ASUNTO:</b>	<b>SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA</b>

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá a proferir sentencia de única instancia, en los términos de los artículos 185-6 y 187 del CPACA.

## I. ANTECEDENTES

### TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

1. El trámite de los procesos acumulados se resume en la siguiente tabla:

<b>Decreto</b>	<b>Auto avocar conocimiento</b>	<b>Publicación de aviso</b>
Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020	2 de junio de 2020	4 de junio de 2020
Decreto No. 085 del 15 de mayo de 2020	29 de julio de 2020 – decreta acumulación	3 de agosto de 2020

### INTERVENCIONES

#### **Autoridad que expidió el acto administrativo**

##### **Frente al Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020**

2. El Alcalde del MUNICIPIO DE SANTA MARÍA no se pronunció ni allegó la información requerida en los autos a través de los cuales se avocó conocimiento de los decretos, esto es, *“un informe en el que se relacionen los trámites que antecedieron a la expedición [de los actos], así como los criterios de necesidad, finalidad y proporcionalidad que llevaron a adoptar las medidas allí contenidas”*.

## **Instituciones invitadas a conceptuar**

### **Frente al Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020**

3. En el numeral 3º del auto proferido el 2 de junio de 2020 se invitó a varias instituciones de educación superior a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. La única que se pronunció fue la **Fundación Universitaria Juan de Castellanos**. El concepto expuso lo siguiente:

4. Adujo que el decreto cumple los requisitos para ser sometido al control inmediato de legalidad y “se estriba de acuerdo a 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”.

5. Indicó que el acto controlado carece de motivación respecto al análisis y justificación de la medida; empero, *“como se trata es de no entorpecer el estado de emergencia, máxime si se trata de personas que no tienen acceso a una plataforma virtual que permitan realizar sus procedimientos administrativos o jurisdiccionales en sede administrativa, consideramos que la suspensión de términos se ciñe a la realidad puntual que estamos viviendo los Colombianos (sic)”*.

6. Por lo anterior, solicitó que se declare la legalidad del decreto.

### **Frente al Decreto No. 085 del 15 de mayo de 2020**

7. En el numeral 3º del auto proferido el 29 de julio de 2020 se invitó a las universidades UPTC, Santo Tomás de Tunja y Fundación Universitaria Juan de Castellanos a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo en mención. Sin embargo, las instituciones de educación superior guardaron silencio.

## **Intervenciones ciudadanas**

8. Ningún ciudadano presentó escrito de intervención dentro del término de la fijación del aviso señalado en el artículo 185-2 del CPACA.

## **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

### **Frente al Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020**

9. La Procuradora 121 Judicial II delegada para asuntos administrativos de Tunja rindió concepto el 6 de julio de 2020, solicitando que se declare

ajustado a derecho el Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020, bajo los siguientes argumentos:

10. Después de hacer alusión a las características de los estados de excepción y del control inmediato de legalidad, expuso que el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por un término de treinta (30) días calendario, a través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

11. Señaló que el acto sometido a control se expidió bajo facultades ordinarias y extraordinarias. Al respecto, manifestó que el alcalde hizo uso de facultades ordinarias contempladas en los artículos 315-3 de la Constitución Política, así como los numerales 1° y 7° del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, y de manera extraordinaria, se sustentó en el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020. Lo anterior en concordancia con las medidas de aislamiento preventivo obligatorio.

12. Expuso que el decreto objeto de control de legalidad no solo se fundamentó en las normas de orden nacional que se han expedido con ocasión de la pandemia, sino que además se basó en las normas y principios aplicables a las entidades territoriales, sin modificar términos legales. Además, añadió que resultaba acorde y proporcional a la emergencia declarada, toda vez que buscaba materializar la medida de distanciamiento social adoptada por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo (sic) No. 457 de 2020, para evitar la propagación del virus en el territorio nacional.

### **Frente al Decreto No. 085 del 15 de mayo de 2020**

13. El Ministerio Público no emitió concepto frente a este acto administrativo.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **PROBLEMA JURÍDICO**

14. El asunto se contrae a determinar si: *¿Los **Decretos Nos. 059 del 28 de marzo de 2020 y 085 del 15 de mayo de 2020**, expedidos por el **Alcalde del Municipio de Santa María (Boyacá)**, fueron dictados de conformidad con los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción y la legislación ordinaria sobre la facultad de las autoridades administrativas de suspender términos?*

15. Para contestar el anterior interrogante, la Sala Plena concreta la tesis argumentativa del caso e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

### **Tesis argumentativa propuesta por la Sala Plena**

*El Tribunal considera que los decretos sometidos a control, que dispusieron la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas que adelanta el municipio, en general se ciñen al artículo 6° del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020.*

*No obstante, se condicionarán los artículos 1°, respectivamente, para atender íntegramente tanto el contenido de la norma con fuerza material de ley en la que se fundamentan, como el análisis que sobre ella efectuó la Corte Constitucional. También se condicionarán los artículos 3°, respectivamente, bajo el entendido que los actos rigen a partir de su publicación.*

*Con esas particularidades, se declarará la legalidad de los Decretos Nos. 059 y 085 de 2020.*

### **ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

16. El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) prescribe lo siguiente:

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

*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. (...)”*  
(Negrilla fuera del texto original)

17. Esta disposición (que fue replicada de forma casi idéntica en el artículo 136 del CPACA) establece el control de legalidad de los actos administrativos dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción<sup>1</sup>, el cual, a voces de la Corte

---

<sup>1</sup> C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez: “(...) 35. De la normativa trascrita supra [art. 20 L 137/1994] la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: // 35.1. Debe tratarse de un **acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e**

Constitucional, “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”<sup>2</sup>.

18. Este control, junto con el que la Corte Constitucional adelanta automáticamente sobre los decretos con fuerza material de ley, y el control político que ejerce el Congreso de la República (art. 215 CP), garantiza la vigencia del sistema de frenos y contrapesos y, en sí mismo, “el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional”<sup>3</sup>, ante la maximización legítima de los poderes del Ejecutivo en estas circunstancias. Lo anterior bajo el entendido que “[e]l Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración” (art. 7 L 137/1994).

19. Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha encargado de consolidar las características de este medio de control, así:

“(…) (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de

---

**impersonal.** // 35.2. Que haya sido **dictado en ejercicio de la función administrativa**, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. // 35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo** expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (...)” (Negrilla fuera del texto original)

<sup>2</sup> C. Const., Sent. C-179, abr. 13/1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>3</sup> C.E., Sala Veintisiete Especial de Decisión, Auto 2020-01064 (CA)A, abr. 23/2020. M.P. Rocío Araújo Oñate.

nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos. (...)”<sup>4</sup> (Resaltado del texto original)

## **ANÁLISIS DE LA SALA**

### **Disposiciones sometidas a control**

#### **Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020**

“(…) **DECRETO N°059**  
(28 de marzo de 2020)

#### **POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS DENTRO DE LAS ACTUACIONES ADELANTADAS EN ESTA SEDE ADMINISTRATIVA.**

#### **EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA MARÍA,**

en ejercicio de sus atribuciones y facultades, en especial la conferida por el artículo 6° del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, y

#### **CONSIDERANDO:**

- Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto No. 385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, entre ellas la de ‘Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19’.
- Que con posterioridad, el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros del Despacho expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con ocasión de la pandemia provocada por el denominado COVID-19.
- Que mediante Decreto Legislativo No. 457 del 22 de marzo pasado, el Gobierno nacional dispuso decretar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas residentes en el territorio nacional, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 en el marco de la emergencia social antes citada.
- Que la misma norma legislativa antes citada, facultó a los gobernadores y alcaldes para que en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales adopten las instrucciones, actos y órdenes que resultan necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio previamente decretada.

---

<sup>4</sup> C.E., Sala Once Especial de Decisión, Auto 2020-01163 (CA)A, abr. 22/2020. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

- Que por medio del Decreto Legislativo No. 491 expedido el día de hoy, el Gobierno Nacional dictó 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 de la misma naturaleza, en cuya parte considerativa se indica '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'.
- Que el artículo 6º de la norma legislativa que se acaba de citar, textualmente y a la letra reza:

**'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'.

- Que dentro del quehacer misional que por mandato constitucional y legal cumple el Municipio de Santa María, se hallan importantes actuaciones de naturaleza sancionatoria, policiva, coactiva y disciplinaria entre otras, en el marco de cuyos procesos deben surtirse actuaciones sujetas al rigor de los términos y plazos necesarios para que los ciudadanos vinculados a ellos puedan ser oídos, rendir descargos, controvertir y aducir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos entre otros actos procesales propios de cada ritualidad.
- Que al ser las normas procesales de orden público, y con el objeto de salvaguardar las garantías mínimas de los vinculados a cada proceso; es del caso ordenar la suspensión de los términos que inexorablemente corren en el curso de ellos.

