



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA PLENA**

Magistrado Ponente: OMAR EDGAR BORJA SOTO

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA No. _____

Santiago de Cali, primero (01) de julio de dos mil veinte (2020)

Medio de Control	Control inmediato de legalidad
Ref. Proceso	76001-23-33-000-2020-00449-00
Objeto de estudio	Decreto No. 068 del 02 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Calima El Darién Valle del Cauca.
Asunto	Declara legalidad parcial.

I. ANTECEDENTES

1. El Decreto 068 del 02 de abril de 2020, objeto de control, consignó en la parte resolutive, lo siguiente:

“Artículo primero. Adoptar medidas transitorias para garantizar la atención y la prestación de los servicios de la entidad, debido a la situación generada por el covid-19 y se suspenden los términos de trámite y actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

Artículo segundo. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, los servidores públicos y contratistas del Municipio de Calima El Darién velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Artículo tercero. Página electrónica y aporte de dirección electrónica para notificación. El municipio de Calima El Darién tiene habilitada la página electrónica que a su vez tiene el link para recepcionar las peticiones las peticiones, quejas o solicitudes, esta es <http://www.calimaeldarien-valle.gov.co/peticiones-quejas-reclamos>. Las personas naturales o jurídicas en sus escritos de peticiones,

quejas, reclamos o solicitudes deberán aportar el correo electrónico en el que van a recibir las respectivas respuestas.

Artículo cuarto. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos.

Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberá indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración. En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo quinto. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso desde el 14 de marzo de 2020 o las que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

Artículo sexto. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, se suspende de manera total los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, que a continuación se indican:

1. Procesos disciplinarios en todas sus instancias.
2. Procesos civiles de policía.
3. Procesos administrativos sancionatorios contra instituciones prestadoras del servicio de salud.
4. Procesos administrativos sancionatorios en materia de contratación estatal.
5. Procesos administrativos sancionatorios contra entidades sin ánimo de lucro.
6. Todas las actuaciones administrativas, trámites, y procesos relacionados con la formalización y la inspección, vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro que sean de competencia del Municipio de Calima El Darién.
7. Recursos que deba conocer y resolver el Alcalde Municipal conforme a la normatividad en segunda o única instancia.
8. Trámites de prestaciones sociales.
9. Trámites de permisos de intervención de vías a cargo del Municipio de Calima El Darién.
10. Los términos para la prestación de las declaraciones tributarias que deban realizarse en plazo ordinario los contribuyentes, responsables y agentes de retención de los tributos municipales relacionados con el estatuto tributario del municipio y cualquier otra declaración establecida mediante acuerdo municipal.
11. Los términos para la presentación de las declaraciones tributarias provocadas que deban realizar los contribuyentes, responsables y agentes de retención de los tributos municipales relacionados en el estatuto tributario del Municipio a quienes se les haya notificado emplazamiento para declarar, emplazamiento para corregir requerimiento especial, liquidación especial de aforo, liquidación oficial de revisión, liquidación provisional, resolución de sanción por no declarar, pliego de cargos, resolución sanción independiente y cualquiera otro acto que admita como respuestas la presentación de una declaración para acceder a sanciones reducidas.

12. los términos para proponer respuestas, solicitudes de modificación, rechazos o recursos de reposición o reconsideración (según corresponda) contra emplazamientos, requerimientos, liquidaciones oficiales, liquidaciones provisionales, resoluciones sanción y cualquier cuyo plazo expire durante el transcurso de la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional.
13. Los procesos de cobro coactivo, incluidos los términos para proponer excepciones o recursos en el marco de los mismos.
14. Los plazos para dar cumplimiento a las cuotas pactadas en facilidades para pago fraccionado de obligaciones en mora.
15. Los términos de respuesta a solicitudes de exención, de devolución o compensación de entrega de títulos de resolución de excepciones y de recursos de apelación y reconsideración conocidas por tesorería municipal.
16. Los términos de firmeza de las declaraciones tributarias.
17. Los términos para el ejercicio de la facultad de aforo.
18. Los términos de prescripción de la facultad de imponer sanciones y de prescripción de la acción de cobro.
19. Los términos y trámites para hacer efectivas las sanciones de clausura o cierre de establecimientos comerciales.
20. Términos de atención a solicitudes de expedición de certificaciones físicas (laborales, de prestación de servicio bajo la modalidad de contratación, entre otros).
21. Los trámites de inscripción, adición, novedades y verificación de establecimientos comerciales.
22. Los trámites de pago de excedentes.
23. Los trámites de cuotas partes pensionales.

La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se hará para todos los trámites ya que no se cuenta con los medios electrónicos para adelantar el procedimiento de manera virtual. 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 el Gobierno Nacional.

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. 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.

Artículo séptimo. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias. Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional.

Superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación.

Artículo octavo. De las firmas de los actos, providencias y decisiones. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio el alcalde municipal y los secretarios de Despacho podrán hacer uso de la firma digital a falta de esta podrán válidamente suscribir los actos, oficios y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas.

Artículo noveno. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, remítase copia del presente acto administrativo al honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición para el respectivo control de legalidad.

Artículo décimo. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y tendrá por vigencia el término de la emergencia económica, social y ecológica – COVID-19 que fuere decretada por el Gobierno Nacional.”

2. TRÁMITE PROCESAL.

1.1 El Municipio de Calima - El Darién, remitió vía correo electrónico para el trámite de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), el **Decreto No. 068 del 02 de abril de 2020** “Por el cual se suspenden los términos de trámite y actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa y se adoptan medidas transitorias para garantizar la atención y la prestación de los servicios de la entidad, debido a la situación generada por el COVID-19 en el municipio de Calima El Darién Valle del Cauca.”

1.2 Por reparto realizado el 14 de abril de 2020 el asunto le correspondió a este Despacho, como sustanciador, para el trámite de rigor.

1.3 Por auto del dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020), se avocó el conocimiento del presente asunto y se dispuso: i) fijar por la página web de la Rama Judicial y de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca un aviso por el término de diez (10) días, a fin de que cualquier ciudadano pudiera intervenir defendiendo o impugnando la legalidad del acto objeto de control (numeral 2 del art. 186 del CPACA), adjuntando en el respectivo aviso copia del Decreto objeto de control; ii) prescindir de la invitación a entidades públicas, organizaciones privadas y/o a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, de que trata el numeral 3 del artículo 186 del CPACA; iii) decretar la práctica de pruebas, consistente en librar por medio electrónico la comunicación respectiva al Ministerio del Interior para que certificara si las medidas tomadas en el decreto objeto de control, fueron previamente coordinadas y comunicadas en virtud del parágrafo 12 del art. 2 y el art. 3 del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020; iv) notificar a la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca y al Ministerio del Interior de la iniciación del asunto, para que si a bien lo tenían, se pronunciaran al respecto y v) finalmente se ordenó notificar el asunto al Ministerio Público delegado para este Despacho Judicial, doctor Franklin Moreno Millán, para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera el concepto de rigor.

1.4 Se deja constancia que en virtud de la declaración del estado de emergencia económica social y ecológica generada por el COVID19, el aviso se fijó por el término legal de 10 días en el sitio web de la página de la Rama Judicial Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 22 de abril de 2020 a las 08:00 de la mañana.

3. INTERVENCIONES.

3.1 Ministerio Público.

El Procurador Judicial ante este despacho avizó cumplidos 1) los parámetros formales del control de legalidad al considerar que el Decreto 068 del 02 de abril de 2020 se encontraba i) suficientemente motivado; ii) suscrito por el funcionario competente; iii) fue destinado a conjurar la crisis e impedir la prolongación de los efectos –idoneidad relativa-; iv) guardó conexidad directa con el estado de emergencia. Destacó que el decreto estudiado tiene disposiciones idénticas al Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020.

En cuanto al estudio material del control de legalidad, realizó un análisis de cada artículo en cuanto al parámetro de *no contradicción específica*, destacando la identidad de lo dispuesto en el municipio de Calima El Darién y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 al haber sido una reproducción del mismo y por tanto no existir la necesidad de mayores disquisiciones para concluir sobre la legalidad del mismo.

De otra parte, señaló que Decreto 068 del 02 de abril de 2020 en su artículo 9 dispuso *“remítase copia del presente acto administrativo al honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición para el respectivo control de legalidad”*, por lo que al ser una norma de carácter netamente declarativo no es necesario realizar control jurisdiccional sobre la misma.

En síntesis, solicitó la declaratoria de legalidad del decreto estudiado, sin necesidad de pronunciamiento de fondo del artículo 9.

3.2 Departamento del Valle del Cauca.

Realizó un recuento sobre la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como de los diversos decretos que se han expedido; igualmente realizó un recuento normativo sobre el control inmediato de legalidad, empero, nada fue puntualizado en cuanto al decreto materia de estudio.

3.3 Ministerio del Interior. No emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151.14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general, expedidos por una autoridad territorial (departamental y municipal) en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción como desarrollo de los decretos legislativos.

2. GENERALIDADES.

El control automático de legalidad constituye **garantía para los derechos** de los ciudadanos y sirve para el mantenimiento de la legalidad en el estado de derecho, tanto en abstracto (en sentido amplio, el cual comprende la sujeción del Estado a la constitución y a las demás normas jurídicas), como en concreto (derechos intangibles y libertades fundamentales) frente a los poderes de la rama ejecutiva del poder público o de otros órganos autónomos e independientes del Estado e incluso contra actos administrativos de la misma rama judicial, durante los estados de excepción, impidiendo la aplicación de normas inconstitucionales o ilegales a fin de evitar la arbitrariedad.

Reza el artículo 20 de la Ley 137 de 1994:

“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.”

Sea lo primero señalar que al no precisar la corporación el significado de la palabra “en desarrollo”, desde ahora avizora esta magistratura los posibles inconvenientes en los que nos encontraremos en un futuro, al impedir el conocimiento bajo este único argumento, sin haberse expresado de forma clara lo que hay lugar a conocer y lo que a su juicio no. Según la Real Academia de la Lengua Española la palabra “desarrollo” hace referencia a “aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral”.

Desarrollar un decreto legislativo se puede llevar a cabo a través de las siguientes modalidades:

1. A través de la **reglamentación** de primero, segundo o tercer grado;
2. A través de la **ejecución**: por ejemplo, la prórroga del periodo de los gerentes de las empresas sociales del Estado por el término de 30 días¹;
3. A través de la **remisión** al decreto legislativo: por ejemplo, Decreto 38 del Municipio La Cumbre en el cual decide en el art. 1º. “Adoptar en el Municipio de la Cumbre, Valle, las medidas empleadas mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y por el Departamento del Valle Del Cauca ...” con ocasión a la presente situación y ordenar el aislamiento preventivo obligatorio a partir del 25 de marzo hasta el 13 de abril, en el marco de la medida sanitaria por causa del Coronavirus.
4. A través de la **reproducción** del decreto legislativo pero aplicado a nivel territorial: departamental, municipal, de la comuna, del corregimiento o la localidad como ocurrió en varios municipios del Valle del Cauca en relación

¹ D.L. 491 del 28/03/20.- ART. 13. FACULTAD PARA AMPLIAR EL PERÍODO INSTITUCIONAL DE GERENTES O DIRECTORES DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO. Los gobernadores y alcaldes podrán ampliar, por un término de 30 días, el período Institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que termina en el mes de marzo de 2020. (...)

con asuntos presupuestales e impuestos territoriales² y de contratación estatal³;

5. A través de la **adopción de instrucciones, actos y órdenes** que le den cumplida ejecución al decreto legislativo (art. 2 D.636/20: "... ordenar a los gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento...")

3. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

- Es excepcional, únicamente durante los estados de excepción;
- Procede contra actos administrativos de carácter general en ejercicio de la función administrativa expedidos a nivel nacional o territorial;
- El control **comprende análisis** del acto administrativo frente a
 - ✓ la ley 137 de 1994 (normas generales) y normas especiales de cada régimen de excepción
 - ✓ el acto matriz que decreto la emergencia (incluso parte motiva)
 - ✓ los decretos legislativos que desarrollan el decreto ley matriz relacionados con el acto objeto de control.
- Se rige por los principios de **control integral** y por el de **unidad normativa** (parágrafo art. 135 CPACA y Sentencia Corte Constitucional C-415/12), sin embargo, el control integral, por lo complejo, no puede ser completo ni absoluto por la confrontación frente a todo el ordenamiento jurídico.
- Se ajusta a su naturaleza la medida cautelar **de urgencia (art. 234 CPACA)** de **suspensión provisional del acto administrativo objeto de**

² **Decreto Legislativo No. 461 del 22/03/20**, "por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la **reorientación de rentas** y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, por el Presidente de la Republica".

³ **Decreto Legislativo 440 del 20/03/20**, "Por el cual se adoptan medidas de urgencia **en materia de contratación estatal**, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19".

control en razón a la duración limitada en el tiempo de los estados de excepción y en particular el límite constitucional del estado de emergencia (inciso primero art. 215 de la C.P.). Su decisión en el auto de avoca conocimiento corresponde al magistrado sustanciador.

- **La decisión final sobre el control de legalidad** está reservada a la Sala Plena del Tribunal y **hace tránsito a cosa juzgada relativa**.

Sobre las características procesales y sustanciales del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado⁴ ha precisado:

“38. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁵ ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

38.1. **Se trata de un proceso judicial**, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.

38.2. **El control es automático o inmediato**, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno Nacional debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

38.2.1. **No impide la ejecución de la norma**, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

38.2.2. **No es requisito que se encuentre publicado** en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

38.2.3. También es automático o inmediato porque **no se requiere de una demanda** de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y **sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva**, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.

⁴ SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 26 de septiembre de 2019, Radicación: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Actor: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez, Demandado: Nación –Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social)

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001-03-15-000-2009-00732-00.

38.2.4. **Se trata de una competencia muy particular**, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la “jurisdicción rogada” -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión **no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad**. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción **conoce de manera oficiosa** del asunto.
(...)

38.3. **El control es integral** en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción – toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

39. En efecto, comoquiera que **no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar**, la Sala ha considerado que el **control es integral** en tanto cobija tanto la competencia como los **aspectos formales y de fondo**, y que en este último **abarca el bloque normativo** que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.”(negritas no son del texto original)

La misma sentencia⁶, antes citada en relación con el **alcance del control de legalidad de los actos administrativos, y particularmente lo que comprende dicho control, expresó:**

“42. En suma, al realizarse el control automático o inmediato de legalidad se produce una **cosa juzgada parcial** que **abarca el bloque normativo** que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, es decir, **la Constitución Política, la Ley 137, así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia** de que trata el acto sometido a este control sin que dicho control excluya el control ordinario propio de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

⁶ SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 26 de septiembre de 2019, Radicación: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Actor: Blanca Cecilia Sarmiento De Ramírez, Demandado: Nación –Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social)

La Sala Plena del Consejo⁷ de Estado al establecer qué comprende el examen de legalidad, puntualizó:

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

Más adelante, agregó la misma providencia antes citada sobre el “control integral” de este medio de control, los siguientes aspectos:

“Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.”(Negrilla fuera del texto original)

La misma Corporación, en Sala Plena,⁸ sobre los aspectos que comprende el control, indicó la conformidad del acto administrativo con el resto del ordenamiento jurídico al consagrar:

“En primer orden es necesario anotar que la Sala para efectos del Control Inmediato de Legalidad no se limitará a la mera confrontación de la norma sometida a control con el decreto legislativo que reglamenta, sino que además, como corresponde el examen comprenderá la eventual transgresión del ordenamiento jurídico en los aspectos que serán objeto de estudio.

Sobre este tema ha definido la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo:

“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al 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

⁷ SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, 5 de marzo de 2012, Radicación: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Actor: GOBIERNO NACIONAL, Demandado: DECRETO 861 DE 2010.

⁸ SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO, 22 de febrero de 2011, Radicación: 11001-03-15-000-2010-00452-00(CA), Actor: GOBIERNO NACIONAL, Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

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."⁹ (Negrillas fuera del texto)

Por otra parte, valga recalcar que en este medio no hay demanda, ni demandante, ni pretensiones, es una acción automática de **control excepcional con participación ciudadana** y, por tanto, el control que se realiza a pesar de ser integral no es absoluto.

Al respecto, el Consejo de Estado en Sala Plena¹⁰ sobre el tema, señaló:

"En el último tiempo, la Sala Plena¹¹ ha venido precisando que el **control es compatible** con la **acción pública de nulidad** (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien **el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto**.

d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala¹² ha dicho:

"Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno

⁹ Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA- 011, Consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque.

¹⁰ Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA),

¹¹ Ver., entre otras, las siguientes sentencias: - Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. - Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. - del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

¹² Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio

a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”

Nótese que el estudio mediante este Control inmediato de legalidad hace **tránsito a cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia y por tanto, ello no impediría, como lo quiere ver la Sala de Decisión que los ciudadanos acudiesen a los medios ordinarios.

Entre otras cosas, valga recordar que el mencionado postulado, jamás puede estar por encima del principio de la supremacía de la constitución, que es en últimas el pilar fundamental en que se sustenta este salvamento, al respecto, la Corte Constitucional indica:

“Aquí también resulta aplicable lo expresado por el Presidente del Consejo de Estado en su escrito de intervención en este proceso, cuando afirma que es evidente que **este postulado “de justicia rogada”, “debe ceder frente a la obligación, a cargo del Juez Contencioso Administrativo, de hacer cumplir el principio de supremacía de la Constitución**, pues resulta claro que la eficacia del mandato contenido en el artículo 4 superior no puede quedar supeditada a la formulación de alegaciones por parte de los sujetos intervinientes en un proceso, si la autoridad judicial contrasta la contrariedad entre el acto cuestionado y la Carta Política”, citando para el efecto jurisprudencia de esta Corte, donde se manifiesta que **“tratándose de derechos fundamentales de aplicación inmediata, el juez administrativo** a efecto de asegurar su vigencia y goce efectivos debe aplicar la correspondiente norma constitucional, en forma oficiosa, así la demanda no la haya invocado expresamente”.

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

La Constitución Política consagra en los artículos 212 a 215 los estados de excepción, habilitando al Presidente de la República junto con todos los ministros a declarar tres tipos de estados de excepción por i) guerra exterior; ii) conmoción interior; y iii) emergencia económica, social y ecológica.

Así, fue expedido el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 declarando el estado de emergencia económica, social y ecológica, atendiendo el brote de coronavirus – COVID 19, tildada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia de salud pública de importancia internacional, catalogada como

pandemia. *Decreto Legislativo que valga la pena anotar, a juicio de la Corte Constitucional se encuentra ajustado a derecho*¹³.

En razón de lo anterior¹⁴, el Gobierno Nacional adoptó mediante varios decretos legislativos medidas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos.

En materia de términos y actuaciones administrativas, *siendo el tema que nos ocupa*, fue expedido el **Decreto Legislativo 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”.

El anterior decreto dispuso para a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público lo relativo a i) la prestación de los servicios a cargo de las autoridades; ii) la notificación y comunicación de actos administrativos; iii) los términos para atender peticiones; la suspensión de términos para actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa; iv) el reconocimiento y pago en materia pensional; v) lo relativo a permisos, autorizaciones, certificados y licencias; vi) las conciliaciones ante la Procuraduría; vii) los servicios de arbitraje, conciliación y demás mecanismos de resolución de conflictos; viii) lo concerniente a las firmas de los actos, providencias y decisiones; ix) las reuniones de los órganos colegiados; x) lo relacionado con los periodos institucionales de los gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado; xi) los procesos de selección en curso; xii) la prestación de servicios durante el

¹³ Ver Boletín Nro. 63 de la Corte Constitucional. Consultar el siguiente link: [//www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-está-ajustada-a-la-Constitución-8904](http://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-está-ajustada-a-la-Constitución-8904).

¹⁴ Específicamente el artículo 3° del Decreto 417 de 2020 que reza: “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.”

periodo de aislamiento preventivo obligatorio; xiii) lo relativo a las actividades de los contratistas de prestación de servicios y de apoyo a la gestión; xiv) lo referente a los contratos de prestación de servicios administrativos; y finalmente xv) trató sobre los reportes a las aseguradoras de riesgos profesionales.

4.1 Desarrollo de decreto legislativo por reproducción y otras disposiciones.

Dicho lo anterior, para el análisis de legalidad, debe iniciarse por precisar que las disposiciones contenidas en el decreto objeto de análisis - Decreto 068 del 02 de abril de 2020- *en su mayoría*, atendieron el tenor literal de lo resuelto en el citado Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, a saber:

DECRETO 068 DEL 02 DE ABRIL DE 2020 DE CALIMA EL DARIÉN.	FUNDAMENTO EN DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020
Artículo primero. Adoptar medidas transitorias para garantizar la atención y la prestación de los servicios de la entidad, debido a la situación generada por el covid-19 y se suspenden los términos de trámite y actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.	Artículo 6°. “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”
Artículo segundo. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, los servidores públicos y contratistas del Municipio de Calima El Darién velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.	Artículo 3°. “Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones ”
Artículo tercero. Página electrónica y	Artículo 3° inciso segundo. Las autoridades

<p>aporte de dirección electrónica para notificación. El municipio de Calima El Darién tiene habilitada la página electrónica que a su vez tiene el link para recepcionar las peticiones las peticiones, quejas o solicitudes, esta es http://www.calimaeldarien-valle.gov.co/peticiones-quejas-reclamos. Las personas naturales o jurídicas en sus escritos de peticiones, quejas, reclamos o solicitudes deberán aportar el correo electrónico en el que van a recibir las respectivas respuestas”.</p>	<p>darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones”.</p> <p>Artículo 4°. Notificación o comunicación de actos administrativos. (...) Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo. (...)</p>
<p>Artículo cuarto. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización. En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberá indicara la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración. En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma</p>	<p>Artículo 4°. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización. En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo. El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado</p>

<p>electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”</p>	<p>acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración. En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”</p>
<p>Artículo quinto. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso desde el 14 de marzo de 2020 o las que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo. En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011. Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”</p>	<p>Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo. En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011. Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”</p>

Artículo sexto. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, se suspende de manera total los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, que se indicará continuación: (...)

La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se hará para todos los trámites ya que no se cuenta con los medios electrónicos para adelantar el procedimiento de manera virtual. 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. 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”.

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. Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.
Artículo séptimo. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias. Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional. Superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación	Artículo 8°. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias. Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación.
Artículo octavo. De las firmas de los actos, providencias y decisiones. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio el alcalde municipal y los secretarios de Despacho podrán hacer uso de la firma digital a falta de esta podrán válidamente suscribir los actos, oficios y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas	Artículo 11. De las firmas de los actos, providencias y decisiones. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas , según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio.

Nótese que el desarrollo que realizó el municipio de Calima El Darién sobre el **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020** en los artículos del primero al octavo fue por medio de la reproducción normativa; llanamente fueron ajustadas las disposiciones al ámbito local circunscribiéndolo para dicho territorio, señalando que estarán vigentes hasta tanto dure la Emergencia Sanitaria, la cual es

importante precisar fue declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, como se explicará en detalle más adelante.

De otra parte, debe anotarse que el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en su artículo 6° facultó a las autoridades de las ramas del poder público a **suspender de forma total o parcial los trámites de las actuaciones administrativas** o jurisdiccionales en sede administrativa; circunstancia que se evidencia en el artículo 6° del decreto municipal, al disponer el listado sobre los trámites a suspender, por lo que, si bien en este aspecto se evidencian nuevos elementos frente al artículo 6° del decreto legislativo al contener unos ítems específicos para el municipio, lo cierto es que, el ente territorial lo hizo en función de la facultad consignada en el decreto legislativo desarrollado. Aunado a ello, en desarrollo de este artículo resulta necesario que la autoridad indique cuáles serán los trámites a suspender.

En consecuencia, no podría hallarse ilegalidad en los artículos 1 a 8 del decreto del municipio de Calima El Darién al advertirse el desarrollo del decreto legislativo mediante la reproducción del texto normativo, adecuándose las disposiciones a la situación local, decreto legislativo que a su vez, se presume ajustado a derecho.

No obstante, debe precisarse lo dispuesto en el **artículo 9°** del Decreto 068 del 02 de abril de 2020:

“Artículo noveno. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, remítase copia del presente acto administrativo al honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición para el respectivo control de legalidad.”

Así, es evidente que este artículo no desarrolla decreto legislativo alguno como lo dispone el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, para viabilizar el estudio del control inmediato de legalidad. Llanamente en este artículo el alcalde del ente territorial transcribió la obligación legal de remitir el decreto a la corporación para – precisamente- adelantarse el análisis de lo dispuesto.

Aunado a lo anterior, cabe que el Ministerio Público catalogó a este artículo como meramente declarativo, solicitando no realizarse estudio de fondo.

Así las cosas, sobre este artículo no se realiza análisis alguno al no ser expedido para desarrollar un decreto legislativo y habida cuenta que solo es la transcripción del artículo 136 del CPACA en consonancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

De otra parte, el **artículo 10°** del Decreto 068 del 02 de abril de 2020, reza:

“Artículo décimo. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y tendrá por vigencia **el término de la emergencia económica, social y ecológica** –COVID-19 que fuere decretada por el Gobierno Nacional.”

En contraste con dicho artículo, se halla el artículo 2° del Decreto Legislativo 491 de 2020 que indica:

“Artículo 2. Objeto. El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, **la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social**, tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de 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 estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.”

Así, si bien el objeto de las disposiciones sobre los términos, actuaciones administrativas y demás del Decreto Legislativo 491 de 2020 fueron dispuestas en el marco de los hechos que dieron lugar del estado de excepción, lo cierto es que son situadas puntualmente, en razón de la **Emergencia Sanitaria** declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, de suerte que, la vigencia de dichas disposiciones no pueden entenderse hasta tanto dure el Estado de Excepción declarado por el Gobierno, sino hasta tanto dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud.

Lo anterior encuentra fundamento en dos razones, la primera en que, el Estado de Excepción y el estado de emergencia sanitaria tienen i) origen distinto; ii) vigencias distintas y iii) propósitos diversos; y la segunda razón, radica en que, del mismo contenido de los artículos del Decreto Legislativo 491 de 2020 se extrae que las medidas adoptadas serán hasta tanto cese la declaratoria de emergencia sanitaria. Se explica en detalle:

El Estado de Excepción i) fue declarado por el Presidente y todos los ministros; ii) atendiendo las facultades y consideraciones de los artículos 212 a 215 de la Constitución; iii) con el propósito de restablecer la normalidad ante la perturbación grave e inminente en el orden económico, social y ecológico; iv) ello, advirtiendo que de conformidad con el artículo 215 superior, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede ser declarado *“por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”*.

De lo anterior, que el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, fue declarado inicialmente mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y solo por el término de 30 días, es decir, hasta el 17 de abril de 2020; y que con posterioridad, el Estado de Excepción fuera nuevamente declarado, esta vez, mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020 y *nuevamente* solo por el término de 30 días, es decir, hasta el 06 de junio de 2020.

Es decir, que la declaratoria del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica, solo lleva la fecha 60 días y de forma discontinua.

De otra parte, se encuentra la Emergencia Sanitaria, la cual fue declarada i) por el Ministerio de Salud; ii) en ejercicio de las atribuciones contenidas en los artículos 69 de la Ley 1753 de 2015, el artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 y en desarrollo del artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011; iii) con el propósito de implementar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes para la contención y

mitigación del virus; iv) la cual, inicialmente fue declarada por la Resolución Nro. 385 del 12 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020; y mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 fue extendida hasta el 31 de agosto de 2020 *–por ahora–*, en todo caso, se evidencia la continuidad del estado de emergencia sanitaria.

De lo anterior que deba concluirse que el Estado de Excepción ha sido declarado únicamente por dos periodos de 30 días [*Decreto 417: del 17 de marzo al 17 de abril; y Decreto 637: del 06 de mayo al 06 de junio*], y en el cual, en estricto sentido, no nos encontramos ahora, toda vez que estuvo vigente hasta el 06 de junio de 2020.

De lo anterior se puede concluir que el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 no puede ir de la mano con la vigencia de la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica al ser solo por periodos de 30 días e intermitentes, sino de la **emergencia sanitaria**; circunstancia que de paso se corrobora en contenido mismo del Decreto 491 de 2020, a saber:

“DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020 (...)

“Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. (...) **En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.**”

“Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. **Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social**, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará (...)”

“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. **Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, 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 (...)**”

“Artículo 8°. **Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias. Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria** declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social (...)” (negritas y subrayado de la Sala)

De modo que los artículos del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, textualmente señalaron que las medidas allí adoptadas irían hasta el término de vigencia de la Emergencia **Sanitaria** declarada por el Ministerio de Salud, y no sujetos a la vigencia del Estado de Excepción por Emergencia Económica, Social y Ecológica, luego entonces, debió el alcalde del ente territorial señalar que la vigencia del Decreto 068 del 02 de abril de 2020 iría igualmente hasta tanto dure la Emergencia Sanitaria, atendiendo los criterios de no contradicción específica y compatibilidad frente a la norma que tomó por fundamento para las decisiones locales.

En consecuencia, se declarará la nulidad del aparte *“de la emergencia económica, social y ecológica COVID-19 que fue decretada por el Gobierno Nacional”* del artículo 10 del Decreto 068 del 02 de abril de 2020¹⁵.

Lo anterior, debiendo entenderse que las medidas irán hasta tanto dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. En todo caso, los artículos reproducidos por el Municipio de Calima El Darién expresamente señalan que irán hasta la vigencia de la **Emergencia Sanitaria**.

4.2 Análisis requisitos formales y materiales.

De igual forma, importa analizar los parámetros tanto formales como materiales que deben guardar los decretos expedidos por los representantes legales de las

¹⁵ Artículo completo: “Artículo décimo. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y tendrá por vigencia **el término de la emergencia económica, social y ecológica** –COVID-19 que fuere decretada por el Gobierno Nacional.”

entidades territoriales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, en aras de realizar un análisis aún más detallado.

Lo anterior destacándose que si bien se analizarán los parámetros de forma y fondo con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, encaminada a examinar las facultades legislativas del Gobierno Nacional durante los Estado de Excepción y por tanto del control de constitucionalidad de los decretos legislativos¹⁶ –*lo que en evidencia no nos ocupa*- lo cierto es que dichos derroteros y criterios de examen resultan oportunos para el análisis de los decretos de las entidades territoriales departamentales y municipales, por aplicación analógica.

De igual forma el análisis se efectuara a luz de los parámetros y criterios enunciados en la Ley Estatutaria 137 de 1994, la cual además de tener por objeto la regulación de las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción, dispuso expresamente en su artículo 20 el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.

4.2.1 De los criterios formales.

En cuanto a los requisitos de **índole formal**, el decreto debe i) estar debidamente motivado que dé cuenta de la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones; ii) suscrito por el funcionario competente; iii) expedido en el término de vigencia del estado de emergencia; y iv) sometido a revisión¹⁷.

El Decreto 068 del 02 de abril de 2020 se encuentra **debidamente motivado** toda vez que, de una parte, su existencia, es decir, lo que motivó su expedición

¹⁶ Ley 137 de 1994. “**Artículo 55.** Corte Constitucional. La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen. (...)”

¹⁷ Ver sentencia C- 723 de 2015.

encuentra su esencia y fundamento en el Decreto Legislativo 491 de 2020, así como en la facultad de desarrollar su contenido para contener y mitigar la propagación del COVID en el municipio.

El decreto objeto de análisis fue **suscrito** por el señor Martín Alfonso Mejía Londoño en calidad de Alcalde del Municipio de Calima El Darién, siendo el **competente** al ser el representante legal del ente territorial.

De igual forma, como fue manifestado en los antecedentes de esta providencia, el Decreto 068 del 02 de abril de 2020 fue **remetido** por la alcaldía municipal a la presente corporación **para** adelantar el **control inmediato de legalidad**.

Sumado a lo anterior, al decreto objeto de control le fue asignado el respectivo número (068); fue fechado (02 de abril de 2020); tiene un cuerpo comprendido por el encabezado, considerandos y resolutive.

4.2.2 de los criterios materiales.

En cuanto a los requisitos de índole **material**, la Ley Estatutaria 137 de 1994¹⁸ y la Corte Constitucional mediante las reglas jurisprudenciales establecidas en las sentencias C-225/09; C-224/11; y C-723/15, han dispuesto la verificación de los siguientes juicios, que se citan textualmente:

“Juicio de conexidad material: Este juicio implica la comprobación relativa a que las medidas contenidas en el decreto de desarrollo, estén referidas a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia.”

Juicio de ausencia de arbitrariedad: Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción.

Juicio de intangibilidad: Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles, los cuales no pueden ser

¹⁸ Artículos del 4 al 17.

afectados en razón de dichas medidas excepcionales, so pena de contrariar el orden normativo superior. Estas garantías, de acuerdo con el artículo 4º de la LEEE, norma que enlista las salvaguardas que sobre ese particular ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

Juicio de no contradicción específica: Lo que exige este juicio es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del estado de emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción. (...) Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

Juicio de finalidad: Conforme a este juicio, la Corte debe determinar si el objetivo buscado por el decreto de desarrollo está relacionado con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia y/o a impedir la extensión de sus efectos.

Juicio de motivación suficiente: De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el Presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.

Juicio de necesidad: Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad apunta a que determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. El primero, relativo a si el Presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. El segundo, relacionado con la evaluación acerca de la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como *juicio de subsidiariedad*.

Juicio de proporcionalidad: El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particulares. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o

restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

Juicio de no discriminación. Este juicio, que se deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.”

Juicio de incompatibilidad. Este juicio, que opera de manera correlativa con el juicio de subsidiariedad antes descrito, busca determinar si el Gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.”

Las disposiciones del Decreto 068 del 02 de abril de 2020 tienen una **relación directa (conexidad material)** con lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Excepción, como lo son las disposiciones del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 por lo que el ente territorio adoptó para el ámbito local las condiciones de términos y demás aspecto de la prestación del servicio atendiendo en su literalidad lo señalado por el Gobierno.

En cuanto al **juicio de arbitrariedad** señala la Corte que atañe a la verificación de que el decreto materia de estudio no prevea **medidas prohibidas** en los estados de excepción, las cuales de conformidad con la Ley Estatutaria 137 de 1994 se refiere la i) la suspensión de derechos humanos, libertades fundamentales y garantías judiciales¹⁹; ii) la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público y órganos del Estado; y iii) la supresión o modificación organismos y funciones de acusación y juzgamiento²⁰. En el presente caso, el decreto objeto

¹⁹ **Artículo 5.** Prohibición de suspender derechos. Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizaran los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

²⁰ **Artículo 15.** Prohibiciones. Además de las prohibiciones señaladas en esta ley, en los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, no se podrá:

de análisis es tendiente al funcionamiento eficiente y democrático de la administración municipal, por lo que las medidas adoptadas no resultan arbitrarias a las garantías y derechos humanos; ello, sumado a que las disposiciones tienen por sustento –al tenor literal- lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Respecto de la **intangibilidad**, la cual guarda estrecha relación con la ausencia de arbitrariedad –*pues de que quebrantarse uno inescindiblemente se afecta el otro*–, se resalta que su objetivo no es otro que, impedir la trasgresión de los derechos señalados en la Convención Americana de Derechos Humanos, es decir, que el decreto no adopte medidas que limiten el ejercicio o goce de derechos reconocidos de acuerdo con las leyes de los Estados partes, como lo es la vida, la integridad, a no ser sometido a torturas, desapariciones, tratos o penas crueles; el principio de legalidad y entre otros destacados en la Ley Estatutaria²¹. Así, en el

-
- a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;
 - b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;
 - c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.

²¹ **Artículo 4º.** Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

Parágrafo 1. Garantía de la libre y pacífica actividad política. Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

Decreto 068 de 02 de abril de 2020 no se advierte la limitación de derechos o garantías fundamentales, por el contrario, acogió lo expresamente ordenado por el gobierno para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de una forma que no atente contra la salud de los administrados.

El juicio de **no contradicción específica** se orienta a que el examen de confrontación del decreto en contraste con la constitución y leyes sea exitoso, con un énfasis especial en la guarda de las garantías de los derechos sociales de los trabajadores.

Así el decreto territorial objeto de análisis no contraviene disposición de la constitución ni limitó derechos humanos ni libertades fundamentales; sin embargo, como se indicó líneas arriba, en cuanto al término de vigencia si se encontró contradicción de lo dispuesto por el ente territorial en contraste con el decreto legislativo desarrollado, habida cuenta que señaló el alcalde municipal adoptarse las medidas hasta tanto dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica, mientras que, el Decreto Legislativo 491 de 2020 dispuso la vigencia de las medidas hasta la terminación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud.

Razón por la que se declarará la nulidad del aparte *“de la emergencia económica, social y ecológica COVID-19 que fue decretada por el Gobierno Nacional”* del artículo 10 del Decreto 068 del 02 de abril de 2020.

Parágrafo 2°. Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica.

Situación que a su vez, lleva a concluir que sobre este punto hubo incompatibilidad -de que trata el artículo 12 de la Ley Estatutaria 137 de 1994²²-, toda vez que la vigencia de las medidas adoptadas por el municipio resulta contraria a lo dispuesto en el decreto legislativo desarrollado.

Respecto del parámetro de **necesidad** igualmente previsto en el artículo 11 de la Ley 136 de 1994, que apunta a determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos, se encuentra que las medidas adelantadas en el Municipio de Calima Darién fueron las que consideró pertinente adoptar el Gobierno Nacional en su decreto legislativo 491 de 2020, por lo que el fundamento legal encuentra consonancia; circunstancia que de paso lleva a la verificación exitosa del requisito de **proporcionalidad** – artículo 13 *ibídem*²³ - , toda vez que lo ordenado en el municipio de Calima El Darién no sobrepasó las medidas que consideró justas a adoptar el Gobierno en materia de prestación del servicio por parte de las autoridades de las ramas de poder público.

En cuanto al requisito de **motivación suficiente**, *ítem que igualmente nos ocupó en los requisitos formales*, se reitera que el decreto municipal surgió a la vida jurídica tomando por fundamento la autorización que le hiciera el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 491 de 2020 para la adecuación de los términos, prestación de los servicios, notificaciones y demás aspectos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales administrativas.

²² **Artículo 12. Motivación de incompatibilidad.** Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción

²³ **Artículo 13. Proporcionalidad.** Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

Finalmente el Decreto 068 de 2020 supera el juicio de **no discriminación**, habida cuenta que ni en sus consideraciones ni en su resolutive se adoptó medida restrictiva alguna en razón del sexo, raza, religión, ni algún otro criterio de diferenciación; llanamente no se ocupó el decreto de esta temática.

Por todo lo expuesto,

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. DECLARAR LA NULIDAD del aparte *“de la emergencia económica, social y ecológica COVID-19 que fue decretada por el Gobierno Nacional”* del artículo 10 del Decreto 068 del 02 de abril de 2020, en el entendido que todas las disposiciones estarán vigentes hasta tanto dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

SEGUNDO: No realizar pronunciamiento de control inmediato de legalidad del artículo noveno del Decreto 068 del 02 de abril de 2020.

TERCERO: Declarar la legalidad de los demás artículos del decreto objeto de estudio

CUARTO: Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (Municipio de Calima El Darién) y al delegado del Ministerio Público. Además, **ORDENAR** que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



OMAR EDGAR BORJA SOTO



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA
Aclara voto

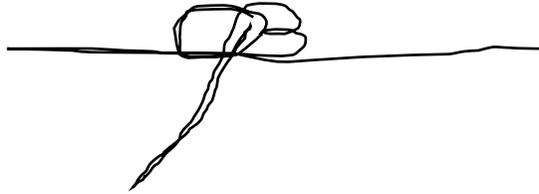


PATRICIA FEUILLET PALOMARES

Salva voto parcialmente

LUZ ELENA SIERRA VALENCIA
LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

Salva voto parcialmente

A stylized, abstract handwritten signature consisting of a horizontal line with a complex, looped structure above it and a long, thin tail extending downwards.

RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

Salva voto parcialmente

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

RADICADO: 76001-23-33-000-2020-00449-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 068 DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE CALIMA EL DARIÉN
TEMA: SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Santiago de Cali, Primero (1º) de julio de dos mil veinte (2020)

Aunque compartimos la decisión adoptada por el resto de los integrantes de la Sala, de declarar la nulidad de la expresión “*de la emergencia económica, social y ecológica COVID-19 que fue decretada por el Gobierno Nacional*” contenida en el artículo 10 del Decreto 068 del 02 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de El Darién, sin embargo, nos apartamos respetuosamente del condicionamiento de la misma, al manifestar de que todas las disposiciones del referido acto, continuarían vigentes hasta tanto durara la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

A nuestro juicio, el citado condicionamiento resultaba innecesario, por cuanto, con la declaratoria de nulidad del referido aparte, se debía entender que la vigencia de cada una de las medidas era la establecida en los artículos que las adoptaban, la que por demás fue fijada por la propia administración, es decir, hasta tanto durara la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud.

Ahora bien, aunque pareciera que con la declaración avalada por la Sala, no se produce ninguna alteración respecto de la temporalidad fijada por la administración, lo cierto es que, al contrario, el condicionamiento puede producir un efecto disuasorio en el sentido que la administración asuma que esa vigencia es inmutable, debido a la existencia del pronunciamiento judicial; pues implicaría que las medidas adoptadas en el acto administrativo en revisión, tendrán vigencia ineludiblemente hasta cuando culmine la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, que, valga decir, por ahora va hasta 31 de agosto de 2020, pero puede ser prorrogada por más tiempo.

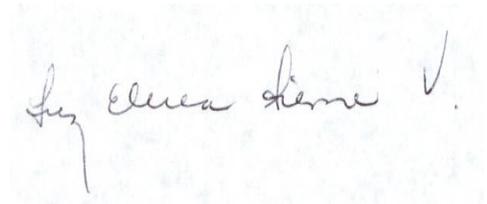
En este punto, se reitera que, la administración puede por regla general, levantar las medidas excepcionales en el ámbito de su jurisdicción, siempre que la situación que las produjo se hubiera superado a plenitud; lo que, a nuestro juicio, debió ser claramente precisado en la providencia aprobada por la Sala, en tanto, se funge como juez constitucional de única instancia.

Con el debido respeto, dejamos de esta forma planteado nuestro criterio disidente.

Las magistradas,



PATRICIA FEUILLET PALOMARES



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

Salvamento de voto parcial
Proceso 2020-00449



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO	DECRETO N°. 068 DEL 02 DE ABRIL DE 2020 DEL MUNICIPIO DEL DARIEN
RADICACIÓN	2020-449

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, salvo voto parcial en el presente proceso, pues disiento de no realizar pronunciamiento de control inmediato de legalidad del artículo noveno del Decreto 068 del 02 de abril de 2020.

Mi postura se sustenta en que el estudio de control inmediato de legalidad no puede fracturarse o dividirse en partes respecto de un acto administrativo, más aún como el Decreto 068 del 02 de abril de 2020, que claramente desarrolla el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Así las cosas, el artículo noveno del Decreto 068 del 02 de abril de 2020 es una norma integrante del acto administrativo en revisión, en virtud del cual se dispone el envío del mismo al Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca para su estudio, sin que le esté permitido a la Corporación sustraerse de su análisis, pues una de las características del medio de control inmediato de legalidad, es que su estudio es integral.

Atentamente,



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado