

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALA PLENA

SENTENCIA

PROCESOS Nos. 76001-23-33-000-2020-00425-00
76001-23-00-000-2020-00598-00

MEDIO DE CONTROL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ACTOS ADMINISTRATIVOS Decretos 1-3-0731 del 1 de abril de 2020 y
1-3-0854 del 7 de mayo de 2020
Departamento del Valle del Cauca

MAG. PONENTE: FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ

SENTIDO DEL FALLO: Declara ajustado a derecho los decretos objeto de control inmediato de legalidad.

Santiago de Cali, dos (02) de septiembre de dos mil veinte (2020)

1. Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, respecto de los Decretos Departamentales en referencia, *“POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS Y TRÁMITES Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS O JURISDICCIONALES EN SEDE ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEPARTAMENTAL DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL COVID-2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*; y *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL ARTICULO 4 DEL DECRETO DEPARTAMENTAL 0731 DEL 01 DE ABRIL DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TRAMITES Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS O JURISDICCIONALES EN SEDE ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION CENTRAL DEPARTAMENTAL DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL COVID-19”*, expedido por la Gobernadora del Valle del Cauca.

ANTECEDENTES

- **Objeto del control de legalidad**

El Departamento del Valle del Cauca, remitió a este Tribunal los Decretos 1-3-0731 del 1 de abril de 2020 y 1-3-0854 del 7 de mayo de 2020, mediante el cual se tomaron las siguientes medidas de carácter general:

"(...)

Artículo 1º. Suspensión de términos de trámites y actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Suspende de manera total los términos de los trámites y actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa que a continuación se indican, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y

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

Los trámites y actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa objeto de suspensión de términos son:

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 competencia de la Gobernación del Valle del Cauca.
7. Recursos que deba conocer y resolver la Gobernadora conforme a la normatividad jurídica en segunda o única instancia.
8. Trámites de prestaciones sociales a cargo de la Secretaría de Educación Departamental.
9. Trámites de permisos de intervención de vías a cargo del Departamento del Valle del Cauca.
10. Los términos para la presentación de las declaraciones tributarias que deban realizar en plazo ordinario los contribuyentes, responsables y agentes de retención de los tributos departamentales relacionados en el artículo 343 de la Ordenanza 474 de 2017 "Por la cual se expide el Estatuto Tributario Departamental" y cualquier otra declaración establecida en ordenanza independiente.

11. Los términos para la presentación de las declaraciones tributarias provocadas que deban realizar los contribuyentes, responsables y agentes de retención de los tributos departamentales relacionados en el artículo 343 de la Ordenanza 474 de 2017 "Por la cual se expide el Estatuto Tributario Departamental" a quienes se les haya notificado emplazamiento para declarar, emplazamiento para corregir, requerimiento especial, liquidación oficial de aforo, liquidación oficial de revisión, liquidación provisional, resolución sanción por no declarar, pliego de cargos, resolución sanción independiente y cualquiera otro acto que admita como respuesta 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 cualquiera cuyo plazo expire durante el transcurso de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.
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 el 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 conocidos por las subgerencias de Fiscalización, Liquidación y Devoluciones, Cobranzas y por la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria.
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 por infracciones al monopolio de licores destilados o a los impuestos al consumo.
20. Los términos de atención a solicitudes de expedición de estampillas físicas.
21. Los trámites de inscripción, adición, novedades y verificación de bodegas.
22. Los trámites de radicación departamentalizaciones producto importado (DPT)
23. Los trámites de anulación y legalización de tornaguías; solamente.
24. Los trámites de pago excedentes de participación.
25. Los trámites de presentación declaraciones quincenal y mensual de productos gravados con impuestos sobre consumos específicos del nivel departamental o de rentas derivadas por el ejercicio del monopolio de licores y alcohol potable con destino a la fabricación de licores.

26. Los trámites de solicitud de baja de inventarios, roturas, reestampillado y desenvasado.

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.

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 2°. Se exceptúan de la suspensión de términos para los trámites de prestaciones sociales a cargo de la Secretaría de Educación Departamental, los casos en que el funcionario se encuentre en una licencia no remunerada y los requerimientos del personal administrativo que se paga con fondos privados.

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

Artículo 2°. *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 dará a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto Legislativo 491 de 2020.

Artículo 3°. *Suspensión procedimientos de selección y revocatoria en materia de contratación estatal.* En la suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura se debe dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° del Decreto 440 de marzo 20 de 2020.

Artículo 4°. *Suspensión de actividades y términos en materia de movilidad y transporte.* Suspender en la sede operativa del municipio de Bugalagrande y demás puntos de atención de servicios a cargo de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Valle del Cauca, atendidos directamente o a través de contratistas, la atención al público para la realización de trámites y servicios relacionados con el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), el Registro Nacional Automotor (RNA) y Registro Nacional de Conductores (RNC), conforme al artículo 9° del Decreto 482 de 2020.

Así mismo, se suspenden los términos de los procesos contravencionales que tratan los artículos 135 y 136 de la Ley 769 de 2002 modificado por el Decreto-Ley 19 de 2012, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio.

Artículo 5°. *Ámbito de aplicación.* El presente Decreto se aplica únicamente a la Administración Central del Departamento del Valle del Cauca.

Artículo 6º. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

(...)"

"(...)

Artículo 1º. Adicionar los siguientes párrafos al artículo 4 del Decreto Departamental 0731 del 01 de abril de 2020:

Parágrafo primero: Los trámites asociados al Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT a cargo de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Valle del Cauca, que utilicen los desarrollos tecnológicos implementados por la Concesión RUNT S.A., que reemplacen la validación biométrica mediante el uso de huellero físico o electrónico, a través de las plataformas tecnológicas que interactúan con el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT, serán prestados conforme a la Resolución No. 20203040001315 del 27 de Abril de 2020, la Circular 182061 del 30 de abril de 2020 expedida por la Dirección de Tránsito y Transporte del Ministerio de Transporte y demás disposiciones que se expidan sobre el particular.

Parágrafo segundo: La Secretaría de Movilidad y Transporte del Valle del Cauca deberá adoptar las medidas necesarias para prestar los servicios de manera virtual a los usuarios conforme lo dispone el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 y que no dependan de los desarrollos del Sistema del Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT.

Artículo 2º. Las demás disposiciones del Decreto Departamental No. 0731 de abril 01 de 2020 continúan vigentes.

Artículo 3º. *Vigencia.* El presente decreto rige a partir de su publicación.

(...)"

Las anteriores medidas fueron adoptadas con sustento, entre otras, bajo las siguientes consideraciones:

"(...)

Que el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, "Por el cual se adoptan medidas urgencia en materia de contratación con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19", establece en sus artículos 2º y 3º lo siguiente:

"Artículo 2º. Procedimientos sancionatorios. Durante el estado de emergencia de económica, social y ecológica, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía.

La Entidad Estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la información generada.

Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto".

(Se subraya)

*Artículo 3. Suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura. Las Entidades Estatales por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender los procedimientos de selección. Contra este acto administrativo no proceden recursos.

Por las mismas razones, y en caso de requerirse recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia, las entidades podrán revocar, de manera motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas. Contra este acto administrativo no proceden recursos”.

Que el Decreto 482 del 26 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”, determina en sus artículos 9º y 10:

*Artículo 9. Suspensión de actividades. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que ante ellos se efectúen quedarán suspendidos.

Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, no serán exigibles. Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio”.

*Artículo 10. Revisión de vehículos automotores. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se suspenderá el término para la realización de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes de todos los vehículos automotores sin importar su tipología o servicio establecido en el artículo 52 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 202 del Decreto 019 de 2012”.

Que en el marco la emergencia y a propósito la pandemia Coronavirus COVID-19, mediante el Decreto 457 de 22 marzo de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 horas) del día 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 horas) del día 13 de abril 2020, en marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 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.

Que la normatividad *up supra* en su artículo 5º amplía los términos para dar respuesta a los diferentes tipos peticiones y en el artículo 6º otorga la facultad a las entidades estatales, como la Gobernación del Valle del Cauca, de suspender mediante acto administrativo los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, como consecuencia de la emergencia ocasionada por el Coronavirus (Covid-19).

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que concordante con lo anterior, es deber de la Gobernación del Valle del Cauca velar por el bienestar, salud y seguridad de los servidores públicos que laboran para esta entidad territorial, así como los contratistas que prestan sus servicios, acorde con lo decretado por el Presidente de la República y fomentar a la permanencia de su personal en sus residencias para evitar la propagación del COVID-19 y mitigar la pandemia.

Que existe impedimento para las personas en su desplazamiento con ocasión del Estado de Emergencia decretado por el presidente, siendo imposible la materialización del derecho al debido proceso en los trámites administrativos que adelanta la Gobernación del Valle del Cauca. Aunado a esto, es deber de esta entidad territorial fomentar la permanencia en hogares de los ciudadanos y comunidad en general, evitando generar situaciones que ocasionen el desplazamiento de seres humanos por el territorio nacional.

Que a través de la Circular Interna No. 013 del 30 de marzo de 2020, se solicitó a las diferentes dependencias que componen la Gobernación del Valle del Cauca evaluar y justificar los trámites y actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, que son susceptibles de suspensión de términos conforme al Decreto Legislativo 491 de 2020.

Que la Secretaría de Movilidad y Transporte del Valle del Cauca manifestó en oficio del 30 de marzo de 2020 la necesidad de suspender los procesos relacionados con los aplicativos RUNT (Registro Único Nacional de Tránsito), RNA (Registro Nacional de Automotores) y RNC (Registro Nacional de Conductores), así como los términos de los procesos contravencionales que tratan los artículos 135 y 136 de la ley 769 de 2002, Decreto-Ley 19 de 2012, Decreto 2106 de 2019.

Que la Secretaria de Educación Departamental mediante oficio de fecha 31 de marzo de 2020 justifica la necesidad todos los trámites de prestaciones sociales a cargo de esa dependencia.

Que la Secretaría de Infraestructura y Valorización mediante oficio de fecha 31 de marzo de 2020 indica la necesidad de suspender los términos para el trámite de permisos de intervención de vías a cargo del Departamento del Valle del Cauca.

Que la Gerente Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria mediante oficio de fecha 31 de marzo de 2020 justifica la necesidad de suspender los términos para presentar declaraciones tributarias estipuladas en el artículo 343 de la Ordenanza 474 de 2017, resoluciones de recursos, procesos de cobro coactivo, entre otros.

Que el Departamento Administrativo de Jurídica de la Gobernación del Valle del Cauca manifestó en oficios de fecha 31 de Marzo de 2020 la necesidad de suspender los procesos disciplinarios en todas sus instancias, procesos civiles de policía, procesos administrativos sancionatorios contra instituciones prestadoras del servicio de salud, en materia de contratación estatal y contra entidades sin ánimo de lucro; actuaciones administrativas, trámites y procesos relacionados con la formalización y la inspección, vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro, que sean competencia de la Gobernación del Valle del Cauca y recursos que deba conocer y resolver la Gobernadora conforme a la normatividad jurídica en segunda o única instancia.

Que las Secretarías de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Turismo, Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual y el Departamento Administrativo de Hacienda y Finanzas Públicas, informaron que no cuentan con procesos o actuaciones administrativas susceptibles de suspensión de términos.

Que conforme a todo lo antes expuesto, y con el propósito de limitar las posibilidades de propagación de la pandemia del Coronavirus COVID-19 para proteger la salud de los ciudadanos en general, así como de los servidores públicos y contratistas que atienden público, se hace necesaria la toma de medidas que permitan reducir la congregación de personas en las dependencias de la Gobernación del Valle del Cauca y la adopción de algunas medidas establecidas en los Decreto 440, 482 y 491 de 2020.

(...)"

"(...)

Que el artículo 2º de la Resolución 02030400000285 del 14 de abril de 2020, "Por la cual se suspenden los términos de los procesos administrativos disciplinarios y de cobro coactivo, y de algunos trámites del Viceministerio de Transporte, con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones", establece:

"ARTÍCULO 2. Suspender por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, los trámites asociados al Registro Único Nacional de Tránsito -RUNT, que requieran validación biométrica mediante uso de huellero físico o electrónico, hasta que se supere la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, o hasta que sea implementado por parte de la concesión RUNT S.A. otro mecanismo de validación, en remplazo de aquel". (Se subraya)

Que teniendo en cuenta las nuevas directrices del Gobierno Nacional, se expide la Resolución No. 20203040001315 del 27 de abril de 2020, mediante la cual se agregan dos párrafos al Artículo 2º de la Resolución 02030400000285 del 14 de abril de 2020, en los siguientes términos:

Artículo 1. Adicionar los siguientes párrafos al artículo 2 de Resolución 20203040000285 del 14 de abril de 2020:

Parágrafo Primero. Los desarrollos tecnológicos implementados por la Concesión RUNT S.A., que reemplazarán la validación biométrica mediante uso de huellero físico o electrónico, serán informados a los actores que actualmente poseen plataformas tecnológicas que interactúan con el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT, por la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte mediante circular.

A partir de la fecha de la circular emitida por la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, se entenderá levantada la suspensión de los trámites a los que se refiere el presente artículo.

En los demás casos, se mantendrá vigente la suspensión de los trámites asociados al Registro Único Nacional de Tránsito -RUNT que requieran validación biométrica mediante uso de huellero físico o electrónico, hasta tanto se emita la respectiva

circular por parte de la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte.

Parágrafo Segundo. Los Organismos de Tránsito deberán adoptar las medidas necesarias para prestar los servicios de manera virtual a los usuarios conforme lo dispone el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 y que no dependan de los desarrollos del Sistema del Registro Único Nacional de Tránsito -RUNT.

Parágrafo Tercero. Solo serán válidos los trámites que se realicen conforme a los desarrollos establecidos a través del Sistema del Registro Único Nacional de Tránsito -RUNT.

Parágrafo Cuarto. El uso de los desarrollos tecnológicos que sean informados por parte de la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte a los actores del sistema RUNT en los términos previstos en el parágrafo primero del presente artículo, serán usados hasta que sea superada la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia por causa del nuevo Coronavirus COVID-19,0 hasta que se expida la respectiva reglamentación por parte del Ministerio de Transporte relacionada con la virtualización de los trámites, lo primero que ocurra.

Parágrafo Quinto. La Superintendencia de Transporte realizará las funciones de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las disposiciones previstas en la presente resolución por parte de los Organismos de Tránsito.

Artículo 2. Adicionar un parágrafo al artículo 7 de la Resolución 20203040000285 del 14 de abril de 2020, así:

Parágrafo Segundo. Los trámites asociados al Registro Único Nacional de Tránsito -RUNT que requieran validación biométrica mediante el uso de huellero físico o electrónico suspendidos, se reanudarán a partir de la fecha de la circular emitida por la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte.

Que en virtud de lo anterior, el día 30 de Abril de 2020 mediante Circular 20204000182061 la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte informó que: "(...) a partir del día lunes 4 de mayo de 2020, estará disponible el desarrollo tecnológico dispuesto por la Concesión RUNT S.A. en remplazo de la validación biométrica, en todos los organismos de tránsito distritales, departamentales y municipales, que cuentan con plataformas tecnológicas que interactúan con el Registro Único Nacional De tránsito – RUNT".

Que en la mencionada Circular se enlistaron los organismos de tránsito a nivel nacional, que cuentan con dicha plataforma tecnológica, encontrándose anotado, y por tanto autorizado para la realización de trámites, la Sede operativa de Bugalagrande de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Valle del Cauca.

Que en virtud de lo anterior, la UNIÓN TEMPORAL MOSVA concesionario de los servicios de tránsito conforme al contrato de concesión No.1370.59.15.59-75 del 31 de julio de 2019 suscrito con el Departamento del Valle del Cauca, dado que ya había implementado en la operación de Registro Nacional Automotor y de Conductores, un software que interactúa con el RUNT a través de web service, solicita mediante oficio RL – 019 del 1 de mayo 2020 al Secretario de Movilidad y Transporte Departamental gestione con el Despacho de la Señora Gobernadora del Valle del Cauca, la modificación del inciso primero del Artículo 4 del Decreto Departamental No. 0731 del 01 de abril de 2020.

Que mediante el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Que conforme a lo antes expuesto, se hace necesario adicionar el artículo 4 del Decreto Departamental 0731 del 01 de abril de 2020, con el objeto que la Secretaría de Movilidad y Transporte del Valle del Cauca adelante los trámites asociados al Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT autorizados mediante la Resolución No. 20203040001315 del 27 de Abril de 2020 y la Circular 182061 del 30 de abril de 2020 expedida por la Dirección de Tránsito y Transporte del Ministerio de Transporte.

(...):

Trámite

Una vez repartido el proceso-2020-00425-00-,el Magistrado ponente a quien le fue asignado, mediante auto de fecha 15 de abril de 2020, avocó su conocimiento, al considerar que el Decreto objeto de revisión, ciertamente es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues claramente de su texto se desprende que desarrolla materias reguladas por el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020¹.

Posteriormente mediante auto interlocutorio del 20 de mayo del año en curso, se procedió a avocar en virtud de la acumulación decretada por el Magistrado Ronald Otto Cedeño Blume, en proveído del 13 de mayo de la presente anualidad, el proceso radicado bajo la partida 2020-00598-00, ordenando la suspensión del proceso 2020-00425-00.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

¹“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”.

Una vez surtido el trámite respectivo de acuerdo con el procedimiento previsto en los artículos 185 y 186 del CPACA, la Procuradora 19 Judicial II para asuntos administrativos delegada ante esta Corporación, procedió a emitir concepto, en el que solicitó declarar la legalidad de los decretos objeto de control, tras considerar que se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico, al seguir los parámetros y límites que debían ser observados al momento de su expedición, y por estar subordinados a los decretos legislativos que desarrollan.

CONSIDERACIONES

I. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 151, numeral 14 y 185, numeral 1° del CPACA, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los Decretos Legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan, correspondiendo la sustanciación y ponencia a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

Por lo anterior, es competente la Sala Plena de este Tribunal para dictar el fallo.

II. DECRETOS LEGISLATIVOS PROFERIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA

El artículo 215 de la Constitución Política dispone que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que, mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior disposición constitucional, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.

Dentro de dicha declaratoria de emergencia, el presidente de la Republica, con la firma de todos los ministros, ha expedido varios Decretos que adoptan medidas de orden Legislativo, en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política.

Sabido es que, los Decretos Legislativos que se expiden dentro de los estados de excepción, comprenden tanto el Decreto que declara el estado de emergencia, así como los Decretos Legislativos proferidos durante dicho estado, correspondiendo a la Corte Constitucional la competencia para realizar el control de constitucionalidad, formal y material, sobre los mismos.

En Sentencia C-252/10 la citada Corporación explicó que, los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en virtud del estado de emergencia, son en términos del artículo 215 superior y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los siguientes: i) la firma por el Presidente de la República y de todos sus ministros; ii) los motivos que condujeron a su expedición; y iii) la indicación del ámbito temporal y territorial de la declaratoria. Para el caso de los decretos de desarrollo se examina, además, si se dictaron dentro del límite temporal previsto.

De esta manera los rasgos distintivos del control jurídico también han sido definidos por la Constitución así: (i) el objeto de control comprende: el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de

excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad, en caso de incumplimiento del deber de remisión del Gobierno, la Corte oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque que se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control, (vi) el Procurador General de la Nación deberá rendir concepto (arts. 214.6, 241.7 y 242 constitucionales).

III. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE LA LEGALIDAD DE QUE TRATA EL ARTICULO 20 DE LA LEY 137 DE 1994

Los Decretos Legislativos de acuerdo con la Constitución de 1991, son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superior, esto es, los relacionados con los estados de excepción.

Dichos Decretos Legislativos se clasifican en: Decretos de Declaratoria y los Decretos que contienen las medidas estrictamente necesarias para conjurar las situaciones de guerra exterior y conmoción interior o para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, los cuales deben tener conexidad con las circunstancias de la declaratoria del estado de excepción.

Se caracterizan porque: (i) deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y (ii) tienen control inmediato de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

En virtud del principio de supremacía de la Constitución y por mandato de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994, de acuerdo con lo previsto en su artículo 20-, el control inmediato de legalidad recae: i) sobre medidas de carácter general; ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa; iii) como desarrollo de los Decretos Legislativos emitidos por el gobierno; iv) durante los estados de excepción; v) se atribuye a la jurisdicción de la contencioso administrativo, atendiendo al lugar donde se expidiere la norma –si se tratare de autoridades territoriales–, o al Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales; vi) las autoridades administrativas enviarán a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada los actos objeto de control, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, es decir no se requiere demanda, sino que es automático u oficioso (art. 136 CPACA).

En los anteriores términos, es claro entonces que el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley Estatutaria, el cual fue reproducido en el artículo 136² del CPACA, recae sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades nacionales o territoriales en el ejercicio de la función administrativa, que desarrollen un decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional en el trascurso o durante el estado de excepción.

De conformidad con todo lo expuesto puede advertirse que, el control inmediato de legalidad es una medida impuesta por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, para que el juez administrativo evite el desbordamiento de las autoridades administrativas en el ejercicio de las facultades conferidas durante los estados de anormalidad institucional, sin que dicho control sea incompatible con el medio de control de simple nulidad, el cual se encuentra instituido como mecanismo de participación ciudadana para controlar de fondo y con efectos definitivos el ejercicio del poder a cargo de la administración tanto en situaciones de normalidad como de crisis.

² **"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de fecha treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), con ponencia del Consejero GERARDO ARENAS MONSALVE, señaló que los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de dicha Comportaron ha caracterizado el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 137 de 1994 son:

- (i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;
- (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados *“deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”* y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de *“conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”*;
- (iii) Su autonomía, consistente en que resulta *“posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”*; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo, cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria;

- (iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “*dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición*” —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—. En relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente se señaló que: el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: “*inmediato*”, porque tan pronto se expide la norma debe remitirse a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Esta clase de control tiene las siguientes características: i) 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. ii) 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. iii) 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;
- (v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa;
- (vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto;
- (vii) La última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativo de acuerdo con el Estatuto Procesal.

Así mismo el Alto Tribunal – Sala Especial de Decisión No. 10, en sentencia reciente de fecha 11 de mayo de 2020, dictada dentro del medio de control inmediato de legalidad radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera

Sandra Lisset Ibarra Vélez, reitera sobre las características del control inmediato de legalidad de que trata la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011- CPACA, referenciadas anteriormente, adicionando que dicho control es *“Participativo”*, toda vez que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

IV. EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FORMA y DE FONDO DEL ACTO EN REVISION

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación ejercer el control inmediato de legalidad de los Decretos Nos.1-3-0731 del 1 de abril de 2020 y 1-3-0854 del 7 de mayo de 2020, expedidos por la Gobernadora del Valle del Cauca, en desarrollo del Decreto Legislativo No. 491 de marzo 28 de 2020, dictado bajo el estado de emergencia social, prevista en el artículo 215 de la Constitución Política. Se trata, pues, de decretos de carácter general que desarrollan Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante el Estado de Emergencia declarado con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, derivada de la Pandemia COV/D-19; y que, por ende, son susceptibles del control inmediato de legalidad, tal como se expuso en los correspondientes autos admisorios en los que se determinó la procedencia de su control.

En virtud de lo anterior, procederá entonces este Tribunal a verificar los requisitos de forma y los materiales delos Decreto objeto de revisión a fin de definir sobre su legalidad.

- Examen formal del acto objeto de revisión

El Consejo de Estado, entre otros pronunciamientos, en sentencia de fecha cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), con ponencia del Consejero Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, señaló que debe verificarse sobre el decreto examinado la presencia de los elementos suficientes que permitan su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permitan su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-466 de 2017, señala que los criterios formales tienen relación con: i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-resumen de las materias reguladas, iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, iv) contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutive y vi) vigencia y derogatorias.

Los Decretos objeto de estudio, se encuentran plenamente identificados, con número, fecha y encabezado- “Decretos 1-3-0731 del 1 de abril de 2020 y 1-3-0854 del 7 de mayo de 2020”-; con la indicación de las facultades que permitieron su expedición.

Lo anterior permite concluir que, los actos sometidos a control cumplen a cabalidad con los requisitos de forma a los que aluden los precedentes en cita.

- Examen material y de contenido del acto objeto de control

Antecedentes

1. El Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, con el fin de conjurar las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.
2. Con fundamento en dicho decreto legislativo, dictó posteriormente el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo 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”; se advierte que los actos objeto de revisión encuentran sustento en el mentado decreto legislativo.

Criterios Materiales

La Corte Constitucional en la Sentencia C- 723 de 2015, identificó un grupo de juicios, que sirven de estructura metodológica para el control material de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, en particular, y de los estados de excepción, en general. Estos juicios son los siguientes:

- **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. Esta conexidad material es de carácter interno y externo. La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente. La conexidad externa consiste en la verificación acerca de la relación entre la medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Para el caso particular de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son (i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Ello implica que disposiciones de excepción que carezcan de un vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

- **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. De acuerdo con el artículo 7º de Ley Estatutaria 137 de 1994 sobre Estados de Excepción (LEEE), estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.
- **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 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. En concreto, señala la jurisprudencia en comento que el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. 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.

Los requisitos anteriores son de naturaleza general y su incumplimiento genera una abierta contradicción entre el Texto Constitucional y el decreto legislativo correspondiente.

- **Juicio de finalidad:** Conforme a este juicio, se 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 de índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad 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. Para ello, ha establecido la Corte, que se deben apreciar dos aspectos definidos: 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 incompatibilidad.** Este juicio, que opera de manera correlativa con el juicio de subsidiariedad, 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.
- **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.

Dichos criterios materiales han sido reiterados por la Alta Corte en pronunciamientos como el contenido en la Sentencia C-466 de 2017.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de fecha mayo 24 de 2016, Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00, con ponencia del Consejero GUILLERMO VARGAS AYALA, en el marco del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, explicó los criterios de conexidad y proporcionalidad, como requisitos materiales o de fondo. Sobre el primero indicó que, se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Y precisó que, hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

Sobre el criterio de Proporcionalidad afirma que, se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

En sentencia de fecha 11 de mayo de 2020, Exp. No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, al realizar el control automático de legalidad de la Resolución No. 417 del 22 de marzo de 2020, expedida por la ANI, reiteró el concepto de los juicios de conexidad y proporcionalidad, basando su control en dichos criterios materiales, señalando que debía verificarse en cuanto al primero, si el acto objeto de revisión guardaba relación con las causas que generaron la declaratoria de excepción y las normas que le dieron sustento al Decreto Legislativo que desarrollaba y en cuanto al segundo, si se instrumentalizaban las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, en ese caso, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus covid-19.

Caso concreto

La Sala Plena de esta Corporación adoptará y acoplará los criterios o juicios desarrollados por la Corte Constitucional, para el control automático de legalidad de los actos objeto de revisión, los cuales, como ya se analizó atrás, son de contenido general, dictados en ejercicio de la función administrativa, y desarrollan las materias a las que se refiere el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, dictado por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

- **Juicio de conexidad material**

El análisis material de los actos administrativos objeto de revisión debe adelantarse en primer lugar, mediante la confrontación de los mismos con el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que aquel reguló, es decir, el que constituye la fuente directa de su reglamentación, esto es, con el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, proferido por el presidente de la República; y seguidamente con el ordenamiento jurídico.

Concordancia entre los decretos objeto de revisión (Decretos Nos.1-3-0731 del 1 de abril de 2020 y 1-3-0854 del 7 de mayo de 2020), y el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020 y demás normas en que se fundamentan.

Mediante los Decretos en cita, la Gobernadora del Valle del Cauca ordenó, la suspensión de términos de trámites y actuaciones administrativas o jurisdiccionales en la Administración Central de la entidad territorial, en los siguientes asuntos:

- Procesos disciplinarios, civiles de policía, administrativos sancionatorios contra instituciones prestadoras del servicio de salud, en materia de contratación estatal, contra entidades sin ánimo de lucro.
- En todas las actuaciones administrativas, trámites y procesos relacionados con la formalización, inspección, vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro, competencia de la entidad territorial.
- Recursos que deba conocer y resolver la Gobernadora en única o segunda instancia, de acuerdo a lo establecido en la normatividad.
- Trámites de permisos de intervención de vías a cargo del Departamento.
- Para presentación de las declaraciones tributarias que deban efectuarse en plazo ordinario por los contribuyentes, responsables y agentes de retención de los

tributos departamentales relacionados en el artículo 343 de la Ordenanza 474 de 2017 “Por la cual se expide el Estatuto Tributario Departamental”, y cualquier otra declaración establecida en ordenanza independiente. Al igual que para aquellos a quienes se les haya notificado emplazamiento para declarar, para corregir requerimiento especial, liquidación de aforo, liquidación oficial de revisión, liquidación provisional, resolución sanción por no declarar, pliego de cargos, resolución sanción independiente y cualquier otro acto que admita como respuesta la presentación de una declaración para acceder a las sanciones reducidas, y de las respuestas, solicitudes de modificación, rechazos o recursos de reconsideración contra los actos referidos, cuya plazo expire durante el transcurso de la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

- En los procesos de cobro coactivo, para dar cumplimiento a las cuotas pactadas en facilidades para el pago fraccionado de obligaciones en mora.
- Los términos de respuestas a solicitudes que sean de competencia de las Subgerencias de Fiscalización, Liquidación y Devoluciones, Cobranzas y por la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria.
- Términos de firmeza de declaraciones tributarias, para el ejercicio de la facultad de aforo, de prescripción sancionatoria y de acción de cobro.
- Términos y trámites para hacer efectivas sanciones de clausura y cierre de establecimientos comerciales por infracciones al monopolio de licores destilados o a los impuestos de consumo; de atención a solicitudes de expedición de estampillas físicas; de inscripción, adición, novedades y verificación de bodegas; radicación departamentalización de productos importados; de anulación y legalización de tornaguías, de pago de excedentes de participación; de declaraciones quinquenales o mensuales de productos gravados con impuestos sobre consumos; de baja de inventarios, roturas, re estampillado y desenvasado.
- Para el pago de sentencias judiciales.
- Se estableció también, que durante la suspensión, no correrían los términos de caducidad, prescripción y de firmeza.

De igual forma se señaló, que los trámites asociados al Registro Único Nacional de Tránsito, de competencia de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Departamento, que utilicen desarrollos tecnológicos implementados por la Concesión RUNT S.A., que reemplacen la validación biométrica por el uso de huellero físico o electrónico a través de las plataformas tecnológicas, deberán ser prestados conforme lo establece el Ministerio de Transporte en la Resolución No. 20203040001315 del 27 de abril de 2020 *“Por la cual se adiciona la Resolución 20203040000285 del 14 de abril de 2020 “Por la cual se suspenden los términos de los procesos administrativos disciplinarios y de cobro coactivo, y de algunos trámites del Viceministerio de Transporte, con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*”; y en la circular No. 20204000182061 del 30 de abril del año en curso, cuyo asunto fue *“DISPONIBILIDAD DESARROLLOS TECNOLÓGICOS IMPLEMENTADOS POR LA CONCESIÓN RUNT S.A. PARA REEMPLAZAR LA VALIDACIÓN BIOMÉTRICA MEDIANTE USO DE HUELLERO FÍSICO O ELECTRÓNICO EN AQUELLOS ORGANISMOS DE TRÁNSITO DISTRITALES, DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES, QUE CUENTAN CON PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS QUE INTERACTÚAN CON EL REGISTRO ÚNICO NACIONAL DE TRÁNSITO – RUNT”*.

Dichas medidas, fueron adoptadas en virtud de:

- i) Los efectos negativos que se han ocasionado con motivo del COVID-19.
- ii) La declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto 417 de 2020.
- iii) La Resolución No. 0000407 del 13 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que modificó unos numerales de la Resolución 385 de 2020, mediante la cual, se declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional, con el fin de contener la pandemia del Coronavirus (COVID-19) y poder implementar medidas para prevenir y controlar la propagación y mitigar sus efectos.
- iv) El Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, en cuanto autorizó la realización de las audiencias programadas a través de los medios electrónicos conforme a lo establecido en el procedimiento estatuido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, disponiendo así mismo, la potestad de suspender términos de los

procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura.

- v) El Decreto 482 del 26 de marzo de 2020, que ordenó la suspensión de todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito.
- vi) El Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, que privilegió el trabajo en casa, con la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones; estableció la ampliación de términos para atender las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria; la suspensión de los términos administrativos o jurisdiccionales en sede administrativa; estableció también, que no correrían durante la suspensión y hasta la reanudación de las actuaciones, los términos de caducidad, prescripción o firmeza.

Ahora bien, de acuerdo con las consideraciones que fundan dichos Decretos se puede establecer lo siguiente: i) Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio; ii) Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, *«Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus»*, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19; iii) Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19; iv) Que de conformidad con lo anterior se hacía necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto

entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio; v) Que era necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales; vi) Que acogiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, se debían adoptar medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promovieran e intensificaran el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminaran o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público; vii) Que se debía garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que fueran estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

De acuerdo con las consideraciones que motivaron las medidas tomadas mediante los Decretos objeto de revisión, se puede advertir que tienen concordancia en cuanto a su esencia y alcance, con las consideraciones que motivaron en contexto, el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que los contiene, para la prevención de la propagación y contagio del covid-19, ya que en éste se estableció:

- Su ámbito de aplicación a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes.
- La prestación de los servicios mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, para evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Darse a conocer por parte de las autoridades, los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.
- La suspensión del servicio mediante acto administrativo, los 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, con la precisión que 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.

- La ampliación de términos para atender las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, sin que lo anterior aplique a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.
- Garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación, sin afectar los servicios que fueran estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y que se garantice el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

De igual forma se tiene, que los decretos objeto de revisión, adoptaron medidas con el fin de propender por el teletrabajo mediante las tecnologías de la información y la comunicación y los medios digitales, así como la suspensión de los términos procesales administrativos, de la caducidad, de la prescripción y la ampliación de términos para responder peticiones.

Sobre lo anterior, se debe precisar que:

La Ley 1221 de 2008, estableció una nueva modalidad de contrato laboral denominada “*teletrabajo*”, que sirve de instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC).

El artículo 2 de la mencionada Ley define el teletrabajo como una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación -TIC-, para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo.

Así mismo prevé que, el Teletrabajador es la persona que desempeña actividades laborales a través de tecnologías de la información y la comunicación por fuera de la empresa a la que presta sus servicios.

El Decreto 0884 de 2012, que reglamentó la Ley 1221 de 2008, estableció en su artículo 13 que, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones trabajaría de manera conjunta con el Ministerio del Trabajo y con las demás entidades competentes, en la promoción, difusión y fomento del Teletrabajo en las entidades públicas y privadas, para lo cual, adelantaría las siguientes acciones:

- “1. Promover el uso, apropiación y masificación de las tecnologías de la información y las comunicaciones mediante la promoción, difusión y fomento del teletrabajo.*
- 2. Promover e impulsar la cultura del teletrabajo en el país, a través de planes y programas de promoción y difusión del teletrabajo incrementando el uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.*
- 3. Promover la inclusión laboral de población con discapacidad mediante el teletrabajo a través del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones para el contacto entre el trabajador y la empresa.*
- 4. Apoyar al Ministerio del Trabajo en la formulación planes y programas que incentiven la implementación de prácticas de teletrabajo”.*

La Corte Constitucional en sentencia C-351/13 señaló que, en la exposición de motivos de la Ley 1221 de 2008, se da cuenta de las razones que llevaron al Legislador a regular el llamado teletrabajo, como un mecanismo para hacer frente a los altos índices de desempleo, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Del mismo modo que, el auge de las telecomunicaciones en los países desarrollados ha ocasionado el florecimiento del teletrabajo y cada día se recurre más a la posibilidad de emplear trabajadores localizados en ubicaciones remotas, lo que permite la reducción de costos operativos como el arrendamiento o compra de inmuebles, compra de mobiliarios, instalación de sistemas de vigilancia, consumo de los servicios públicos, entre muchos otros.

Que una de las principales novedades que ha introducido la aparición del teletrabajo en la experiencia cotidiana de los trabajadores es la posibilidad de desarrollar la actividad laboral en su casa, o al menos fuera de lo que hasta ahora conocíamos como oficina. De hecho, la conexión virtual con otros trabajadores de la empresa y con los clientes convierte, en muchos casos, especialmente en empresas del sector servicios a la oficina, en un bien innecesario y prescindible.

Que el surgimiento de esta nueva modalidad laboral redefine la concepción clásica de subordinación, en palabras de Javier Thibaul *“el nuevo modo de organización de la actividad laboral que representa el teletrabajo no elimina la noción misma de subordinación, que toma, si acaso, otra forma, más sutil, más difusa: la subordinación deviene en telesubordinación.”*

Que, en efecto, el poder de dirección u orientación en esta nueva forma de actividad empresarial, se realiza a distancia y el trabajador es controlado a través de mecanismos informáticos que miden los tiempos de trabajo, sus ausencias, descanso e incluso sus errores. En este sentido, *“el computador actuará como medio de control sobre la actividad del trabajador y a su vez, como su instrumento de trabajo”*.

La Ley 1221 de 2008 y su reglamentación, establecen normas para promover y regular el Teletrabajo, con el objeto de hacer frente a los altos índices de desempleo, la inclusión a la vida laboral de personas discapacitadas, el fomento y desarrollo de las tecnologías y comunicaciones, y reducción de costos operativos.

Ahora bien, lo que hace el Decreto 491 del 28 de marzo de este año, es disponer de manera generalizada, la utilización del mecanismo del Teletrabajo reglamentado mediante la Ley 1221 de 2008, con el fin de evitar la propagación del virus Covid 19, previendo como excepción la asistencia personalizada de los trabajadores a sus sedes habituales de trabajo.

En efecto, debe señalarse que las disposiciones que regulan el Teletrabajo y el uso de los medios digitales y las tecnologías de la información y telecomunicaciones para el desempeño de actividades laborales y la prestación de servicios, prevén que el Ministerio del Trabajo en asocio con las demás entidades competentes, trabajarían en la promoción, difusión y fomento de dicha modalidad de trabajo, en las entidades públicas y privadas; pero de manera alguna se había convertido en una regla general.

En el caso que nos ocupa, dicho Ministerio, entre otras autoridades, a través de la Circular No. 018 del 10 de marzo de 2020, dirigida a los organismos y entidades del sector público y privado, administradoras de riesgos laborales, servidores públicos, trabajadores del sector privado, trabajadores independientes y contratistas del sector público y privado, impartió instrucciones para la contención del covid-19 y la prevención de enfermedades

asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias, para lo cual estableció la adopción de medidas temporales tendientes a la autorización del Teletrabajo a través de las tecnologías y medios digitales, así como, la adopción de horarios flexibles para los servidores y trabajadores con el propósito de disminuir el riesgo por exposición en horas pico o de gran afluencia de personas en los sistemas de transporte y tener una menor concentración de trabajadores en los ambientes de trabajo y una mejor circulación del aire.

Ahora bien, en lo que respecta a la consagración o regulación de los términos procesales por parte del Legislador y la exigencia de su cumplimiento, se evidencia que ello tiene íntima relación con el núcleo esencial del derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, pues la indeterminación de los términos para adelantar las actuaciones procesales o el incumplimiento de éstos por las autoridades administrativas o judiciales, puede configurar una denegación de justicia o una dilación indebida e injustificada del proceso.

En concreto sobre las actuaciones administrativas, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 3 dispone que se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Que, en virtud del principio del debido proceso, éstas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional³, el artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe ser respetado no solo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino también en todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos, de manera que se garantice (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados.

³Entre otras, sentencia T-036/18

Que, de igual manera, el debido proceso administrativo guarda estrecha relación con el derecho fundamental de petición, el cual se encuentra regulado en la Ley 1755 de 2015⁴“pues un buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el debido proceso se originan en el ejercicio de ese derecho, y además porque en tales casos el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso”.

Por su parte, la Corte constitucional⁵ha señalado, que el derecho al acceso a la administración de justicia se define como la posibilidad reconocida a todas las personas de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.

Que la obligación de respetar el derecho a la administración de justicia implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización. Que, por tanto, facilitar el derecho a la administración de justicia conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones.

De lo anterior se concluye entonces que los términos procesales se constituyen en elementos necesarios o esenciales para garantizar el debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la igualdad, lo que conlleva a concluir que su cumplimiento obligatorio por parte de las autoridades administrativas y judiciales y de los administrados o asociados, garantizan los valores y principios del ordenamiento jurídico.

Ahora, si bien no existe en el ordenamiento jurídico una norma en específica que regule la suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas y la ampliación de

⁴“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

⁵Sentencia T-283/13

estos para resolver peticiones dentro del marco de un estado de excepción, sin embargo, en principio debe señalarse que de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 137 de 1994, **por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia, los derechos fundamentales que se efectivizan con el estricto cumplimiento de dichos términos procesales, no se encuentran dentro de los derechos intangibles en los estados de excepción.**

Así pues, como quiera que el artículo 6 ibídem dispone que, en caso que sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio, por tanto, **para establecer una conexidad material entre esta norma de orden legal y las medidas adoptadas en los actos administrativos en revisión, relacionadas con la suspensión de términos en los procesos administrativos del ente territorial y la ampliación de término para resolver peticiones dentro del marco del estado de emergencia declarado por el Presidente de la República con ocasión del Virus covid-19, debe la Sala Plena abordar en profundidad los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad y de no contradicción específica, para determinar si dichas medidas afectan o no el núcleo esencial de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia.**

En esas condiciones, conforme a todo lo expuesto, lo que se puede concluir hasta aquí, es que las medidas contenidas en los Decretos objeto de control, que promueven el teletrabajo y la prestación de los servicios a través de correos institucionales de las diferentes dependencias de la administración del Departamento del Valle del Cauca, se encuentran en perfecta concordancia con el ordenamiento jurídico que regulan dicha modalidad de organización laboral y con las consideraciones que motivaron el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que lo contiene.

Dicho lo anterior, considera la Sala que los Decretos en revisión se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico pues siguió los parámetros y límites que debían ser observados al momento de su expedición, esto es, bajo el amparo del estado de excepción, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19; cumpliendo los requisitos exigidos en nuestro ordenamiento jurídico.

- **Juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica**

La Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia" en su artículo 4° consagra los derechos intangibles en los estados de excepción, así:

"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".

El Parágrafo 1 de dicha disposición señala que, 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.

Por su parte el artículo 7 ibídem prevé que, en vigencia del Estado de Derecho, en ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Que cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

A su vez el artículo 50 de dicha Ley Estatutaria estipula que, de conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

También es importante destacar, que el artículo 15 de la referida Ley, contempla las prohibiciones en los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, así:

- “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”.*

En virtud de las anteriores disposiciones, puede concluir la Sala Plena de esta Corporación Judicial, que los Decretos objeto de control, en ninguna de sus partes restringen o violan el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o laborales.

Si bien las medidas adoptadas en los actos administrativos en revisión, suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y amplían de otro lado, los términos para resolver peticiones, de manera alguna se deben entender limitados los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, pues son apenas medidas transitorias como resultado de la emergencia sanitaria, y que no tienen la potencialidad de desaparecer de la vida jurídica las normas que allí se desarrollan, contemplando diversos trámites y procedimientos en beneficio de los ciudadanos; por tanto el fin que se busca con aquellas, pretende preservar otros derechos de rango superior, como los de la vida, la integridad y la salud de los administrados y de los servidores públicos del respectivo ente territorial, ante la pandemia que actualmente azota a la humanidad.

Ciertamente, en el marco del estado de emergencia por ocasión del COVID-19, dicha limitación no resulta gravosa ni afecta el núcleo esencial de los derechos fundamentales al debido proceso,-de acuerdo con los términos propios de los procedimientos establecidos por el Legislador-, y de acceso a la administración de justicia, sino que por el contrario, buscan garantizar derechos intangibles en el contexto de dichos estados de excepción, como la vida y la integridad personal, estableciéndose además, garantías y controles que abarcan la protección de derechos fundamentales y el ejercicio del derecho de defensa, tales como, la suspensión de los términos de caducidad y prescripción en los

diferentes procesos que adelanten las dependencias de la Administración Departamental en virtud de la medida de suspensión de los términos procesales implementada.

En este punto es menester explicar además, que de acuerdo con lo previsto en la Ley 1755 de 2015, en su artículo 5, el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud absteniéndose de afectar directa o indirectamente el disfrute de este derecho fundamental con la adopción de decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en sentencia del 19 de mayo de 2020, dictada dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2020-01013-00, con ponencia del Consejero César Palomino Cortés, en la que se ejerció control inmediato de legalidad sobre la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, que dispuso la suspensión de manera temporal de términos procesales de algunos trámites administrativos; señaló que la suspensión transitoria de los términos de los procesos administrativos, garantizaba tanto para la entidad como para los administrados, en condiciones de igualdad, que ninguna de las partes se beneficiara o tuviera algún provecho de la situación de crisis generada por la pandemia, situación que se agravaría al no tomar la medida, obligando tanto a los funcionarios de la entidad que sustanciaran y fallaran tales procesos, como a los interesados, a concurrir a la entidad para evitar el vencimiento de términos, so pena de incurrir en una falta disciplinaria o de perder el proceso por falta de defensa técnica.

De otra parte, con respecto a la medida del teletrabajo y la utilización medios digitales como los correos institucionales y las tecnologías de la información y las telecomunicaciones para la prestación del servicio público, encuentra la Sala que, no limita ni restringe ningún derecho, pues por el contrario, al implementarse dicha modalidad de organización de trabajo no solo se garantiza la continuidad del servicio público y se respetan los derechos laborales de los servidores públicos, sino que también se garantiza su salud, vida e integridad, así como, las de los usuarios del servicio, pues se evita el traslado o movilización de éstos a las sedes de la administración, lo que finalmente resulta coherente con la medida de aislamiento obligatorio dictada por el Gobierno Nacional para

evitar la propagación del virus COVID-19 y con el fin de mitigar los efectos de dicha pandemia.

Por último, se concluye que las medidas de carácter general contenidas en los Decretos en revisión, no desconocen tampoco las prohibiciones señaladas en la Ley 137 de 1994, en su artículo 15, pues no se suspenden derechos humanos ni libertades fundamentales, ni se interrumpe el funcionamiento de la entidad territorial para la prestación del servicio público.

Por tanto, los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica, se encuentran debidamente cumplidos.

Téngase en cuenta además, que la Corte Constitucional, precisó que si bien la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa podría llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, al ser una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el COVID-19⁶.

- Juicio de finalidad

La Sala encuentra que, el objetivo común de las medidas contenidas en los Decretos objeto de control están íntimamente relacionadas con la superación de los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, ya que evita posibilidades de propagación y protege la salud del público en general y de los servidores públicos del ente territorial, al flexibilizar las obligaciones de atención presencial al público, implementar el teletrabajo, suspender términos de trámites administrativos y ampliar los términos para resolver peticiones, lo cual materializa las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud de distanciamiento social y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional de aislamiento obligatorio, con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, lo que permite acreditar el cumplimiento del juicio de finalidad.

⁶Ver boletín de prensa No. 116 del 9 de julio del presente año. <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-declara-constitucional.-en-general.-el-Decreto-Legislativo-491-de--2020.-con-excepci%C3%B3n-del-Art%C3%ADculo-12.-por-vulnerar-el-principio-de-autonom%C3%ADa-de-las-ramas-Legislativa-y-Judicial-del-Poder-P%C3%ABlico-8958>

- Juicios de motivación suficiente, de necesidad y de incompatibilidad

De acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos que contienen los Decretos objeto de control, se puede advertir que se impone una modalidad de trabajo consistente en el desempeño de actividades remuneradas y prestación de servicios, utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación -TIC- teletrabajo-, que de acuerdo con el objeto de la ley que la regula, resulta acorde con las necesidades actuales para mitigar los riesgos generados por la pandemia del COVID-19 en el ente territorial.

Se concluye entonces que los decretos objeto de control resultan compatibles para lograr el objetivo inmediato de las medidas excepcionales y transitorias que los contienen, el cual no es otro distinto que conjurar la situación que por la emergencia sanitaria y de salud representa la Pandemia del Coronavirus COVID-19, de manera que se garantice el goce efectivo y oportuno de los derechos fundamentales de los servidores públicos de la entidad territorial y de los usuarios y público en general, tales como, los de la salud y la vida, bajo la sujeción a los principios de igualdad, de continuidad y eficiencia del servicio y garantía del derecho de defensa, dentro del marco de la dignidad humana y el reconocimiento de las realidades sociales.

En efecto, el gobierno departamental, identifica en los actos en revisión, el origen y las causas de las medidas implementadas, evalúa su impacto en la salud de las personas y usuarios de los servicios a su cargo, así como de los servidores públicos, y concluye la necesidad de la implementación de la modalidad del teletrabajo y atención al público virtual mediante los canales electrónicos -correos institucionales de cada dependencia-, y la suspensión transitoria de términos procesales administrativos y ampliación de los mismos en caso de resolución de peticiones, dentro del marco del decreto legislativo que desarrolla (Decreto 491 del 28 de marzo de 2020), para evitar el contacto en la atención al público, y prevenir, contener y mitigar el coronavirus COVID-19.

- Juicio de proporcionalidad

En el caso concreto no se evidencia que las medidas adoptadas en los Decretos objeto de control, resulten desproporcionadas o excesivamente gravosas, pues tienen un

componente excepcional y transitorio, motivado por la velocidad de la propagación y la escala de trasmisión del coronavirus COVID-19 catalogado como una verdadera **pandemia**. Por ende, se cumple con el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, pues no existen en el ordenamiento jurídico, otros mecanismos eficientes para la continuidad de la prestación el servicio público sin contacto entre las personas, como la modalidad del teletrabajo bajo medios digitales, y para efectivizar los derechos de los usuarios en el ejercicio de sus derecho de defensa y contradicción en los procedimientos administrativos, lo que hacía proporcional la medida de suspensión de los términos procesales de dichos trámites de forma temporal, y la consecuente suspensión de los términos de caducidad y prescripción, en garantía también del principio a la igualdad, y finalmente para una prestación del servicio público segura de acuerdo a la nueva realidad social a través de ampliación de términos para resolver peticiones, con el fin de prevenir y controlar la propagación del COVID-19.

- **Juicio de no discriminación**

Se verifica que los Decretos objeto de revisión no contienen medida alguna que imponga una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Encontrándose que los actos administrativos en revisión, reúnen los requisitos materiales y formales exigidos por la ley y la jurisprudencia, se declarará su conformidad con el ordenamiento jurídico superior.