En mérito de lo expuesto,

**DECRETA:**

**ARTICULO 1º.-** Mientras dure la Emergencia Económica, Social y Ecología decretada por el Gobierno Nacional, quedan suspendidos los términos que corren dentro de los procesos sancionatorios, policivos, coactivos, disciplinarios y demás actuaciones que se adelantan ante el Municipio de Santa María como sede administrativa.

**ARTICULO 2º.-** Como consecuencia de la anterior determinación, y con arreglo a lo ordenado por el legislador de excepción; 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 las Leyes que regulen cada materia.

**ARTICULO 3º.-** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, y su vigencia dependerá del cabal cumplimiento de la condición expuesta en el artículo primero de esta misma norma de alcance local.

**PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE (...)**

**Decreto No. 085 del 15 de mayo de 2020**

**“(...) DECRETO No. 085 DE 2020**  
**(Mayo 15 de 2020)**

Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos dentro de las actuaciones adelantadas en esta sede administrativa.

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE SANTA MARÍA,**

En ejercicio de sus atribuciones y facultades, en especial la conferida por el artículo 6º del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, y

**CONSIDERANDO:**

- Que por medio del Decreto No. 059 del 28 de marzo del calendario cursante, el despacho de la Alcaldía Municipal de Santa María dispuso suspender los términos que corren dentro de los procesos sancionatorios, policivos, coactivos, disciplinarios y demás actuaciones que se adelantan ante el Municipio como sede administrativa.
- Que con posterioridad, y por medio del Decreto Municipal No.069 del 17 de abril de 2020, se prorrogó la vigencia de la medida por un mes más, es decir hasta el día diecisiete (17) de Mayo del presente año,
- Que mediante Decreto No. 637 del 6 de mayo del año que avanza, el Gobierno Nacional decretó una nueva Emergencia Económica, Social y Ecología por un lapso de treinta (30) días, al paso que la Emergencia Sanitaria antes declarada por el Ministerio de Salud

conserva su vigencia hasta el día 30 de mayo del calendario cursante.

- Que conforme a lo establecido en el Decreto No. 636 del 6 de Mayo pasado, el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la república se prolongará hasta el día 25 del corriente mes de mayo del presente año.
- Que dentro del que hacer misional que por mandato constitucional y legal cumple el Municipio de Santa María, se hallan importantes actuaciones de naturaleza sancionatoria, policiva, coactiva y disciplinaria entre otras, en el marco de cuyos procesos deben surtirse actuaciones sujetas al rigor de los términos y plazos necesarios para que los ciudadanos vinculados a ellos puedan ser oídos, rendir descargos, controvertir y aducir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos entre otros actos procesales propios de cada ritualidad.
- Que por tener las normas procesales el carácter de orden público, y con el objeto de salvaguardar las garantías mínimas de los vinculados a cada proceso; es del caso ordenar la suspensión de los términos que inexorablemente corren en el curso de ellos.
- Que, a efectos de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa, por una parte, y el derecho fundamental a la salud pública, por la otra,

#### **DECRETA:**

**ARTICULO 1º.-** Prorrogar hasta el día veinticinco (25) de Mayo del presente año, la vigencia del Decreto No. 069 de 2020. Durante dicho lapso, continuarán suspendidos los términos que corren dentro de los procesos sancionatorios, policivos, coactivos, disciplinarios y demás actuaciones que se adelantan ante el Municipio de Santa María como sede administrativa.

**ARTICULO 2º.-** Como consecuencia de la anterior determinación, y con arreglo a lo ordenado por el legislador de excepción; 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 las Leyes que regulen cada materia.

**ARTICULO 3º.-** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE (...)"**

#### **Caso concreto**

#### **Aspectos formales:**

#### **Competencia:**

20. Los Decretos Nos. 059 del 28 de marzo de 2020 y 085 del 15 de mayo de 2020 fueron expedidos por el Alcalde del MUNICIPIO DE SANTA MARÍA,

el cual, como jefe de la administración local, director de su acción administrativa y representante legal de la entidad territorial, se encuentra facultado para expedir actos administrativos "para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias" (arts. 84, 91 lit. d-1 y 93 L 136/1993).

21. Por lo anterior, la Corporación considera que los actos bajo examen fueron expedidos por el funcionario competente, de acuerdo con su contenido.

#### **Requisitos de forma:**

22. El acto reúne los requisitos de objeto, causa, motivo y finalidad, los cuales se concretan en los argumentos expuestos en su parte considerativa<sup>5</sup>. Además, cumple los elementos formales generales, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe<sup>6</sup>.

23. Cabe anotar que la coordinación previa que prevé el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020 no le es aplicable, ya que esta se circunscribe únicamente al manejo del orden público.

#### **Aspectos materiales:**

##### **Conexidad:**

24. La motivación del Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020 se funda en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Decreto Nacional No. 457 del 22 de marzo de 2020 y, de forma central, en la declaratoria del estado de emergencia y el **Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020**. A su vez, el Decreto No. 085 del 15 de mayo de 2020 prorroga las medidas dictadas con base en estas disposiciones.

25. En este orden de ideas, se advierte que los Decretos Nos. 059 del 28 de marzo de 2020 y 085 del 15 de mayo de 2020 manifiestan desarrollar un decreto con fuerza material de ley proferido en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

---

<sup>5</sup> C.E., Sala Décima Especial de Decisión, Sent. 2020-00994, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>6</sup> C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00369 (CA), mar. 5/2012. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

## Examen del contenido del acto y su sujeción al ordenamiento superior:

26. Con ocasión de la pandemia del COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**<sup>7</sup>, “por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional (sic)”. A su vez, con fundamento en las facultades excepcionales derivadas de la anterior declaratoria, se profirió el **Decreto Legislativo No. 491 del 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”.

27. El artículo 6º de esta norma facultó a las autoridades administrativas a suspender términos en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en sede administrativa, así:

**“(…) 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*

---

<sup>7</sup> Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-145 de 2020.

administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

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

**PARÁGRAFO 3.** La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales. (...)" (Resaltado del texto original)

28. La Corte Constitucional en la **sentencia C-242 de 2020** se pronunció sobre la exequibilidad de este artículo, así:

*"(...) **CUARTO.-** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, salvo la de su parágrafo 1° que se declara **INEXEQUIBLE**, y la de su parágrafo 2° en relación con el cual se declara la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA**, 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. (...)"* (Resaltado del texto original)

29. Las razones en las que se sustentó la declaratoria general de constitucionalidad de la norma son las siguientes:

*"(...) 6.148. En esta ocasión, esta Corporación evidencia que la autorización de suspensión de términos contemplada en el **artículo 6° del Decreto 491 de 2020** supera la mencionada exigencia de proporcionalidad, porque persigue una **finalidad legítima** desde una perspectiva constitucional, como lo es **superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.***

*6.149. En este sentido, la Corte estima que la posibilidad de suspender los términos por parte de las autoridades también debe entenderse como una habilitación otorgada a la administración para asegurar el derecho al debido proceso de los ciudadanos, pues la misma debe ser utilizada cuando se advierta que la continuación de una actuación en medio de la pandemia puede derivar en escenarios de arbitrariedad por desconocimiento de las garantías que conforman dicha prerrogativa, como ocurriría si una persona manifiesta que no puede hacer uso de su derecho agotar los recursos debido a que no cuenta con el acceso a la documentación necesaria ante las limitaciones sanitarias. (...)"* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

30. Bajo este contexto, la Sala Plena pasará a examinar los actos sometidos a control.

## Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020

### a) Artículo primero

31. Suspende los términos de las actuaciones administrativas que adelanta el municipio “[m]ientras dure la Emergencia Económica, Social y Ecología decretada por el Gobierno Nacional”.

32. En concordancia con lo expuesto en precedencia, la suspensión de términos es una medida permitida por el legislador extraordinario con el propósito salvaguardar el debido proceso de los ciudadanos, así como el distanciamiento social. Por ende, su adopción por parte del Alcalde del MUNICIPIO DE SANTA MARÍA se ajusta al artículo 6° del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020.

33. Cabe anotar que la aludida suspensión de términos se encuentra justificada porque, como lo ha afirmado antes este Tribunal<sup>8</sup>, 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 han debido adaptarse gradualmente a las circunstancias actuales<sup>9</sup>.

34. Sin embargo, esta Corporación considera que la legalidad del artículo 1° del acto bajo estudio debe condicionarse para atender íntegramente tanto el contenido de la norma con fuerza material de ley en la que se fundamenta, como el análisis que sobre ella efectuó la Corte Constitucional.

35. En ese sentido, se precisará que la suspensión de términos no aplica a las actuaciones administrativas relativas a la efectividad de derechos fundamentales, conforme lo señala el parágrafo 3° del artículo 6° del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020. Adicionalmente, se aclarará que la medida no cobija las actuaciones referidas al pago de sentencias y conciliaciones, ya que el parágrafo 1° del artículo 6° del

---

<sup>8</sup> TAB, Sent. 2020-00756, jul. 17/2020. M.P. José Fernández Osorio; y TAB, Sent. 2020-00924, jul. 31/2020. M.P. José Fernández Osorio.

<sup>9</sup> C. Const., C-242, jul. 9/2020. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger: “(...) 6.150. Asimismo, este Tribunal evidencia que la habilitación para la suspensión de términos es una medida adecuada para cumplir dicha finalidad, puesto que le otorga la posibilidad de interrumpir algunos procesos a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar en algunos eventos adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades. (...)”

mencionado decreto legislativo fue declarado inexecutable por los siguientes motivos:

**“(...) esta Corte considera que la suspensión del pago de sentencias constituye una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva que:**

(i) No es claro de qué manera se encamina a conjurar la causa del estado de emergencia causado por el coronavirus COVID-19 o sus efectos en la administración pública;

(ii) No fue motivada de manera suficiente por el Gobierno Nacional, quien omitió señalar la razón por la cual se hacía necesario adoptar esta medida a pesar de sus consecuencias para los ciudadanos afectados; y

(iii) Resulta desproporcionada, pues le impone una carga adicional y desmesurada a quien ya tuvo que someterse a un proceso judicial para defender sus intereses, máxime cuando el acto normativo en control, en otras disposiciones, garantiza la continuidad de la actividad estatal a través del uso de las tecnologías, por lo que no se vislumbra una explicación válida y razonable que justifique el cese temporal de estos pagos.

**6.168. Así las cosas, la Corte declarará inexecutable el parágrafo 1° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020 por no cumplir con las exigencias constitucionales propias de la legislación excepcional, pues afecta un derecho fundamental de forma desproporcionada, sin que exista una motivación suficiente o una evidente finalidad imperiosa. (...)”<sup>10</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original)**

36. Finalmente, el artículo 1° también se condicionará bajo el entendido que si la suspensión de términos implica la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, la entidad deberá indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma, siguiendo el precedente constitucional:

“(...) 6.175. En este orden de ideas, la Corte evidencia que el parágrafo 2° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, al permitir la suspensión de los trámites referidos a la atención de prestaciones sociales, ofrecen una solución para que evitar que las autoridades sean sancionadas, por ministerio de normas que establecen sanciones moratorias, cuando en razón de la calamidad pública causada por la pandemia y las medidas adoptadas para frenarla, no puedan gestionar en debida forma el pago de sus obligaciones.

6.176. Empero, dicha disposición desconoce que la razón de ser de la sanción moratoria no se limita a castigar a la entidad ante posibles dilaciones en la gestión administrativa, sino que también busca garantizar que la devaluación del dinero no afecte a los administrados, así como reconocer la importancia de la satisfacción de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad social.

---

<sup>10</sup> Ibid.

6.177. Ahora bien, en torno al primer punto, este es, el reconocimiento de la devaluación del dinero, la Sala evidencia que es un aspecto que no fue tenido en cuenta en la norma enjuiciada, pues al suspenderse los términos de la atención de prestaciones sociales, las sanciones moratorias estipuladas en el derecho positivo no se configurarán y, por tanto, ante la inexistencia de otra disposición que ordene actualizar el valor del dinero, los administrados se verán afectados en su derecho a mantener el valor adquisitivo de sus acreencias.

6.178. Por lo anterior, la Corte estima que únicamente podría ser constitucional el parágrafo 2º del artículo 6º, si se dispone 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 tal medida.** (...)”<sup>11</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original)

37. La Sala Plena ha efectuado estos condicionamientos en varias providencias, como la que se cita enseguida:

“(…) En esas condiciones, dirá la Sala, que el **artículo cuarto del Decreto No. 041 de 27 de abril de 2020** se ajusta al artículo 6º del Decreto Legislativo No. 491 de 2020, toda vez que esta última disposición está orientada a disponer la suspensión de los términos administrativos y jurisdiccionales en sede administrativa con el único objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19. Luego, se declarará su legalidad.

Sin embargo, en atención a lo discurrido por la Corte Constitucional en la ya mencionada sentencia **C-242 de 2020**, en materia de suspensión del pago de sentencias judiciales, protección de derechos fundamentales e indexación de prestaciones sociales, dicha decisión se adoptará bajo el entendido que: **i)** la medida de suspensión de términos no se extiende al trámite de pago de sentencias judiciales, el cual correrá sin interrupción alguna; **ii)** 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 y, **iii)** la suspensión no será aplicable a actuaciones administrativas que conlleve la protección de derechos fundamentales. Esto, toda vez que conforme a la Constitución Política el remedio o la cesación de su infracción, no puede estar supeditada a suspensiones legales, toda vez que ello causaría una medida desproporcional desde todo punto de vista, e inconstitucional. (...)”<sup>12</sup> (Resaltado del texto original)

## **b) Artículo segundo**

38. Determina que no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza mientras dure la suspensión de términos.

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> TAB, Sent. 2020-00865, ago. 6/2020. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

39. Este artículo replica el inciso 4° del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, el cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional. Por ende, se declarará su legalidad.

### c) Artículo tercero

40. Establece que el decreto rige a partir de su fecha de expedición y “su vigencia dependerá del cabal cumplimiento de la condición expuesta en el artículo primero”.

41. El artículo 65 del CPACA prescribe:

**“(…) ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.**

*Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. (...)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

42. Siguiendo la normatividad antes citada, el decreto bajo estudio existe y se presume legal desde su expedición (art. 88 CPACA); empero, en ningún caso sus efectos pueden comenzar a surtir solo con esta. Resulta indispensable la publicación del acto general en el diario oficial o gaceta o, subsidiariamente, a través de la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación<sup>13</sup>.

43. Así las cosas, el Tribunal condicionará la legalidad de este artículo, bajo el entendido que el decreto surte efectos a partir de su publicación,

---

<sup>13</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2017, p 269: “(…) Los actos administrativos que tengan el carácter de generales, independientemente de la autoridad que los haya proferido, solo son obligatorios para los particulares en el momento en que hayan sido publicados en el Diario Oficial o en el diario, gaceta territorial o boletín que la administración y sus entidades tengan destinados para tales fines.

(...)

*En reiteradas oportunidades el Consejo de Estado ha recogido el anterior planteamiento doctrinal. La corporación acepta la tesis de la existencia del acto administrativo, pero de la ausencia de eficacia, cuando el mismo no ha sido publicado. Bajo ese presupuesto **la administración no puede hacer eficaz un acto de carácter general sin su debida publicación. Esto es, le está vedada la posibilidad de hacer que el mismo surta efectos a partir de la fecha de su expedición. Con la expedición el acto nace a la vida jurídica; con la publicación se hace eficaz y oponible a los asociados.** (...)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

en los términos del artículo 65 del CPACA, ya que la expedición del acto es insuficiente de cara a su eficacia.

44. Finalmente, en cuanto a la supeditación de la vigencia de las medidas a la duración de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecología decretada por el Gobierno Nacional, la Sala Plena encuentra que no es ilegal en razón a que no excede el límite fijado en el artículo 6° del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, esto es, la subsistencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Esto sin perjuicio de la posibilidad de prorrogar la medida sin superar dicho límite, como efectivamente ocurrió.

#### **Decreto No. 085 del 15 de mayo de 2020**

45. El texto de este acto reproduce casi idénticamente el Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020. En este orden de ideas, por las razones expuestas en precedencia también se condicionará la legalidad de su artículo 1°, bajo el entendido que (i) la suspensión de términos no aplica a las actuaciones administrativas relativas a la efectividad de derechos fundamentales; (ii) la suspensión de términos no cobija las actuaciones referidas al pago de sentencias y conciliaciones; y (iii) si la suspensión de términos implica la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, la entidad deberá indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

46. Asimismo, se condicionará la legalidad del artículo 3°, bajo en entendido que el decreto surte efectos a partir de su publicación, en los términos del artículo 65 del CPACA.

47. Por lo demás, debido a que el artículo 2° del Decreto No. 085 del 15 de mayo de 2020 es idéntico al artículo 2° del Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020 y, además, replica el inciso 4° del artículo 6° del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, el Tribunal no encuentra reparos frente a su contenido.

#### **Proporcionalidad:**

48. Para el Tribunal, los decretos cumplen los criterios de finalidad (idoneidad), necesidad y proporcionalidad (en estricto sentido) que se extraen de los artículos 10, 11 y 13 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, los cuales se concretan en el principio de proporcionalidad.

49. Por un lado, las medidas son **adecuadas** para conseguir el fin propuesto con la expedición de los actos, que es garantizar la prestación

de los servicios a cargo de la entidad ante las dificultades que genera la pandemia.

50. Por otro lado, son **necesarias** debido a que, de seguir corriendo los términos de las actuaciones a cargo del departamento, podría afectarse el debido proceso y otras garantías de los ciudadanos, además de que impediría que la administración aplique eficazmente las medidas de distanciamiento social recomendadas por las autoridades del sector salud.

51. Finalmente, las medidas son **proporcionales** por cuanto el sacrificio del principio de celeridad (art. 3-13 CPACA) se justifica en la salvaguarda de los derechos a la salud y a la vida de los servidores y usuarios de la entidad, así como el debido proceso, mientras se adoptan herramientas electrónicas y organizacionales aptas para las actuales circunstancias.

52. En conclusión, el Tribunal acogerá la intervención de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos y el concepto del Ministerio Público y, en ese sentido, declarará ajustados a derecho los Decretos Nos. 059 del 28 de marzo de 2020 y 085 del 15 de mayo de 2020, con las precisiones anotadas.

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la legalidad del **artículo 1º** del **Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020** y del **artículo 1º** del **Decreto No. 085 del 15 de mayo de 2020**, expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE SANTA MARÍA**, ambos bajo el entendido que **(i)** la suspensión de términos no aplica a las actuaciones administrativas relativas a la efectividad de derechos fundamentales; **(ii)** la suspensión de términos no cobija las actuaciones referidas al pago de sentencias y conciliaciones; y **(iii)** si la suspensión de términos implica la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, la entidad deberá indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

**SEGUNDO: DECLARAR** la legalidad del **artículo 2º** del **Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020** y del **artículo 2º** del **Decreto No. 085 del 15 de mayo de 2020**, expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE SANTA MARÍA**, por las razones expuestas en la presente providencia.

**TERCERO: DECLARAR** la legalidad del **artículo 3º** del **Decreto No. 059 del 28 de marzo de 2020** y del **artículo 3º** del **Decreto No. 085 del 15 de mayo de 2020**, expedidos por el Alcalde del **MUNICIPIO DE SANTA MARÍA**, ambos bajo el entendido que dichos actos administrativos surten efectos a partir de su publicación, en los términos del artículo 65 del CPACA, de acuerdo con lo indicado en este fallo.

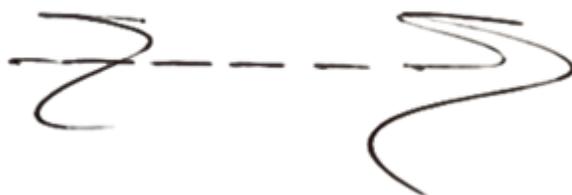
**CUARTO:** En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

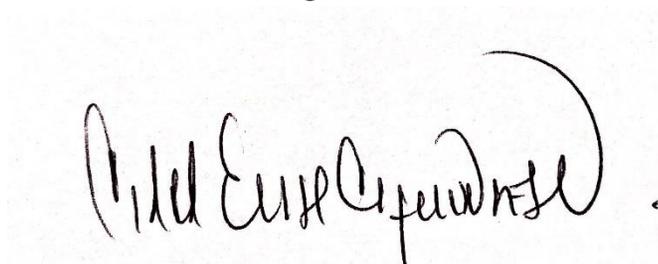


**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

**Ausente con permiso**  
**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado