



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

**Magistrado Ponente: OMAR EDGAR BORJA SOTO**

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA No. \_\_\_\_\_**

Santiago de Cali, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>Medio de Control</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Ref. Proceso</b>	76001-23-33-000-2020-00538-00
<b>Objeto de estudio</b>	Decreto No.130.013.052 del 31 de marzo de 2020 del Municipio de Riofrío – Valle del Cauca
<b>Asunto</b>	Declara ajustado a la legalidad el Decreto No.130.013.052 del 31 de marzo de 2020.

**I. ANTECEDENTES**

1. El Decreto 130.013.052 del 31 de marzo de 2020, objeto de control, consignó en la parte resolutive, lo siguiente:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Ampliar por un término de 30 días el periodo institucional de la señora MARTHA ISABEL RIVERA MUÑOZ identificada con la cédula de ciudadanía No. 34.315.933 de Popayán, Cauca para desempeñar el cargo de Gerente de la ESE Hospital Kennedy con NIT No 891900732-8 del Municipio de Riofrío Valle del Cauca.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: El presente acto administrativo rige a partir del 01 de abril de 2020 y modifica las disposiciones que le sean contrarias.”*

**2. TRÁMITE PROCESAL.**

2.1 La Gerente del Hospital Kennedy E.S.E. del Municipio de Riofrío 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.130.013.052 del 31 de Marzo

de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL PERIODO INSTITUCIONAL DE LA GERENTE DEL HOSPITAL KENNEDY E.S.E DEL MUNICIPIO DE RIOFRIO”*.

1.2 Por reparto realizado el 4 de mayo de 2020 el asunto le correspondió a este Despacho, como sustanciador, para el trámite de rigor.

1.3 Por auto del cinco (05) de mayo de dos mil veinte (2020), se avocó el conocimiento del presente asunto y se dispuso) 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 (Núm. 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 pronunciara al respecto y v) finalmente se ordenó NOTIFICAR el asunto al Ministerio Público delegado para este Despacho Judicial, doctor FRANKLIN MORENO MILLAN, 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 12 de mayo de 2020 a las 08:00 de la mañana.

## **2. INTERVENCIONES**

### **2.1 Ministerio Público.**

El Procurador Judicial ante este Despacho afirma que conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1997 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 el control inmediato de legalidad procede contra actos de carácter general, por lo que *“Si bien es cierto, el artículo 13 del Decreto 491 de 2020, señaló que, “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” y, precisamente, eso es lo que hace el decreto bajo revisión, es decir, la norma local es desarrollo de la norma nacional, también lo es que la modificación del periodo de un gerente de una ESE es un acto particular y concreto que por ese hecho, no es susceptible de control automático de legalidad.”*

Por lo anterior, solicitó a esta Sala abstenerse de realizar el control inmediato de legalidad del Decreto No.130.013.052 del 31 de Marzo de 2020.

### **2.2 Departamento del Valle del Cauca.**

Destacó que para el estudio del acto debe considerarse los presupuestos para ellos, como lo son: i) tratarse de un acto administrativo de carácter general, ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción. Solicitó en caso de no cumplirse con estos requisitos, el no avocarse el conocimiento.

### **2.3 Ministerio del Interior.**

Manifestó que el acto administrativo objeto de control no se refiere a temas de orden público, por lo que a tenor del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por el Decreto 1140 de 2018, el asunto no es de competencia de esa cartera ministerial.

## 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 días<sup>1</sup>;
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

---

<sup>1</sup>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. (...)

localidad como ocurrió en varios municipios del Valle del Cauca en relación con asuntos presupuestales e impuestos territoriales<sup>2</sup> y de contratación estatal<sup>3</sup>;

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.

---

<sup>2</sup>**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".

<sup>3</sup>**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".

- Se ajusta a su naturaleza la medida cautelar **de urgencia (art. 234 CPACA)** de **suspensión provisional del acto administrativo objeto de 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 Estado<sup>4</sup> ha precisado:

“38. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>5</sup> 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

---

<sup>4</sup> 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)

<sup>5</sup> 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.

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.

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 cubija 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 qué trata el acto sometido a este control.”(negritas no son del texto original)

La misma sentencia<sup>6</sup>, 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 qué trata el acto sometido a este control sin que dicho control excluya el control ordinario propio de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

---

<sup>6</sup>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 Consejo<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> 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 carácter transitorio **y la proporcionalidad** de las mismas, **así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico**, siempre bajo el entendido

---

<sup>7</sup>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.

<sup>8</sup> 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

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>9</sup>(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 Plena<sup>10</sup>sobre el tema, señaló:

“En el último tiempo, la Sala Plena<sup>11</sup> 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 Sala<sup>12</sup> 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 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

---

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

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

<sup>11</sup> 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.

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

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*<sup>13</sup>.

En razón de lo anterior<sup>14</sup>, el Gobierno Nacional adoptó mediante varios decretos legislativos medidas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos. En el tema que nos ocupa, fue expedido el **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020**<sup>15</sup> disponiendo en su artículo 13°:

**“Artículo 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.

Si el alcalde o gobernador no amplía el período, deberá proceder a nombrar al gerente o director, de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. Si deciden ampliar el período, una vez finalizados los 30 días a que se refiere el inciso anterior, el alcalde o gobernador nombrará el nuevo gerente o director, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. El período institucional del nuevo gerente o director iniciará con la posesión y culminará tres (3) meses después del inicio del período constitucional del gobernador o del alcalde respectivo.”

Dicho esto, se otorga i) la autorización a los gobernadores y alcaldes para ampliar por 30 días el periodo institucional de los gerentes o directores de empresas sociales del Estado y, ii) en caso de no hacerlo, nombrar director en los términos del artículo 20 de la Ley 1797 de 2016.

Sobre este punto, lleva a la revisión del contenido de la Ley 1797 de 2016 *“POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES QUE REGULAN LA OPERACIÓN DEL*

---

<sup>13</sup> Ver Boletín Nro. 63 de la Corte Constitucional. Consultar el siguiente enlace: [//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).

<sup>14</sup> 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.”

<sup>15</sup> “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”

SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, la cual en su artículo 20 dispone:

**“ARTÍCULO 20. Nombramiento de Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado.** Los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial serán nombrados por el Jefe de la respectiva Entidad Territorial. En el nivel nacional los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado serán nombrados por el Presidente de la República. Corresponderá al Presidente de la República, a los Gobernadores y los Alcaldes, dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión, adelantar los nombramientos regulados en el presente artículo, previa verificación del cumplimiento de los requisitos del cargo establecidos en las normas correspondientes y evaluación de las competencias que señale el Departamento Administrativo de la Función Pública. Los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado serán nombrados para periodos institucionales de cuatro (4) años, el cual empezará con la posesión y culminará tres (3) meses después del inicio del periodo institucional del Presidente de la República, del Gobernador o del Alcalde. Dentro de dicho periodo, sólo podrán ser retirados del cargo con fundamento en una evaluación insatisfactoria del plan de gestión, evaluación que se realizará en los términos establecidos en la Ley 1438 de 2011 y las normas reglamentarias, por destitución o por orden judicial.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Para el caso de los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado que a la entrada en vigencia de la presente ley hayan sido nombrados por concurso de méritos o reelegidos, continuarán ejerciendo el cargo hasta finalizar el período para el cual fueron nombrados o reelegidos.

Los procesos de concurso que al momento de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren en etapa de convocatoria abierta o en cualquiera de las etapas subsiguientes continuarán hasta su culminación y el nombramiento del Gerente o Director recaerá en el integrante de la terna que haya obtenido el primer lugar, el nominador deberá proceder al nombramiento en los términos del artículo 72 de la Ley 1438 de 2011. En el evento que el concurso culmine con la declaratoria de desierto o no se integre la terna, el nombramiento se efectuará en los términos señalados en el primer inciso del presente artículo.

Del mismo modo, en los casos en que la entrada en vigencia de la presente ley, no se presente ninguna de las situaciones referidas en el inciso anterior, el jefe de la respectiva Entidad Territorial o el Presidente de la República procederá al nombramiento de los Gerentes o Directores dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, en los términos señalados en el presente artículo.

(Ver Art. 13 del Decreto 491 de 2020)

**NOTA:** (Artículo declarado EXEQUIBLE, mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-046 de 2018).”

#### **4.1 Desarrollo de decretos legislativos por reproducción.**

Dicho lo anterior, para el análisis de legalidad debe iniciarse por precisar que la disposición contenida en el decreto objeto de análisis atendió el tenor literal de lo resuelto el Decreto 491 numeral 13º, a saber:

DECRETO NO.130.013.052 31 DE MARZO DE 2020 – RIOFRÍO	FUNDAMENTO EN DECRETO LEGISLATIVO Y/O LEY
<p><b>ARTÍCULO PRIMERO:</b> Ampliar por un término de 30 días el periodo institucional de la señora MARTHA ISABEL RIVERA MUÑOZ identificada con la cédula de ciudadanía No 34.315.933 de Popayán, Cauca para desempeñar el cargo de Gerente de la ESE Hospital Kennedy con NIT No 891900732-8 del Municipio de Riofrío Valle del Cauca. ARTÍCULO</p> <p><b>SEGUNDO:</b> El presente acto administrativo rige a partir del 01 de abril de 2020 y modifica las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020.</b> (...) <b>Artículo 13. Facultad para ampliar el período institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado.</b> 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. Si el alcalde o gobernador no amplía el período, deberá proceder a nombrar al gerente o director, de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. Si deciden ampliar el período, una vez finalizados los 30 días a que se refiere el inciso anterior, el alcalde o gobernador nombrará el nuevo gerente o director, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. El período institucional del nuevo gerente o director iniciará con la posesión y culminará tres (3) meses después del inicio del período constitucional del gobernador o del alcalde respectivo.</p>

Nótese que el desarrollo que realizó el municipio de Riofrío sobre el Decreto 491 de 2020 fue por medio de la ejecución normativa; llanamente fueron ajustadas las disposiciones al ámbito local circunscribiéndolo para dicho territorio.

Aunado a lo anterior, el Decreto Legislativo desarrollado por el municipio de Riofrío surgió a su vez a la vida jurídica por las normas constitucionales consignadas en los artículos 212 a 215 constitucional y a lo dispuesto en la Ley Estatutaria 137 de 1994 que habilitaron la declaratoria del Estado de Excepción por Emergencia

Económica, Social y Ecológica y con ello la facultad de la expedición de los decretos legislativos para conjurar las causas de perturbación e impedir la extensión de los efectos adversos.

En consecuencia, no podría hallarse ilegalidad en el decreto del municipio de Riofrío al advertirse el desarrollo del decreto legislativo mediante la ejecución de los textos normativos.

#### **4.2 Análisis requisitos formales y materiales.**

No obstante lo anterior, importa analizar los parámetros tanto formales como materiales que deben guardar los decretos expedidos por los representantes legales de las 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 legislativos<sup>16</sup>—*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

---

<sup>16</sup> 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. (...)”

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 revisión<sup>17</sup>.

Ahora bien, hay que hacer pronunciamiento frente a lo señalado por el señor Procurador judicial, quien manifiesta que no debe hacerse control al Decreto No.130.013.052 del 31 de marzo de 2020 por cuanto es un acto que genera efectos frente a un particular y de acuerdo a los artículos 20 de la Ley 137 de 1997 y 136 de la Ley 1437 de 2011 no es susceptible de control.

Frente a esto, y atendiendo en principio la motivación del acto en cuestión, se procede a dar claridad sobre lo pertinente:

El Decreto No.130.013.052 del 31 de marzo de 2020 estableció que para asegurar la normal prestación del servicio de salud dada la crisis sanitaria que vive el país, resultaba necesario darle continuidad al servicio, las estrategias y medidas adoptados por la gerencia actual del Hospital Kennedy E.S.E; por lo que se podría afirmar que la ampliación del periodo institucional de la Gerente de esta entidad se aplica para asegurar esta finalidad. En esa medida, el Decreto garantiza el derecho a la salud en los términos del artículo 49 de la Carta Política; en efecto, la Corte Constitucional ha dicho que para garantizar ese derecho *“al Estado le corresponde, por mandato constitucional (art. 49, CP), cumplir las siguientes obligaciones: (i) organizar, (ii) dirigir y (iii) regular la prestación de los servicios de salud; (iv) establecer las políticas para la prestación de los servicios por parte de entidades privadas, y ejercer (v) su vigilancia y (vi) control; (viii) establecer las*

---

<sup>17</sup> Ver sentencia C- 723 de 2015.



*competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y (ix) determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. (Sentencia T-760 de 2008).*

De acuerdo con lo anotado anteriormente, esta Sala considera que la finalidad de este decreto tiene máxima importancia tratándose del control inmediato de un acto general que si bien tiene repercusiones frente a un particular, el mismo persigue un interés general, además de ser expedido con ocasión o desarrollo del estado de emergencia. La relevancia puede advertirse cuando se trata del servicio esencial de salud que presta el Estado dadas las circunstancias particularidades de vulnerabilidad frente al covid-19, por lo que debe entenderse que para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos que si bien generan una situación particular como en el caso concreto, repercuten además en la normalidad de la prestación del servicio de salud y más concretamente en las medidas, estrategias y políticas adoptadas para mitigar la emergencia sanitaria.

De conformidad con lo anterior, el Decreto No.130.013.052 del 31 de marzo de 2020 se encuentra **debidamente motivado** toda vez que, de una parte, su existencia, es decir, lo que motivó su expedición se encuentra en el artículo 13 del Decreto Legislativo 491 que dio lugar a la ampliación del periodo institucional de gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado, y de otra parte, la entidad territorial expresó a lo largo del decreto, los fundamentos para efectuar dicha declaratoria de urgencia, así como adoptar las medidas para la continuidad del servicio de salud atendiendo la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional para afrontar la pandemia ocasionada por el COVID-19.

