

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decreto 063 del 24 de marzo de 2020  
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00128-00

---

**MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO DICTADO EN DESARROLLO  
DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.**

El Municipio de Yopal, remitió vía correo electrónico el Decreto 063 del 24 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta de reparto del 1 de abril del mismo año.

**I ANTECEDENTES**

**TRAMITE PROCESAL**

El 1 de abril del año en curso, se admitió el control inmediato de legalidad, auto notificado por estado No 65 del 2 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 47 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad. Posteriormente, en cumplimiento del auto admisorio, el día 27 de abril de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

**ACERVO PROBATORIO RECAUDADO:**

En cumplimiento de lo ordenado en el auto de fecha 1 de abril del año en curso, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Decreto No 045 de 2020 mediante el cual se ordena la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas religiosas, deportivas, políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas, que concentren más de quinientas (500) personas en contacto estrecho, es decir a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona, y se dispone que las empresas sociales del estado llevaran a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración Municipal, con ocasión de la expedición del decreto y las demás que resulten necesarias para garantizar la salubridad pública en Yopal.
- ✓ Decreto No 054 de 2020 que declara la emergencia sanitaria en el Municipio de Yopal, restringe el ingreso a las dependencias y entes descentralizados de la Alcaldía Municipal de manera presencial, dispone además que las entidades públicas y privadas del municipio de Yopal deben implementar estrategias para brindar información sobre la prevención del COVID-19.
- ✓ Decreto No 059 de 2020 mediante el cual, en la parte pertinente, suspende la jornada laboral en el nivel central y descentralizado de la Alcaldía de Yopal a partir de la 12:00 m. del día del 20 de marzo de 2020, y dispone reiniciar labores el día 24 de marzo en el horario habitual, se delega a la Secretaría General, sus direcciones y Subsecretaría de Talento Humano, la adopción de medidas de mitigación, prevención y control en las instalaciones del nivel central en atención al público, prestación del servicio y disposición de medios electrónicos para atención al ciudadano, se suspende la citación a sesiones extraordinarias al Concejo Municipal, hasta tanto no se adopten medidas por parte de esta corporación, de igual forma se suspenden términos en otras dependencias de la administración municipal.
- ✓ Resolución Número 000022 del 18 de marzo de 2020 emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN, por medio de la cual se

suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativos en materia tributaria, aduanera y cambiaria, como medida transitoria por motivos de salubridad pública.

- ✓ Acta de reunión extraordinaria de la Secretaría de Hacienda municipal de Yopal fecha 23 de marzo de 2020, en la cual se analizan las medidas que se deben adoptar en esa dependencia en el marco de la declaratoria de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 y los efectos que genera la suspensión de atención al público en las dependencias de la alcaldía como parte del protocolo interno para prevenir y contener el virus, un cuya parte pertinente se examinó la dificultad que representaría para los contribuyentes asistir a la sede de la entidad teniendo en cuenta el aislamiento obligatorio, si bien existen medios electrónicos para notificar, la mayoría de los ciudadanos que tienen actuaciones residen fuera de la ciudad, por lo cual se podría ver afectado su derecho de defensa y debido proceso, y que por otra parte los profesionales de esa Secretaría, no podrían acudir a las instalaciones con normalidad, lo cual dificultaría su labor para resolver derechos de petición, entre otras actividades, además las empresas de correo certificado redujeron su horario de atención al público, por lo cual se resolvió realizar una comunicación oficial dirigida al Alcalde con el fin de que se considere la viabilidad de decretar la suspensión de los procedimientos y actuaciones administrativas en materia tributaria, exhortar a los contratistas para que adelanten trabajo en casa y participen en los comités que el secretario programe con miras a unificar criterios, resolver situaciones y adoptar posiciones jurídico contables.
- ✓ Acta de reunión de fecha 17 de marzo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Alcaldía del Municipio de Yopal, en la cual se evalúa y aprueba la declaratoria de emergencia sanitaria, protocolos de higiene y aseo, teletrabajo y la ampliación de medidas sanitarias, con ocasión de la pandemia por el COVID-19.
- ✓ Acta de reunión de fecha 21 de marzo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Alcaldía del Municipio de Yopal, en la cual se evalúa y aprueba declarar la calamidad pública y la urgencia manifiesta teniendo en cuenta las necesidades de contratación, con ocasión de la pandemia por el COVID-19.
- ✓ Acta de reunión de la Secretaría de Hacienda municipal de fecha 24 de marzo de 2020, en la cual se determina la viabilidad de suspender términos

en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria y gestión interna de las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes, allí se discutió la dificultad que representaría para los contribuyentes asistir a la sede de la entidad teniendo en cuenta el aislamiento obligatorio y las normas nacionales que restringen la movilidad, por otra parte los Profesionales de esa Secretaría, no podrían acudir a las instalaciones con normalidad, lo cual dificultaría su labor para resolver derechos de petición, entre otras actividades, por lo cual se dispuso suspender los términos y proyectar un acto administrativo para revisión de la oficina jurídica.

- ✓ Circular No 8 del 23 de marzo de 2020, emitida por el Secretario General de la Alcaldía de Yopal, dirigida a: Secretarios de Despacho, Jefes de Oficina, Directores, Servidores Públicos, Trabajadores Oficiales y Contratistas de la Alcaldía del Municipio de Yopal, a través de la cual se da un protocolo interno para prevenir y contener el Covid -19, suspendiendo la atención al público, incentivando el teletrabajo y fijando las pautas para coordinar planes de trabajo en cada dependencia.
- ✓ Comunicación de fecha 19 de marzo de 2020 suscrita por el Secretario de Hacienda de Yopal dirigida al Alcalde Municipal en la que se le solicita considerar la viabilidad de decretar la suspensión de los procedimientos y actuaciones administrativas en materia tributaria con fundamento en lo resuelto en el Acta de reunión extraordinaria de la Secretaria de Hacienda municipal de Yopal fecha 23 de marzo de 2020.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Dentro del término de traslado, el procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, conceptuó en el proceso judicial especial de control inmediato de legalidad, manifestando que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto administrativo en discusión se ajusta a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos del orden nacional expedidos por el Gobierno de Colombia en ejercicio del artículo 215 de la Carta Política, así como establecer si el funcionario que expidió el Decreto objeto de control es competente para hacerlo.

Posteriormente el Ministerio Publico hace un recuento de las normas que regulan el control automático de legalidad: ley 137 de 1994 y ley 1437 de

2011, igualmente reseña las que emitió el Gobierno Nacional a raíz de la aparición del COVID-19, particularmente la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por causa del coronavirus y adopta medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena para hacer frente al mismo, por otra parte el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Trae a colación el régimen municipal, específicamente la ley 136 de 1994, en el mismo sentido cita la Ley 383 de 1997 indicando que: *“en su condición de primera autoridad municipal y además porque le fue habilitado temporalmente el tomar dicho tipo de decisiones por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo No. 461 del 2020”*; concluye que el alcalde del municipio de Yopal es el funcionario competente para suspender los términos de naturaleza procesal en los procedimientos en la Secretaría de Hacienda Municipal de Yopal en materia tributaria, como medida transitoria por motivos de salubridad pública, por lo que solicita se declare conforme a derecho el acto administrativo objeto de control automático de legalidad emitido por el alcalde de Yopal.

## **II CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL**

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

Como el Decreto 063 del 24 de marzo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Yopal, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

## **2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL.**

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días.

Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

*“ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

*ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

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

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017<sup>1</sup>, en cuanto precisa lo siguiente:

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, “cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales.”

-La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

*“(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial<sup>2</sup>); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos”<sup>3</sup>.*

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, indicó que según la jurisprudencia<sup>4</sup>, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto

---

<sup>2</sup> Sentencia [C-254 de 2009](#). En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que “no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las ‘diversas manifestaciones sociales’ que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público”.

<sup>3</sup> Sentencias [C-216 de 2011](#) y [C-670 de 2015](#).

<sup>4</sup> Ver por todas, Sentencia [C-670 de 2015](#).

valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad<sup>5</sup>.

Los anteriores elementos de fondo y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

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

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

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011<sup>6</sup>, explicó:

*“(...) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (...)*

*Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:*

*(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;*

---

<sup>5</sup> Entre otras, Sentencias [C-802 de 2002](#), [C-216 de 2011](#) y [C-670 de 2015](#).

<sup>6</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE



(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”<sup>7</sup> y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”<sup>8</sup>;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”<sup>9</sup>; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup>.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...)

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

#### **4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO**

##### **4.1 CAUSAS:**

El alcalde municipal de Yopal, en el decreto bajo estudio consideró que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote de Covid 19 es una pandemia; que el Ministerio de Salud y Protección

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria; que mediante Decreto 417 del 17 de marzo del año en curso se declaró la emergencia económica, social y ecológica, en cuyo del presupuesto valorativo tiene en cuenta la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus; que mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se ratificó el aislamiento preventivo obligatorio y por tal se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional; que mediante Decreto municipal 061 del 22 de marzo de 2020 el alcalde municipal de Yopal, declaró la situación de calamidad pública; que en decreto departamental 115 del 23 de marzo de 2020, el gobernador de Casanare declara la situación de calamidad pública por el término de 6 meses y que el secretario de Hacienda, le solicitó al alcalde como medida de prevención, se disponga la suspensión de términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria.

Como consecuencia, ordenó la suspensión de términos en procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria, entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020, además suspendió los términos para la gestión interna y resolución de peticiones, quejas, reclamos, solicitudes radicadas a través de la oficina de correspondencia y por vía de correo electrónico institucional y aquellas pendientes de gestionar que tengan relación directa con los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria. Dispuso igualmente la suspensión de atención al público en la Secretaría de Hacienda Municipal de Yopal y relacionada a la administración de los tributos municipales.

#### **4.2. PERTINENCIA:**

Para analizar este aspecto es del caso traer a colación el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que en su parte considerativa expone:

*“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.**”* (negrilla fuera de texto)

Es esencial para el ejercicio de las acciones adelantadas por la administración, que haya una atención al usuario o al ciudadano que le

permita el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la justicia y por ende a la administración, con lo cual la interrupción de la prestación del servicio público conlleva una carga al ciudadano que en principio resultaría ilegítima, lo mismo una infracción al derecho fundamental de petición y vulneración directa al debido proceso conforme al artículo 29 de la C.P.

No obstante, la prestación continua del servicio tiene excepciones dentro de una situación de emergencia especialmente crítica, como la declarada en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 en la que se busca salvaguardar derechos fundamentales tales como la salud y la vida de la población colombiana, de tal manera que existe conexidad de la medida decretada con la causa que origina el Decreto municipal bajo estudio, en ese orden de ideas, dentro del marco de la declaratoria del estado de excepción la disposiciones adoptadas en el Decreto 063 del 24 de marzo de 2020, resultan pertinentes.

#### **4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.**

El Decreto 063 del 24 de marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Yopal, corresponde en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de aislar la población con el fin de contener el contagio y la transmisión del virus Covid 19 y así lo dispuso el Gobierno Nacional en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio por 19 días, desde el 25 de marzo a las 0:00 horas, hasta el 13 de abril a las 0:00 horas y le indica a las autoridades territoriales que emitan los actos y órdenes necesarios con tal propósito, periodo que coincide término de suspensión dispuesto en el decreto objeto de análisis.

La suspensión de términos en procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria, resulta necesaria, porque si el ciudadano no asiste a la oficina pública, no puede ejercer su derecho de defensa frente a la administración, más aún cuando no se dispuso de medios tecnológicos para que exista una comunicación permanente entre el usuario y la administración, en este caso Secretaría de Hacienda de Yopal. De tal manera que el cierre de términos conlleva a que cesen los efectos adversos al administrado de manera excepcional, se le deben reponer los términos que estén por vencerse, se debe abstener la administración de notificar

decisiones particulares y concretas, hasta el punto de que los términos de caducidad que se configuren durante éste periodo de suspensión no tendrían ningún efecto para el ejercicio de los controles. En cualquier análisis que se haga sobre los efectos del cierre de ventanillas públicas, debe interpretarse conforme a los tratados internacionales con el principio pro homine, pues en este caso se trata de un hecho sobreviniente, insospechado, no previsto que interrumpió de manera abrupta la normalidad social, jurídica y económica del planeta.

La administración debe dictar actos administrativos en desarrollo de esta suspensión con el fin de dar órdenes, instrucciones necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del ciudadano en el procedimiento administrativo afectado.

En lo que atañe al artículo 5 del Decreto 63 observado *“El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación”*, la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

En cuanto a la publicación del acto administrativo, la teoría expresa que **es oponible y por tanto surte efectos frente a terceros a partir del momento de su publicación y sólo así se predica su eficacia.**

En los términos expuestos por el artículo 65 del C.P.A.C.A, si bien la falta de publicación no es causal de nulidad del acto, en la parte resolutive de esta sentencia se precisará que sólo será oponible a terceros desde el momento de su publicación.

#### **4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE YOPAL**

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 literal d) en relación con la administración municipal le impone al alcalde la función de dirigir la acción administrativa del municipio, ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio, velar por el cumplimiento de las obligaciones de los empleados oficiales municipales y dictar actos necesarios para su administración.

En el actual estado de emergencia, el ya citado Decreto ejecutivo 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde Yopal expedir el Decreto 063 del 24 de marzo de 2020.

#### **5.-EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 064 DEL 24 DE MARZO DE 2020**

El Decreto examinado, se emitió dentro de los términos previstos en la declaratoria de emergencia conforme al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues fue expedido el del 24 de marzo del presente año, esto es 7 días posteriores a la declaratoria de emergencia y se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas como usuarios de los servicios de la Secretaría de Hacienda de Yopal y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

#### **6. OTRO ASUNTO:**

EL abogado ANDRÉS SIERRA AMAZO, identificado con cédula de ciudadanía No 86.040.512 expedida en Villavicencio, portador de la Tarjeta Profesional No. 103.576 del Consejo Superior de la Judicatura, adjunta poder junto con los respectivos anexos, mediante el cual el jefe de la oficina jurídica del ente territorial, le confiere poder para actuar como representante judicial del municipio de Yopal, por lo cual se procederá a reconocerle personería jurídica, en los términos del artículo 174 del C.G.P.

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

#### **F A L L A:**

**PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, Decreto 063 del 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

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


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

**CUARTO:** Se reconoce al abogado Andrés Sierra Amazo identificado con la C.C.86.040.512 de Villavicencio y T.P. 103.576 del C.S.J. como apoderado judicial del municipio de Yopal, en los términos y para los fines del mandato que aporta al expediente.

**QUINTO:** En firme la presente decisión, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**AURA PATRÍCIA LARA OJEDA**  
Magistrada

  
aislado en casa  
DL 491/2020 Q 13

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado  
Con salvamento de voto



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado