



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-  
SENTENCIA No. 082

Popayán, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

Magistrado ponente	Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación	19001-23-33-001-2020-00117-00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto No. 44 de 20 de marzo de 2020.
Entidad emisora	Municipio de Silvia – Cauca.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del Decreto 44 de 20 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se dictan protocolos y acciones de carácter preventivo en el Municipio (sic) de Silvia Cauca, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la Republica de Colombia a nivel nacional, ante la propagación del virus; Coronavirus (COVID- 19) y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el municipio de Silvia - Cauca.

I. ANTECEDENTES DEL DECRETO

1. Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de la Ley 137 de 1994, luego de considerar, entre otras cosas, que el 7 de enero de 2020, la *“Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional”* y que el *“6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional”*; declaró, por 30 días calendario, el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (sic) en todo el territorio Nacional”*, para *“limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...”*, entre los fines más destacados.

## 2. EL ACTO OBJETO DEL PRESENTE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Posteriormente, la alcaldesa del municipio de Silvia – Cauca expidió el Decreto 044 de 20 de marzo de 2020, mencionado, donde dispuso:

*“ARTICULO 1: DEJAR SIN EFECTO los permisos otorgados por la Secretaria de Gobierno y Participación Ciudadana del Municipio de Silvia, y suspender la expedición de los mismos, para llevar a cabo eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, comunitarios, religiosos y comerciales, entre otros, en lugares cerrados y abiertos con aglomeraciones que tengan aforo superior a cincuenta (50) personas.*

*ARTICULO 2: Suspender hasta nueva orden, la realización de los eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, comunitarios, religiosos y comerciales, entre otros, en lugares cerrados y abiertos, con aglomeraciones que tengan un aforo superior a cincuenta (50) personas, en contacto estrecho, es decir a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.*

*Parágrafo 1: Se prohíben todas las actividades dirigidas a población de adulto mayor población infantil.*

*ARTICULO 3: REQUERIR a los organizadores de eventos, propietarios y administradores de establecimientos abiertos al público, así como las autoridades administrativas, cívicas, religiosas, educativas y culturales que congreguen o reúnan público en cantidades inferiores a cincuenta (50) personas, para que establezcan y/o adopten los protocolos de autocuidado, prevención y control sanitario que desde la Secretaria de Bienestar y Desarrollo Social Municipal se establecerán para evitar la propagación del Coronavirus “COVID– 19”.*

*ARTICULO 4: AUTO CUIDADO PERSONAL a los habitantes del Municipio de Silvia Cauca adoptar medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus COVID- 19.*

- a) Activar la campaña “yo me quedo en casa”. Salir a la calle para lo estrictamente urgente y para asuntos laborales que así lo requieran, entender que no se está en vacaciones, sino que se están tomando acciones desde las diferentes autoridades con el propósito de que toda la ciudadanía sea consciente que se atraviesa por una situación delicada, y que es deber de todos ser responsables, con el propósito de contener el COVID- 19, ya que en la medida que haya un compromiso de toda la ciudadanía, podremos salir prontamente de la actual situación.*
- b) Cada dos (2) horas lavarse las manos con abundante agua y jabón, alcohol o gel antiséptico.*
- c) Tomar agua (hidratarse).*
- d) Taparse nariz y boca con el antebrazo (no con la mano) al estornudar o toser.*
- e) Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.*
- f) Evitar asistir a eventos masivos de cualquier tipo que no sean indispensables.*
- g) En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.*
- h) Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento) El sistema de salud priorizará la atención domiciliaria de estas emergencias.*
- i) Evitar estar en calles, parques y zonas verdes del Municipio.*

- j) *Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID – 19, se deberán observar las demás recomendaciones y medidas preventivas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*ARTICULO 5: Ordenar a las empresas de transporte público, entidades financieras, entidades públicas y privadas, especialmente restaurantes y hoteles, para que adopten medidas sanitarias y de prevención con el fin de evitar la propagación del COVID – 19.*

*ARTICULO 6: VIGILAR el cumplimiento de la cuarentena de los diferentes tipos de casos y sus contactos COVID – 19 como medida de protección a la comunidad en general.*

*Parágrafo 7: Se restringe el ingreso de turistas extranjeros, debido a que el Municipio no cuenta con un sistema integral suficiente, que permita hacer los controles respectivos para determinar casos de Coronavirus COVID – 19.*

*Parágrafo 8: Se restringe el ingreso de turistas Nacionales, que hayan estado en los últimos días, en ciudades o países donde existe el contagio del COVID – 19.*

*Parágrafo 9: A los turistas extranjeros que ya se encuentren en nuestro Municipio, antes de la expedición del presente decreto, se les aplicará todas las medidas de cuarentena, verificación de que no sean portadores del COVID – 19 y otras medidas que puedan adoptar.*

*Parágrafo 10: Prohibición de ingreso al municipio de Silvia de vehículos y empresas de turismo, (buses, busetas, transporte público y especial).*

*Parágrafo 11° Las empresas de transporte público con radio de acción en el Municipio, no podrán ingresar turistas nacionales o extranjeros.*

*ARTICULO 7: Con respecto al funcionamiento de la plaza de mercado, se establecerán medidas especiales.*

*ARTICULO 8: LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO – Sub-redes Integradas de Servicios de Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud de carácter especial y privadas, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), así como las demás autoridades administrativas, llevaran a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración Municipal de Silvia – Cauca, con ocasión de la expedición del presente decreto y las demás que resulten necesarias para garantizar la salubridad pública.*

*ARTICULO 9: ACTIVAR con carácter permanente el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y el Comité de Vigilancia epidemiológica (COVE).*

*ARTÍCULO 10: DE AUTOCUIDADO COLECTIVO.*

- a) Las empresas y espacios laborales adoptaran las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que les sea posible.*
- b) Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar de trabajo se deben garantizar espacios limpios, con todas las medidas de higiene.*
- c) Realizar desinfección constante y diaria de los vehículos de servicio público y particulares.*

*ARTICULO 11: Cierre de billares, bares, grilles, estancos, discotecas, expendios de licor. Cierre de todos los escenarios deportivos y gimnasios.*

*ARTICULO 12: Los contratos con recursos SGP indígena, relacionados con actividades de usos y costumbres, se adelantarán hasta la elaboración de la*

*minuta del contrato y se continuará este proceso hasta que se supere la pandemia del Coronavirus COVID – 19.*

*ARTÍCULO 13: Se establecerán restricciones en la movilidad.*

*ARTÍCULO 14: Implementar campañas educativas eficaces para generar autocuidado, utilizando los diferentes medios tecnológicos, tales como: redes sociales, videos, radio, perifoneo, etc.*

*ARTÍCULO 15: Acudir a la creatividad de las familias, para promover su unidad y cuidado.*

*ARTÍCULO 16: No desbordar las entidades de salud, para evitar es desabastecimiento de elementos de bioseguridad, no caer en pánico, y tratar diferentes dolencias de manera casera, implementando los saberes de los abuelos, tomando líquidos, aguas con plantas medicinales etc.*

*ARTÍCULO 17: Promover el aislamiento preventivo obligatorio para adultos de 70 años en adelante y la generación de determinaciones que protejan a los adultos mayores y a los niños.*

*ARTÍCULO 18: Promover en los diferentes establecimientos públicos y comerciales, acciones de prevención como la instalación obligatoria de un sitio para la realización del lavado de manos, con alcohol glicerina do o jabón, para empleados y clientes.*

*ARTÍCULO 19: Reforzar la microeconomía, la economía local, compromiso de nuestro municipio.*

*ARTÍCULO 20: La administración Municipal, implementará medidas especiales para la atención al público.*

*ARTÍCULO 21: Determinar el plan de contingencia con el fin de mitigar los efectos del Coronavirus – COVID – 19.*

*Parágrafo 1: Dicha definición estará a cargo de la coordinación de Salud Municipal como autoridad sanitaria una vez ocurra la entrada en vigencia del presente decreto. De igual manera, deberá en forma periódica llevar a cabo seguimiento de las acciones adelantadas en desarrollo de las medidas adoptadas.*

*ARTÍCULO 22: Acatar la decisión adoptada por el Consejo Municipal de gestión del riesgo generada el 17 de marzo del presente año, de declarar calamidad pública lo que permite contar con las herramientas necesarias que permiten tener respuestas rápidas y efectivas en cuanto a la contención del Coronavirus – COVID -19.*

*ARTÍCULO 23: LAS AUTORIDADES PROPIAS de los cabildos indígenas, las JUNTAS DE ACCION COMUNAL en el marco de sus funciones legales, comunitarias, Constitucionales y de conformidad al presente Decreto, establecen las acciones articuladas de verificación y cumplimiento de las directrices antes mencionadas.*

*ARTÍCULO 24: REQUERIR a las autoridades militares, policiales, administrativas con funciones de control, inspección y vigilancia, para que en el marco de sus funciones y de conformidad al presente Decreto, establezcan las acciones articuladas de verificación y cumplimiento de las directrices antes mencionadas.*

*ARTÍCULO 25: Establecer toque de queda en el Municipio de Silvia Cauca, a partir de las 8:00 pm hasta las 6:00 am, sometiéndonos a las directrices que emitió la gobernación del departamento del Cauca a través del Decreto No. 0640 del 20 de marzo de 2020*

*ARTÍCULO 26: Recomendar a los Silvanos residentes en otros Municipios, Departamentos, o países, evitar dirigirse al municipio de Silvia Cauca, teniendo en cuenta la pandemia que existe a nivel Nacional, con el propósito de salvaguardar la vida y la integridad de los habitantes locales.*

*ARTÍCULO 27: Evitar en lo posible salir e ingresar del Municipio de Silvia Cauca.*

*ARTÍCULO 28: Establecer Ley seca en el Municipio de Silvia Cauca.*

*ARTÍCULO 29: SEGUIMIENTO: Establézcase en el Municipio de Silvia Cauca, a partir de la fecha y hasta que se supere la emergencia sanitaria nacional, un Puesto de mando Unificado en cabeza de la Alcaldesa Municipal (sic) y/o las demás autoridades que a su vez determine, a fin de adoptar las acciones necesarias para atender cada una de las etapas de esta emergencia y velar por el cumplimiento de las disposiciones que establezca el Gobierno Nacional y lo consagrado en el presente Decreto.*

*ARTÍCULO 30: VIGENCIA Y DEROGATORIAS: Derogar el Decreto número 43 emitido el 18 de marzo de 2020, y todas las disposiciones que le sean contrarias. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y tendrá vigencia hasta por el término de (2) meses o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen”.*

Como fundamento de su decisión indicó:

*“Que el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.*

*Que el artículo 49 de Carta Política preceptúa que: “la atención de salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del estado (sic). Se garantizará a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.*

*Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización de funciones”.*

*Que según el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan el Sistema Nacional en el Distrito y en el Municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

*Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, señala:*

*“Artículo 202: COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE LA POLICIA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que*

*amenacen afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y distribuir el impacto de sus posibles consecuencias estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...).*

*4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*

*5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*

*11. Coordinar con las autoridades de nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificados.*

*12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja. (...)*

*Que en enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como emergencia de salud pública de importancia internacional el brote de enfermedad por un nuevo coronavirus en la provincia de Hubei (China). La OMS indicó que existe un alto riesgo de que la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) se propague a otros países del mundo.*

*La OMS y las autoridades de salud Pública de todo el mundo están adoptando medidas para contener el brote de Coronavirus COVID-19. Sin embargo, no puede darse por sentado el éxito a largo plazo. Todos los sectores de la sociedad, incluidas las empresas y los empleadores, deben asumir sus responsabilidades si queremos detener la propagación de la enfermedad.*

*Que el Gobierno Nacional Colombiano mediante resolución No. 385 del 12 de marzo de los corrientes, declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus Coronavirus COVID – 19, con el fin de proteger a las comunidades de sus regiones frente a la pandemia.*

*Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pueden causar con la pandemia global del Coronavirus COVID-19 que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se hace necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a protocolos y acciones preventivas para los fines ya citados.*

*Frente al Coronavirus COVID – 19. Adicional a lo dispuesto en las Resoluciones Nros. 0000380 del 10 de marzo de 2020 y 0000385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se establecen las medidas de protección y control para evitar la propagación de la pandemia coronavirus COVID – 19 en el Municipio de Silvia Cauca.*

*Y de acuerdo a la circular No. 002-2020 emitida por la Gobernación del Cauca”.*

3. El Tribunal avocó el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, informó a la comunidad sobre el particular (para el efecto publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para ello y, además, en el *link* de “avisos a las comunidades” tanto de la secretaría como del

Despacho y en la página web de la entidad territorial que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.

## II. INTERVENCIONES

4. El municipio que expidió el Decreto, no se manifestó frente a la legalidad de su acto.

5. El Ministerio Público rindió concepto de fondo donde concluyó que el acto analizado se atemperaba al ordenamiento jurídico, por lo que debía declararse ajustado a Derecho.

Que el Decreto cumplió con los requisitos formales, ya que fue plenamente identificado, proferido por la alcaldesa municipal, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, siendo un acto administrativo de carácter general, debidamente motivado, que resultaba aplicable a los habitantes de dicho ente territorial.

Que si bien en dicho acto se limitó el derecho a la circulación de los habitantes del Municipio dentro de su territorio, tal medida resulta válida, ya que está encaminada a garantizar la seguridad y la salubridad pública de los mismos residentes, siendo un medio idóneo para prevenir un contagio masivo y una proliferación fuera de control del virus Coronavirus COVID-19, y atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad. Además, que esta medida guarda relación con la finalidad constitucional consagrada en los principios inmersos en el artículo 1º de la Constitución Nacional.

## III. CONSIDERACIONES

### 6. COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para decidir en única instancia sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14º del artículo 151 del C.P.A.C.A.<sup>1</sup>, en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>1</sup> "Artículo 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. 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 que fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)".

## 7. SOBRE LA VALIDEZ O LA CONFORMIDAD DE LAS NORMAS CON OTRAS DE MAYOR JERARQUÍA.

Es del caso precisar que cualquier sistema jurídico moderno está integrado por reglas y principios. Las primeras tienen condiciones específicas de aplicación que impiden que coexistan con otras que les sean contrarias: se aplican todo o nada, y la colisión que llegare a presentarse entre dos de ellas, se resuelve retirando una del ordenamiento jurídico conforme a las pautas del artículo 5º de la Ley 57 de 1887 o construyendo con las dos una, donde hay un enunciado general y su respectiva excepción. Mientras que los últimos al carecer de esos supuestos, no pueden entrar en conflicto entre sí a nivel normativo y por ello tal choque solo acaece en los casos concretos y se disuelve, entre otros, mediante los test de razonabilidad e igualdad y la ponderación concreta<sup>2</sup>

Sin embargo, las normas jurídicas (reglas y principios) están o pueden jerarquizarse y de ello se deriva el concepto de validez, el cual, de otro lado, es entendido como el ajuste que debe tener una a otra de mayor jerarquía o, lo que es lo mismo, que las superiores dan validez a las inferiores. Tal aspecto aparece regulado, entre otros, en los artículos 4º y 209 y siguientes y 288 de la Carta que, en su orden, prevén la supremacía de esta sobre las demás disposiciones, de las leyes sobre los actos administrativos, etc. Aspectos estos que fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998.

## 8. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

La Carta autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior<sup>3</sup>, de conmoción interior<sup>4</sup> y de emergencia<sup>5</sup>.

Los fundamentos del primero surgen de su propia denominación; los del segundo obedecen a una grave perturbación del orden público que desborde las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, los del tercero, de carácter residual, responden a hechos distintos de los anteriores que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación. La

---

<sup>2</sup> Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.

<sup>3</sup> Artículo 212.

<sup>4</sup> Artículo 213.

<sup>5</sup> Artículo 215.

revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional. El Congreso de la República debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos, e igualmente el Ministerio Público debe cumplir precisas funciones. Esas competencias en lo que respecta al tercer caso, que ocupa la atención de la Sala, aparecen regulados de manera especial en los artículos 46 y siguientes de LEEE que reglamenta el tema conforme al artículo 152 -e- de la Carta Política.

#### 8.1. SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD ASIGNADO A LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El Gobierno Nacional luego de declarar un estado de excepción, no es el único que expide normas jurídicas con el fin de concretar las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, también las autoridades territoriales pueden y deben apoyarse en ellas con la misma finalidad conforme a los artículos 305 -1- y 315-1- de la Constitución Política, pues, Colombia es una República unitaria regida, entre otros, por el principio de coordinación de las actuaciones de las entidades públicas con cara al cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º, 209, ss., 298 y 311 C. Po.).

Esas medidas de carácter general que sean expedidas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y que tengan como propósito el desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, son objeto de control inmediato de legalidad por parte de los tribunales administrativos, de conformidad con los 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del tenor siguiente:

*“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”.*

*“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:  
(...)*

*14. 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 que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.*

La vinculación entre los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción y los actos administrativos pasibles de control inmediato de legalidad resulta evidente cuando en estos, expresamente, se mencionan aquellos como soporte normativo. Sin embargo, en opinión de la Sala, también existe cuando pese a que no se citen textualmente los primeros, sí aparecen como premisas normativas tácitas de los segundos, pues, la norma transcrita no distingue entre una y otra eventualidad y solo exige el “desarrollo” como conector entre tales disposiciones.

En suma, el sistema de competencias de las entidades y servidores públicos, incluida la Rama Judicial, es taxativo conforme a los artículos 6º y 121 de la Constitución Política. Por ello si el acto del que se trate fue expedido por fuera del marco legal de la declaratoria del estado de emergencia, ya porque temporalmente es anterior o posterior a la vigencia de la misma ora porque si bien se emitió dentro de ese lapso no fue sustentado en ella expresa ni tácitamente, el Tribunal carece de competencia para analizarlo por la vía del control inmediato de legalidad, aunque, por supuesto, sí podría juzgarlo a través de las otras previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo el cumplimiento de los correspondientes requisitos formales.

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a partir del artículo 20 de LEEE, que reprodujo el 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dicho que el referido control de legalidad tiene las características siguientes<sup>6</sup>:

- a) *Se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.*
- b) *Es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.*
- c) *No suspende la ejecución del acto administrativo.*
- d) *La falta de publicación no lo impide.*
- e) *Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.*

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Cp.: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., 5 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Decreto 505. Ver también sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 2009-00305.

Radicado	19001 23 33 001 2020 00117 00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 44 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora	Municipio de Silvia- Cauca

Con cara al último requisito, es necesario anotar que la Sala no puede limitarse a la mera confrontación de la norma sometida a control con el decreto que dispuso el estado de excepción, sino que, además, debe analizar la eventual transgresión del ordenamiento jurídico, sino se olvida que esas facultades excepcionales sólo pueden utilizarse en circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado, que la Ley tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales y que, en general, existen límites que no pueden rebasarse conforme lo prevé la citada LEEE. Sobre el tema la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha dicho:

*“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.”<sup>7</sup>*

## 8.2. ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE HARÁ EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

La Corte Constitucional cuando ha abordado el control inmediato de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de los estados de emergencia, lo ha hecho, conforme a la C-466 de 2017, desde los puntos de vista formal y material.

Por el primero, ha verificado si los decretos reúnen los requisitos siguientes: (i) que estén motivados, (ii) que estén suscritos por la autoridad administrativa competente para emitirlos, (iii) que sean expedidos durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determinen el ámbito territorial para su aplicación<sup>8</sup>

Y, por el segundo, ha indagado si fueron expedidos en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica, pero a partir de los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de

<sup>7</sup> Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA- 011, consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque. Citada por la misma Corporación en la fechada el 22 de febrero 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00452-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Ministerio de la Protección Social. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015, C-300 de 2011, C-244 de 2011, C-233 de 2011, C-216 de 2011, C-194 de 2011, C-193 de 2011 y C-940 de 2002.

Radicado	19001 23 33 001 2020 00117 00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 44 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora	Municipio de Silvia- Cauca

arbitrariedad y de, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

El Consejo de Estado<sup>9</sup>, por su parte, ha indicado que el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de LEEE y 136 del CPACA, también nacido de la declaratoria de los estados de emergencia, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores y frente a los temas estudiados, y relativa con relación al resto del ordenamiento jurídico; razón por la cual es posible que el acto respectivo sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados y que, además, el análisis de validez debe hacerse confrontándolo con todo el universo jurídico, es decir, que dicho control es integral. Así lo señaló:

*“que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”<sup>10</sup>*

También tiene dicho que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)<sup>11</sup> con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento, esto es, con: a) Las normas constitucionales sobre derechos fundamentales, b) las convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) las constitucionales que rigen los estados de excepción, d) la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, e) el decreto de declaratoria del estado de excepción y f) los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

Si tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han acudido a los referidos parámetros formales y materiales para ejercer sendos controles inmediatos de legalidad, el Tribunal también debe hacerlo respecto de los actos que expidan las autoridades territoriales por la misma razón.

<sup>9</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá. Mayo 24 de 2016. Radicación Núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>11</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

El Consejo de Estado, en definitiva, ha definido como características<sup>12</sup> del Control inmediato de legalidad, las siguientes:

i) Es un verdadero proceso judicial debido a que, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es una sentencia judicial la que emite la jurisdicción de lo contencioso administrativo en dicho trámite.

ii) Es automático e inmediato porque tan pronto como la entidad pública expida el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, dentro de las 48 horas siguientes, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente, de oficio, lo revise e incluso sin que se haya divulgado.

iii) Es autónomo porque incluso es aplicable a los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que expida el presidente de la República para conjurarlo.

iv) Es integral por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad de este con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Es de aclarar que, aunque, en principio, el control integral supone que el acto administrativo general, expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, se confronte con todo el ordenamiento jurídico, pero queda circunscrito a las normas invocadas en la respectiva sentencia.

v) Es compatible<sup>13</sup> con las acciones públicas de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, ya que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional

---

<sup>12</sup> Ver Sentencia del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-047201, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>13</sup> Ver Sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 7 de febrero de 2000, exp. CA-033, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 20 de octubre de 2009, exp. 2009-00549, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 200900732, M.P. Enrique Gil Botero.

durante los estados de excepción puede demandarse posteriormente en nulidad simple o en nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

vi) Es participativo en la medida que los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

vii) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa<sup>14</sup>, porque cuando declara la nulidad total o parcial de los actos objeto de control, si bien tiene efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tiene la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los *ítems* que analizó y decidió.

## 9. DEL CASO CONCRETO.

El acto administrativo objeto de control de legalidad fue expedido en el contexto del estado de emergencia social que declaró el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, para enfrentar el Covid-19 y tenía por objeto suspender los permisos otorgados para la realización de eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, comunitarios, religiosos y comerciales, entre otros, en lugares cerrados y abiertos con aglomeraciones que tengan aforo superior a cincuenta (50) personas; instaurar una serie de medidas de autocuidado personal y requerir a los organizadores de eventos con un aforo inferior al ya mencionado, para que establecieran y adoptaran protocolos de autocuidado, prevención y control sanitario; también, en cumplimiento de la “cuarentena”, restringió el ingreso de turistas nacionales y extranjeros, así como el ingreso de vehículo de empresas de turismo, y estableció un toque de queda a partir de las 8:00 pm hasta las 6:00 am.

### 9.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

9.1.1. El Decreto 44 del 20 de marzo de 2020, fue expedido y suscrito por la alcaldesa municipal, aparece debidamente motivado y según la transcripción que se hizo en la parte motiva, fue expedido durante la vigencia del respectivo estado de excepción y determinó el ámbito territorial para su aplicación.

9.1.2. El Consejo de Estado ha indicado que son tres los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad<sup>15</sup>: i) que se trate de un acto

<sup>14</sup> Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

Radicado	19001 23 33 001 2020 00117 00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 44 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora	Municipio de Silvia- Cauca

de contenido general; ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Si bien dentro de los considerandos del acto revisado no se hace alusión a la declaratoria del estado de emergencia ni a los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en ese sentido, ello no impide que proceda el control inmediato de legalidad, en tanto que sus disposiciones propenden por atender el objeto del Decreto 417 de 2020, que corresponde a *“limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...”*, en la medida que implementó varias decisiones para disminuir la propagación del contagio, las cuales se circunscribieron a un ámbito territorial para su aplicación.

En efecto, dicho acto corresponde a una medida de carácter general dictada en ejercicio de función administrativa y que produce efectos jurídicos en el marco de la declaratoria del estado de emergencia, limitando, incluso, derechos fundamentales. De modo que formalmente no puede hacerse reproche alguno, por lo que resulta procedente efectuar el estudio bajo el presente medio de control.

