

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL VALLE DEL CAUCA**

**SALA PLENA**

Santiago de Cali, veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020)

**PROCESO No.** 76001-23-33-00-2020-00378-00  
**MEDIO DE CONTROL** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ACTO ADMINISTRATIVO** DECRETO 045 DEL 31 DE MARZO DE 2020.  
**AUTORIDAD:** ALCALDÍA YOTOCO  
**SENTENCIA No** 149  
**SENTIDO DEL FALLO:** DECLARA AJUSTADO A DERECHO EL DECRETO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso 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 del Decreto 045 de marzo 31 de 2020 "POR MEDIO DE CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE YOTOCO VALLE COMO CONSECUENCIA SANITARIA POR EL COVID19", expedido por el Alcalde del municipio de Yotoco, Valle del Cauca.

**I. ANTECEDENTES**

**1. ACTO SOMETIDO A CONTROL**

El Decreto 045 de marzo 31 de 2020 "POR MEDIO DE CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE YOTOCO VALLE COMO CONSECUENCIA SANITARIA POR EL COVID19" expedido por el Alcalde municipal de Yotoco.

Dicho acto administrativo es del siguiente tenor en su parte resolutive:

**DECRETA**

*"ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENDASE TÉRMINOS GENERALES: Suspender los términos de las actuaciones administrativa o jurisdiccionales en sede administrativa en todos los procesos de tránsito y movilidad del Municipio de Yotoco, y por consiguiente NO hábiles los días comprendidos entre el 01 de abril y hasta el 13 de abril de 2020, en los términos establecidos en los artículos, 122 y 136 de la Ley 769 de 2002,*

*para efecto de la solicitud, programación de audiencias, para obtener beneficio por pago oportuno y todas las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.*

*Parágrafo 1: En todo caso los términos de las actuaciones administrativas y 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.*

*Parágrafo 2: La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. Dispóngase informar al SIMIT, lo aquí establecido, así como divulgar la información en la página web del municipio para no ocasionar traumatismo y así generar tranquilidad en la comunidad en todo lo que respecta a las actuaciones en materia de Tránsito y Transporte.*

*ARTÍCULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga disposiciones en contrario".*

## **2. TRÁMITE**

Por auto interlocutorio del 2 de abril de 2020, el Despacho avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 045 de marzo 31 de 2020 "POR MEDIO DE CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE YOTOCO VALLE COMO CONSECUENCIA SANITARIA POR EL COVID19", expedido por el Alcalde Municipal pues entendió que la norma mencionada se refiere a asuntos contenidos en el Decreto Ley 491 del 28 de marzo de 2020, corriéndose traslado del trámite a la entidad territorial y al Ministerio Público, y fijando aviso por diez (10) días en el sitio web de la Rama Judicial, a fin de que cualquier ciudadano pudiera intervenir defendiendo o impugnando la legalidad del acto objeto de control.

El aviso fue publicado en el sitio web de la página de la Rama Judicial - Tribunal Administrativo del Valle del Cauca entre el 13 y el 24 de abril de 2020, como da cuenta la constancia de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En ese periodo no hubo intervenciones de la comunidad.

Vencido ese plazo, mediante correo electrónico enviado el 4 de mayo de 2020, la secretaria del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca corrió traslado al delegado del Ministerio Público para que rindiera concepto dentro de los diez (10) días siguientes. Estando dentro del término para hacer el Ministerio Público a través de la Procuradora Judicial II para asuntos Administrativos emitió concepto.

El 19 de mayo de 2020, la secretaria del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ingresó el asunto al despacho para fallo.