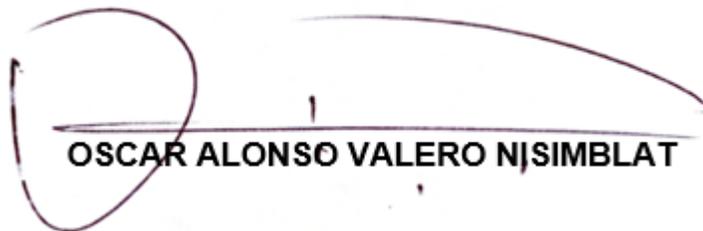
En consecuencia, la SALA PLENA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

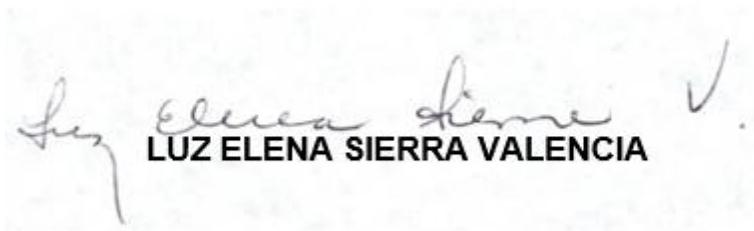
ARTICULO PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO, los Decretos **1-3-0731** del 1 de abril de 2020 y **1-3-0854** del 7 de mayo de 2020, proferidos por la Gobernadora del Valle del Cauca, acorde con lo explicado en la parte motiva de esta providencia.

ARTICULO SEGUNDO: En firme esta sentencia, REMÍTASE copia de la misma a la señora Gobernadora del Valle del Cauca.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase



OSCAR ALONSO VALERO NJSIMBLAT



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



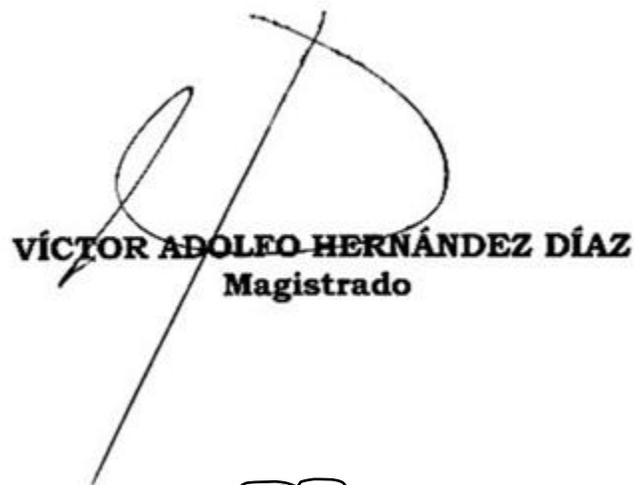
OMAR EDGAR BORJA SOTO



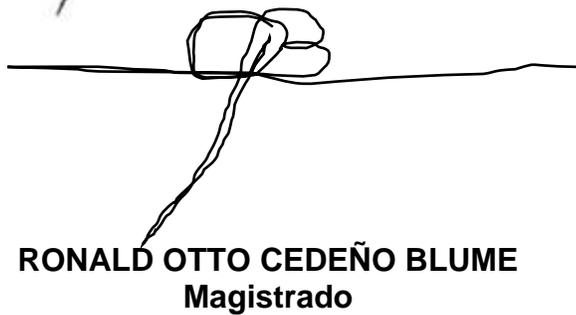
ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



PATRICIA FEUILLET PALOMARES
Salva voto parcial

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

RADICADO: 76001-23-33-000-2020-00425-00
76001-23-33-000-2020-00598-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTOS: DECRETOS 1.3.0731 DE 2020 Y 1.3.0854 DE 2020
AUTORIDAD: DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Santiago de Cali, dos (2) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Con el debido respeto por las decisiones que la Sala adopta de manera mayoritaria, a continuación expondré las razones por las cuales estimo que el Decreto 1.3.0731 del 1º de abril de 2020¹ no debió declararse legal en su integridad.

Como se sabe, el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 no impuso la suspensión de los términos, sino que únicamente autorizó para que las autoridades lo hicieran, de ahí que haya utilizado la palabra «podrán». No obstante, esa prerrogativa de suspensión debía hacerse mediante acto administrativo y «conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta» (inciso 2º del artículo 6). Este razonamiento coincide con el pronunciamiento de la Corte Constitucional frente a ese artículo (C-242 de 2020), toda vez que en el comunicado se expone que esa suspensión «no procede de plano y para su adopción debe mediar un acto debidamente motivado».

Es apenas lógico que se le exija a las autoridades el deber de motivar la suspensión de los términos procesales en actuaciones administrativas, en tanto que afecta el debido proceso (prohibición de dilaciones injustificadas). No desconozco que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y la autorización de trabajo en casa repercuten en la capacidad de respuesta de la administración, pero eso no justifica la suspensión indiscriminada de términos procesales, por cuanto es perfectamente

¹ Respecto de las medidas adoptadas por el Decreto 1.3.0854 del 7 de mayo no hay observaciones.

posible que algunos trámites sí puedan seguir adelantándose en beneficio de la celeridad que esperan los ciudadanos. Incluso, si la imposibilidad de proseguir las actuaciones se predicaba de todos los trámites, lo mínimo es que una decisión de esa naturaleza deba estar precedida de un análisis de las actividades y procesos a cargo de la administración, como efectivamente lo exige el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

El departamento del Valle del Cauca evidentemente procuró cumplir ese deber de justificación, aunque ello no se hizo respecto de las actuaciones y trámites administrativos.

En efecto, la parte considerativa del Decreto 1.3.0731 de 2020 da cuenta que, mediante Circular Interna 013 del 30 de marzo de 2020, *«se solicitó a las diferentes dependencias que componen la Gobernación del Valle del Cauca evaluar y justificar los trámites y actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, que son susceptibles de suspensión de términos conforme al Decreto Legislativo 491 de 2020»*.

Seguidamente, el acto administrativo relacionaba cada de unas respuestas entregadas por: i) la Secretaría Movilidad y Transporte del Valle del Cauca; ii) la Secretaría de Educación Departamental del Valle del Cauca; iii) la Secretaría de Infraestructura y Valorización del Valle del Cauca; iv) la Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria; v) el Departamento Administrativo de Jurídica del Valle del Cauca; vi) Secretaría de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; vii) la Secretaría de Turismo del Valle del Cauca; viii) Secretaría de la Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual, y ix) Departamento Administrativo de Hacienda y Finanzas Públicas.

En el curso del proceso, el ponente solicitó que se aportaran las respuestas suministradas por las diferentes dependencias. Al analizar una a una las respuestas, se advierte que las dependencias hicieron un esfuerzo por justificar la suspensión de términos, salvo lo relacionado con los trámites del Área de Personas Jurídicas del Valle del Cauca: formalización de entidades sin ánimo de lucro y procesos de inspección, vigilancia y control de las entidades sin ánimo de lucro. Esa dependencia se limitó a enunciar los diferentes trámites que se realizaban en el área, pero no justificó por qué debían suspenderse los términos en todas esas actuaciones.

Por consiguiente, considero que debió declararse ilegal la expresión *«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 de la Gobernación del Valle del Cauca»*, contenido en el artículo 1º del Decreto 1.3.0731 de 2020.

Dejo así expuestas las razones que motivaron que me apartara parcialmente de la decisión que adoptó la Sala de manera mayoritaria.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to be 'PFP'.

PATRICIA FEUILLET PALOMARES
Magistrada