El decreto objeto de análisis fue **suscrito** por el señor Heriberto Cabal Aguilar en calidad de Alcalde de El Municipio de Riofrío, siendo el **competente** al ser el

representante legal del ente territorial al cual se encuentra adscrita la Empresa Social del Estado Hospital Kennedy de Riofrío.

Mediante el Decreto Legislativo del 417 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional efectuó la declaratoria de *estado de emergencia económica, social y ecológica* por 30 días, periodo durante el cual, el Alcalde del Municipio de Riofrío expidió el Decreto No. 130.013.052 que data del 31 de marzo de 2020, es decir, **durante el término de estado de emergencia.**

De igual forma, como fue manifestado en los antecedentes de esta providencia, el Decreto No. 130.013.052 del 24 de marzo de 2020 fue **remetido** por la alcaldía municipal de Riofrío 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 (130.013.052); fue fechado (31 de marzo 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 1994<sup>18</sup> 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.

---

<sup>18</sup> Artículos del 4 al 17.

**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 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 LEE, 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 particularidades. 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 No. 130.013.052 del 31 de marzo de 2020 tienen una **relación directa(conexidad material)** con el estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional, habida cuenta que la declaración de la urgencia manifiesta y, la prestación del servicio de salud en el Municipio de Riofrío en donde se estableció la ampliación del periodo institucional de la Gerente del Hospital Ken con el **objetivo** de “*darle continuidad al servicio, las estrategias y medidas adoptadas por la gerencia actual del Hospital Kennedy E.S.E.*”.

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 judiciales<sup>19</sup>; ii) la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del

---

<sup>19</sup>**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 garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

poder público y órganos del Estado; y iii) la supresión o modificación organismos y funciones de acusación y juzgamiento<sup>20</sup>.

En el presente caso, el decreto objeto de análisis es tendiente a la consecución de garantizar la continuidad del servicio de salud bajo los parámetros establecidos por la autoridad municipal, a efectos de hacerle frente al virus y por tanto con el propósito de la restauración y conservación de la salud en su territorio, 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 los decretos legislativos.

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 Estatutaria<sup>21</sup>. Así, en el

---

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

- 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.

<sup>21</sup>**Artículo 4°. 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.

Decreto No. 130.013.052 del 31 de marzo de 2020 no se advierte la limitación de derechos o garantías fundamentales, pues simplemente no se ocupó de esta temática y acogió lo expresamente ordenado por el gobierno.

El juicio de **no contradicción específica** se orienta a que el examen de confrontación del decreto en contraste con la constitución sea exitoso, con un énfasis especial en la guarda de las garantías de los derechos fundamentales de los administrados. Así el decreto territorial objeto de análisis no contraviene disposición de la constitución, pues como se indicó líneas arriba, no limita derechos humanos ni libertades fundamentales, adoptándose las medidas para conjurar la crisis; medidas que encuentran su fundamento en el Decreto Legislativo 491 de 2020.

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 Riofrío fueron las que consideró pertinente adoptar el Gobierno Nacional en sus decretos legislativos, por lo que el fundamento legal encuentra consonancia; circunstancia que de paso desestima la **ausencia de incompatibilidad** –de que trata el artículo

---

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.

**Parágrafo 2º.** 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.

12 *ibidem*<sup>22</sup>-, toda vez que las decisiones municipales fueron las autorizadas por el Gobierno Nacional. Así como se encuentra cumplido el requisito de **proporcionalidad** – artículo 13 *ibidem*<sup>23</sup>-, toda vez que lo ordenado en el municipio de Riofrío no sobrepasó las medidas que consideró justas a adoptar el Gobierno en materia de prórroga de periodo institucional de gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado mediante el artículo 13º del Decreto Legislativo 491 de 2020.

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; ello sumado a que el ente territorial realizó la exposición de fundamentos de la necesidad de esta medida en armonía con lo dispuesto por el Gobierno Nacional.

Finalmente, el Decreto No. 130.013.052 del 31 de marzo 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 se ocupó el decreto de la urgencia manifiesta y la contratación ante su declaratoria.

Por todo lo expuesto,

---

<sup>22</sup>**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

<sup>23</sup>**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.

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

### FALLA

**PRIMERO.** Declarar la legalidad del Decreto No. 130.013.052 del 31 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL PERIODO INSTITUCIONAL DE LA GERENTE DEL HOSPITAL KENNEDY E.S.E DEL MUNICIPIO DE RIOFRIO*”, expedido por el Alcalde Municipal de Riofrío, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.** Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (municipio de Riofrío) 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**



**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**




**OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT**





FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



VÍCTOR ADOLEO HERNÁNDEZ DÍAZ  
Magistrado



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



JHON ERIC CHAVES BRAVO



**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
**MAGISTRADO**



**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
**Magistrada**



**OMAR EDGAR BORJA SOTO**