### **3. INTERVENCIÓN AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuraduría 165 Judicial II para Asuntos Administrativos rindió concepto señalando que no objeta la legalidad del Decreto No. 4112.010.20.0754 del 30 de marzo de 2020, en donde el Alcalde del Municipio de Santiago de Cali amplió la suspensión de términos de las actuaciones administrativas que se surten ante los organismos de la Administración Central hasta que permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

A la anterior conclusión llega, teniendo en cuenta que del examen del Decreto, observa que cumple con los parámetros exigidos por la ley y la jurisprudencia, esto es, **i)** se encuentra suficientemente motivado fáctica y jurídicamente; **ii)** fue expedido por la primera autoridad del municipio de Yotoco **iii)** existe conexidad entre el acto administrativo general dispuesto por la autoridad administrativa territorial con el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020; **iv)** es necesaria la medida: prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como también para la no vulneración de derechos de los usuarios de la administración pública **v)** no se observa arbitrariedad e intangibilidad en la medida dictada dada su conexidad con las normas expedidas y la situación fáctica, ni se observa vulneración al núcleo esencial de derecho fundamental alguno; **viii)** se encuentra sometido al marco legal del estado de emergencia y no lo desborda y finalmente consideró que **ix)** la suspensión de términos administrativos es proporcional a la finalidad de la medida de emergencia declarada por el Gobierno Nacional.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. 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.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde a la Sala Plena de este Tribunal determinar si el Decreto 045 de marzo 31 de 2020 "POR MEDIO DE CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE YOTOCO VALLE COMO CONSECUENCIA SANITARIA POR EL COVID19", proferido por el Alcalde del municipio de Yotoco, se encuentra ajustado a la legalidad.

### **3. TESIS DE LA SALA**

La Sala declarará la legalidad del Decreto 045 de marzo 31 de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Yotoco, por cuanto desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron contempladas en el Decreto Legislativo 491 de 2020, además se encuentra en consonancia, resulta proporcional y ajustado con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, económica social y ecológica.

### **4. 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 prevé que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que tengan la virtualidad de perturbar o amenazar 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 (30) días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Es preciso señalar que, tal declaración deberá ser motivada, así mismo se tiene que el Presidente, podrá 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.

Los decretos que se expidan 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 normativa 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 República, con la firma de todos los ministros, ha proferido varios Decretos mediante los cuales se han adoptado medidas de orden Legislativo, en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política.

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

Como argumentos de autoridad es válido citar la Sentencia C-252/10 en la que se explicó que, *los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en virtud del estado de emergencia, son, 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, también, si se dictaron dentro del límite temporal previsto.*

## **5. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE LA LEGALIDAD DE QUE TRATA EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 137 DE 1994.**

La Constitución Política permite que, en situaciones de anormalidad<sup>1</sup>, el presidente de la República declare el Estado de Excepción y quede habilitado para expedir decretos legislativos (con fuerza de ley) tendientes a restablecer el orden. En atención a esa facultad excepcional, que permite a la Rama Ejecutiva hacer las veces de legislador, el constituyente estimó pertinente el establecimiento de un control judicial automático de esos decretos legislativos, a cargo de la Corte Constitucional<sup>2</sup>.

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre los Decretos Legislativos expedidos en el marco de la declaratoria de los estados de excepción en virtud de lo previsto en los artículos 214 numeral 6º, 215 parágrafo y 241 numeral 7º de la Constitución.

Por su parte el artículo 55 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, **“Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”**, señala:

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

<sup>1</sup> Esas situaciones están taxativamente previstas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, que, en su respectivo orden, se refieren a: i) guerra exterior, ii) grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional y iii) hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública.

<sup>2</sup> Numeral 6º del artículo 214 y parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido pacífica al señalar su competencia para efectuar un control de constitucionalidad integral, tanto del decreto declaratorio del estado de excepción, como de los que buscan desarrollarlo. Al respecto indicó:<sup>3,4</sup>

*“En síntesis, de la Carta Política se infiere la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad formal y material tanto de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción como de los decretos legislativos de desarrollo. Tal competencia es corroborada además por las deliberaciones a que hubo lugar en la Asamblea Nacional Constituyente; por el modelo del derecho constitucional de excepción por el que optó el Constituyente de 1991; por la regulación que aquél hizo de la naturaleza, límites y sistema de control del estado de conmoción interior; por la naturaleza jurídica del decreto declaratorio de tal estado de excepción y por la concepción actual de la jurisdicción constitucional y de su función”.*

Ahora bien, el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”, señala:

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

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.*

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, incluyó en el artículo 185 un procedimiento para el control inmediato de legalidad (que se siguió para este asunto).

En cuanto a las **características** que se predicen del control de legalidad en sí, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia<sup>5</sup> de 31 de mayo de 2011, señaló los rasgos que han caracterizado el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 137 de 1994, destacándolos así:

---

<sup>3</sup> Cft. A nivel de sentencias proferidas por la Corte Constitucional sobre decretos declaratorios de emergencia económica, social y ecológica, o que constituyen grave calamidad pública, pueden consultarse: C-004 de 1992, C-447 de 1992, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999 y C-135 de 2009.

<sup>4</sup> sentencia C-802 de 2002

<sup>5</sup> Consejo de Estado - Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), emitida con ponencia del Consejero GERARDO ARENAS MONSALVE

- a) 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;
- b) 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”*;
- c) 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;
- d) 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;

- e) 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;
- f) 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;
- g) 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<sup>6</sup>, reitera las características del control inmediato de legalidad de que tarta 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.

## **6. 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 del Decreto 045 de marzo 31 de 2020 "POR MEDIO DE CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE YOTOCO VALLE COMO

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado - radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera SANDRA LISSET IBARRA VELEZ.



CONSECUENCIA SANITARIA POR EL COVID19", expedido por el Alcalde del Municipio de Yotoco, en desarrollando el Decreto Legislativo 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 un Decreto de carácter general que reglamenta un Decreto Legislativo dictado por el Presidente de la Republica durante el Estado de Emergencia declarado con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19; y que, por ende, es susceptible del control inmediato de legalidad, tal como se expuso en el correspondiente auto admisorio en el 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** del Decreto objeto de revisión a fin de definir sobre su legalidad.

La Corte Constitucional en sentencia C-701- 15<sup>7</sup>, puso de presente que, *"los decretos que se expidan al amparo de los estados de excepción, se encuentran sujetos a los requisitos y limitaciones - formales y materiales- que se desprenden de la propia Constitución Política (arts. 212 a 215), de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994, arts. 1° a 21 y 46 a 50) y de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Carta Política, prevalecen en el orden interno y no pueden limitarse durante los estados de excepción"*.

### **6.1 Examen formal del acto objeto de revisión.**

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.

Pues bien, el Decreto objeto de estudio se encuentra plenamente identificado, con número, fecha y encabezado, de la siguiente forma: Decreto 045 de marzo 31 de 2020 "POR MEDIO DE CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE YOTOCO VALLE COMO CONSECUENCIA SANITARIA POR EL COVID19".

Así mismo, se indicaron las facultades que permitieron su expedición, haciendo mención a la atribución del alcalde municipal de dirigir la acción administrativa del ente territorial de conformidad con el numeral 3° del artículo 315 Superior, en consonancia con el numeral 1° del literal d) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional - Referencia: expediente RE-216 - Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1818 del 15 de septiembre de 2015 - Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ - Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015).

El decreto objeto de estudio contiene la parte considerativa en la que se desarrolló la materia del decreto y también una parte resolutive, en la que se adoptó una decisión.

Finalmente, señala su vigencia a partir “de la fecha de su expedición y se publicación”.

En consecuencia, la Sala evidencia que el Decreto municipal 045 de marzo 31 de 2020, expedido por el Alcalde de Yotoco cumple con los requisitos formales de legalidad.

## **6.2 Examen material y de contenido del acto objeto de control.**

La Corte Constitucional en la Sentencia C- 723 de 2015<sup>8</sup>, señaló 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. Dichos juicios son los siguientes:

*“9.1. 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.*

*El mismo precedente ha señalado que 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.*

*9.2. 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 la LEEE, estas*

---

<sup>8</sup> Expediente: RE-218 Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1820 de 2015 “por el cual se dictan medidas dentro del estado de emergencia para incentivar la actividad económica y la creación de empleo.” Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015).

prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

9.3. 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 4° 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.

9.4. 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 comentario 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.<sup>9</sup> 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.

---

<sup>9</sup> Las normas citadas son las siguientes:

**Ley 137/94**

**Artículo 47. Facultades.** En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

**Artículo 49. Reforma, adiciones o derogaciones de medidas.** El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.

**Artículo 50. Derechos sociales de los trabajadores.** 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.

10. Los requisitos anteriores son de naturaleza general y su incumplimiento genera una abierta contradicción entre el Texto Constitucional y el decreto legislativo correspondiente. A tales condiciones se suman otras, que van más allá de las comprobaciones fácticas y jurídicas antes expuestas y concentran el escrutinio judicial en un análisis sobre la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas por el decreto de desarrollo, conforme a los requisitos previstos en los artículos 8 a 14 de la LEEE.<sup>10</sup> Este análisis versa sobre las siguientes modalidades de juicio:

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

10.2. 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.

10.3. Juicio de necesidad: Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad apunta a que determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. Para ello, debe

---

<sup>10</sup> Ley 137/94

**Artículo 8°. Justificación expresa de la limitación del derecho.** Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

**Artículo 9°. Uso de las facultades.** Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.

**Artículo 10. Finalidad.** Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

**Artículo 11. Necesidad.** Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

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

**Artículo 13. Proporcionalidad.** Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

**Artículo 14. No discriminación.** Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil. La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velará por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomará medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.

la Corte 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.

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

10.5. Juicio de proporcionalidad: El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particularidades. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

El análisis de proporcionalidad, según el precedente aquí sintetizado, se desarrolla mediante dos análisis diferenciados. Así, "... [e]l primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación "sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad." Por ejemplo, si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexecutable. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad "es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)." <sup>11</sup><sup>12</sup>

10.6. 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

<sup>11</sup> Sentencias C-149 de 2003 y C-916 de 2002

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia C-225/09 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez).

*injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.*

Es menester señalar que los anteriores criterios materiales han sido reiterados por la Corte Constitucional en pronunciamientos como el contenido en la Sentencia C-466 de 2017<sup>13</sup>.

La Sala Plena de esta Corporación adoptará y acoplará los criterios o juicios desarrollados por la Corte Constitucional, para el control automático de legalidad del acto objeto de revisión, el cuales, como ya se indicó atrás, es de contenido general, y en su contexto, fue dictado en ejercicio de la función administrativa, y desarrolla la materia a la que se refiere el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020<sup>14</sup>, dictado por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

### **6.2.1 Juicio de conexidad material.**

El análisis material del acto administrativo objeto de revisión debe adelantarse mediante la confrontación del mismo con el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que aquel regula, esto es, con el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 proferido por el Presidente de la República.

#### **-Concordancia entre el Decreto objeto de revisión, y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020.**

Se advierte que la suspensión de términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales se funda en la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social ante la pandemia provocada por el coronavirus, en las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, el hecho de las implicaciones y dificultades del aislamiento para acceder por parte de los ciudadanos a los servicios que presta el organismo de tránsito y transporte municipal.

El Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, en sus consideraciones anuncia como medidas del estado de excepción flexibilizar la atención personalizada del usuario en el servicio público y autorizar la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas.

---

<sup>13</sup> Referencia: Expediente RE-228, Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017, "Por el cual se dictan medidas transitorias para contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social, y conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo". Magistrado Ponente: CARLOS BERNAL PULIDO, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017).

<sup>14</sup> "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

El desarrollo de ese aspecto del estado de excepción acontece con el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 expedido por el Ejecutivo Nacional, donde se adoptan medidas de urgencia para la prestación de los servicios públicos habilitando en su artículo 6<sup>15</sup> la suspensión de términos administrativos y jurisdiccionales en sede administrativa.

El Decreto Legislativo 491 de 2020 en sus consideraciones alude a la pandemia del coronavirus Covid 19 y cita como una medida sugerida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el distanciamiento social y el aislamiento, y otras adicionales para evitar el contacto entre los ciudadanos y los servidores públicos, en virtud de ello estima necesario suspender los términos de las actuaciones en los sitios donde no se puede existir prestación de servicios presencial o virtual.

Teniendo en cuenta la parte considerativa que motivó la medida adoptada mediante el decreto objeto de revisión, se puede advertir que tiene concordancia en cuanto a su **esencia y alcance**, con las consideraciones que motivaron el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que los contiene, para la prevención de la propagación y contagio del COVID-19.

La Sala evidencia que la finalidad de las medidas del Decreto estudiado coincide plenamente con la prevención contención y mitigación de los efectos del coronavirus, porque las medidas adoptadas de suspensión de términos en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a cargo del municipio van encaminadas, precisamente, a atender la situación de emergencia presentada por la pandemia del COVID-19. La suspensión de términos tiene como propósito evitar la aglomeración y desplazamiento de la ciudadanía a las sedes administrativas en el marco del confinamiento

---

<sup>15</sup> Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

~~Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.~~ Inexequible C-242 de 2020 Corte Constitucional

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

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

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

preventivo obligatorio, de esa forma disminuye el nivel de propagación del coronavirus.

En conclusión, el acto administrativo sometido a control **sí guarda conexidad** con la situación que dio lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y con las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo.

### **6.2.2 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 4º prevé 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.*

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

**PARÁGRAFO 1o. GARANTÍA DE LA LIBRE Y PACÍFICA ACTIVIDAD POLÍTICA.** Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

**PARAGRAFO 2o.** Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y



*para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica <aparte final INEXEQUIBLE>".*

Sobre las limitaciones de los derechos en el marco de un estado de excepción, el artículo 5º *ibidem* dispone:

**"ARTÍCULO 5o. PROHIBICIÓN DE SUSPENDER DERECHOS.** *Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.*

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

Así mismo, el artículo 6º de la misma Ley señala que: *"En caso de que sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no tratado en la presente ley, no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio".*

Conforme a la normativa transcrita, puede concluir la Sala Plena de esta Corporación que el decreto objeto de control, en ninguna de sus partes restringe o viola el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o laborales.

Si bien es cierto las medidas adoptadas en el acto administrativos en que es objeto de revisión, amplía el término de suspensión de términos procesales en las actuaciones administrativas, podría considerarse en principio que se está limitando en principio los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, dicha suspensión es temporal, en tanto se estableció que sería hasta la superación de la emergencia decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social ante la Emergencia sanitaria, con el propósito de evitar la mayor propagación del COVID-19.

Adicionalmente el párrafo 2 del artículo Primero del Decreto municipal señala que la suspensión de términos no aplica a materias relativas a la efectividad de derechos fundamentales, en ese caso no afecta el núcleo esencial de los derechos constitucionales como lo exige el artículo 7<sup>16</sup> de la Ley 134 de 1994.

---

<sup>16</sup> ARTÍCULO 7o. VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. 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.

La Corte Constitucional al declarar la exequibilidad parcial del artículo 6<sup>17</sup> del Decreto Legislativo 491 de 2020 sostuvo que el debido proceso se afecta en forma temporal y es racional con las restricciones de la pandemia.

El Decreto municipal tampoco incurre en prohibiciones constitucionales ni desmejora derechos sociales de los trabajadores.

En suma, en el marco del estado de emergencia con ocasión del COVID-19, la limitación de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia no afecta el núcleo esencial de dichas garantías fundamentales, ni tampoco se advierte la afectación de ninguna otra garantía fundamental por el contrario, buscan garantizar derechos intangibles en el contexto de dichos estados de excepción, tales como la vida y la integridad personal, así como excepcionar los eventos que involucren afectación a los derechos fundamentales

Se tiene entonces que el decreto objeto de estudio no contiene medida alguna que afecte derechos fundamentales, mucho menos aquellos señalados como intangibles<sup>18</sup> por la jurisprudencia constitucional<sup>19</sup>.

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

---

<sup>17</sup> C-242 del 9 de julio de 2020, Corte Constitucional, M.P. Luís Guillermo Guerrero. Boletín de Prensa 115 y 116: La Corte declaró ajustada a la Constitución el Decreto Legislativo 491 de 2020, con excepción del Artículo 12, el parágrafo 1º del Artículo 6º y la expresión "de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG" contemplada en el inciso 2º del Artículo 7º. Este es el Decreto "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".

Con ponencia del Magistrado, Luís Guillermo Guerrero, la Sala Plena consideró que las disposiciones del Decreto 491 de 2020, salvo el Artículo 12 y los apartados sindicados de los artículos 6º y 7º, se ajustan, en términos generales, al ordenamiento superior, puesto que atienden a los presupuestos formales y materiales establecidos en el derecho positivo (Constitución Política, Ley 137 de 1994 y tratados internacionales sobre derechos humanos).

Por su parte, se condicionó el artículo 5º bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes, pues, de conformidad con la legislación vigente sobre la materia, se encuentran en una situación similar a la de las autoridades.

Aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa (artículo 6º) puede llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, puesto que es 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-19.

<sup>18</sup> "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."

<sup>19</sup> Sentencia C-723 de 2015.

### **6.2.3 Juicio de finalidad.**

La Sala encuentra que el objetivo de la medida contenida en el decreto objeto de control está relacionada con la superación de los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, pues impide las posibilidades de su propagación y, además tiende por la protección de la salud del público en general y de los servidores públicos del Municipio de Yotoco disminuyendo su contacto físico, lo cual materializa las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de distanciamiento social y aislamiento. Las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional de aislamiento obligatorio, con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia sanitaria armoniza con las causas que originaron la emergencia económica y social y ecológica, declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, asumiendo que una vía idónea para contrarrestar la situación era la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales como efectivamente lo reglamentó el municipio en la Secretaría de Tránsito y Transporte, lo expuesto que permite tener por acreditado el juicio de finalidad.

### **6.2.4 Juicios de motivación suficiente, necesidad y de incompatibilidad**

De acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos que contiene el decreto objeto de control, se puede advertir que resulta acorde con las necesidades actuales para mitigar los riesgos generados por la pandemia del COVID-19 en el ente territorial, dado que se sustentó en el Decreto Legislativo 491 de 2020 que permite la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales mientras exista la emergencia sanitaria.

Además, el acto administrativo local tiene la motivación necesaria y suficiente justificando las razones que conllevaron a la suspensión de los términos en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en el organismo de tránsito y transporte municipal: la dificultad de la ciudadanía para acceder a los servicios y beneficios ofrecidos por la dependencia municipal en medio de las políticas de distanciamiento social y aislamiento preventivo obligatorio.

Se concluye entonces que el decreto objeto de revisión resulta compatible para lograr el objetivo inmediato de las medidas excepcionales y transitorias que los contienen, el cual consiste en conjurar la situación que por la emergencia sanitaria y de salud representa la Pandemia del Coronavirus COVID-19, de tal forma 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.

### **6.2.5 Juicio de proporcionalidad**

En el caso analizado no se evidencia que las medidas adoptadas en el decreto objeto de control resulten desproporcionadas o excesivamente gravosas, en tanto contienen un componente excepcional y transitorio, motivado por la facilidad de la propagación y transmisión del CORONAVIRUS COVID-19 catalogada como pandemia. Por otra parte, el Decreto municipal excepciona de la suspensión de términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a los asuntos relativos con derechos fundamentales. En cuanto al derecho constitucional al debido proceso, es una medida temporal necesaria mientras se retorna a la normalidad y está enfocada en garantizar que en el adelantamiento de los trámites y términos, en la situación actual de aislamiento preventivo, no conlleve a menoscabar el derecho de defensa de los ciudadanos o a negarle la obtención de un beneficio.

En suma, se cumple con el criterio de proporcionalidad, pues no existen en el ordenamiento jurídico, otros mecanismos eficientes para para efectivizar los derechos de los usuarios en el ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción en los procedimientos administrativos, en ese sentido resultaba **proporcional** la medida de suspensión de los términos procesales- *actuaciones administrativa o jurisdiccionales*- de forma temporal.

#### **6.2.6 Juicio de no discriminación**

El Decreto municipal no está incluyendo algún tipo de **discriminación** por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

### **VI. CONCLUSIÓN**

El Decreto 045 de marzo 31 de 2020 "POR MEDIO DE CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE YOTOCO VALLE COMO CONSECUENCIA SANITARIA POR EL COVID19", expedido por el Alcalde municipal de Yotoco, reúne los requisitos materiales y formales exigidos por la ley y la jurisprudencia, por ello se declarará su conformidad con el ordenamiento jurídico superior.

### **VII. DECISIÓN**

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**, el Decreto 045 de marzo 31 de 2020 "POR MEDIO DE CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE

YOTOCO VALLE COMO CONSECUENCIA SANITARIA POR EL COVID19", proferido por el Alcalde del municipio de Yotoco, Valle del Cauca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad municipal y a la Delegada del Ministerio Público.


**TERCERO: ORDENAR** que esta providencia se publique en las páginas web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

**Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.**



**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**

Salva voto parcial



**OSCAR ALONSO VALERO NJSIMBLAT**



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**

**MAGISTRADO**



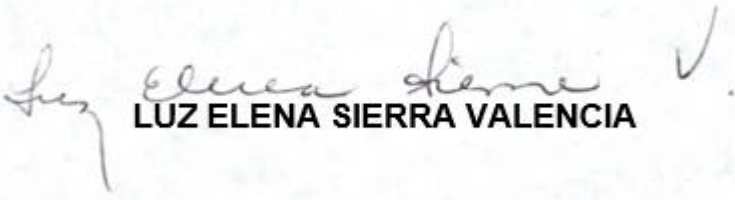
**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**



OMAR EDGAR BORJA SOTO



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ  
Magistrado



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



ZORANNY CASTILLO OTALORA  
Magistrada

  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada

  
**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**

  
**JHON ERIC CHAVES BRAVO**

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

RADICADO: 76001-23-33-000-2020-00378-00  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO: DECRETO 045 DE 2020  
AUTORIDAD: SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD  
DEL MUNICIPIO DE YOTOCO

### SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Santiago de Cali, veintiséis (26) de agosto 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 me aparto de declarar la legalidad integral del Decreto 045 del 31 de marzo de 2020.

A mi juicio, la suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales satisfacía los parámetros de legalidad que se desprenden del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 en los trámites y actuaciones en los cuales los ciudadanos pudieran ver reducidos los términos que tenían para acceder a un beneficio, pero no en las demás actuaciones.

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



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.

Al analizar la parte considerativa del Decreto 045 del 31 de marzo de 2020, se evidencia que el acto administrativo justifica la suspensión de términos únicamente respecto de actuaciones que implicaran una reducción de términos a favor de la ciudadanía. En ese sentido, el acto administrativo refiere:

Que así las cosas hay servicios cuya suspensión implican la reducción de plazos que se encuentran estipulados a favor de la ciudadanía, tales como los contemplados en la Ley 769 de 2002 para acceder a descuentos de multas de tránsito y solicitar audiencias, órdenes de comparendo nacional por infracciones a las normas de tránsito, así como para adelantar trámites del proceso contravencional.

(...)

Que en aras de no hacer más gravosa la situación del usuario en los términos para acceder a los beneficios de la ley y hacer uso de los plazos procesales deberá declarar (sic) suspensión de los términos a partir del día 25 de marzo hasta el día 13 de abril de 2020, y posterior en caso de ser necesario de acuerdo a la declaratoria de emergencia y aislamiento obligatorio.

Ahora, si se repara los demás apartes del acto administrativo, se observa que no justifica por qué es procedente suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en **todos los procesos de tránsito y movilidad**. Entonces, salvo en lo que atañe a términos que favorezcan a los administrados (que sí se justificó), la suspensión generalizada desconoce el deber de justificación que exige el artículo 6 del Decreto 491 de 2020.

Por consiguiente, considero que debió declararse la legalidad del Decreto 045 del 31 de marzo de 2020 únicamente en lo que corresponde a la suspensión de términos que favorezcan a los ciudadanos, y no de manera generalizada, como lo hizo el acto administrativo.

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



**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**  
Magistrada