## 9.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DEL DECRETO 044 DE 20 DE MARZO DE 2020, CON LAS NORMAS SUPERIORES.

Según lo dicho, el estudio alude a los límites materiales específicos del acto administrativo, expedido por la entidad territorial en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, y que debe desarrollarse a partir de los juicios (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

9.2.1. Los juicios de conexidad material y finalidad, están previstos en los artículos 215 de la Constitución y 47 de LEEE, y con ellos se busca establecer si las medidas adoptadas en el acto administrativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción. Ellos implican que la materia sobre la cual tratan las medidas guarde relación directa y específica con la crisis que se pretende sortear, y deben ser evaluados desde los puntos de vista: (i) interno o desde la específica relación entre las medidas adoptadas y *“las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para*

*motivar el decreto de desarrollo correspondiente*"<sup>16</sup>, y (ii) externo o desde la relación entre el acto administrativo y la declaratoria de emergencia.

9.2.1.1. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se indicó que el 7 de enero de 2020, la “*Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional*” y que el “*6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional*”; declaró, por 30 días calendario, el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, para “*limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...*”, entre los fines más destacados.

9.2.1.2. Y en el Decreto mencionado se argumentó que la Organización Mundial de la Salud — OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación; que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

9.2.1.3. De esta manera existe conexidad material y finalidad entre lo dispuesto por el Gobierno Nacional y la autoridad territorial, e igualmente entre los propósitos del acto administrativo y las medidas en él adoptadas.

9.2.2. Los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad buscan comprobar que en el acto *sub exámine* no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia<sup>17</sup>. Por ello debe verificarse que las medidas dispuestas: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

9.2.2.1. Según lo dicho, el decreto se expidió con el fin de ordenar la suspensión hasta nueva orden de los eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, comunitarios, comerciales, entre otros; requerir a los organizadores de eventos, propietarios y administradores de

<sup>16</sup> Sentencias C-723 de 2015.

<sup>17</sup> Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015

establecimientos abiertos al público y a las autoridades administrativas, cívicas, educativas, religiosas y culturales para que adopten los protocolos de autocuidado, precaución y control sanitario desde la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social Municipal; la limitación a la circulación de turistas; señalar e insistir en medidas de auto cuidado personal, a los habitantes del municipio de Silvia, con el fin de prevenir la propagación y el contagio del Coronavirus “COVID-19”; y establecer toque de queda en el municipio desde las 8:00 pm hasta las 6:00 am, de conformidad con las directrices que emitió la Gobernación del Cauca en el Decreto No. 640 del 20 de marzo de 2020.

De esta manera si bien se restringió el ejercicio de derechos constitucionales como la libertad de locomoción, libre desarrollo de la personalidad, libertad de empresa, educación, reunión, consumo, etc., ello se hizo dentro de un tiempo razonable y espacio específico, y buscaba materializar fines constitucionales como son integridad personal y la vida de toda la población local, y el medio utilizado, el confinamiento, fue pertinente a ese fin.

9.2.2.2. En efecto, tal y como lo indicó la representante del Ministerio Público en su concepto, si bien se restringió el derecho a la libre circulación dentro del municipio, lo cierto es que la Corte Constitucional en la sentencia T-202 de 2013, aclaró que la *“libre circulación y residencia no se conciben como derechos absolutos, pues el legislador se encuentra facultado para establecer limitaciones dentro de parámetros objetivos que respondan a los criterios establecidos en los instrumentos internacionales y las normas nacionales, tales como el orden público, la seguridad nacional, la salud pública y los derechos y libertades de los demás, todo ello con sujeción al principio de proporcionalidad. (Ver para el efecto, sentencias T-1117 de 2002, T-031 de 2002 y C-292 de 2008”*.

Frente a la medida del toque de queda, la Corte Constitucional en sentencia T-483 de 1999, ratificó su procedencia con base en los artículos 12 de la Ley 62 de 1993<sup>18</sup> y 91 literal B de la Ley 136 de 1994<sup>19</sup>, y aclaró que *“el alcalde es la autoridad principal, como jefe de la administración local, en el municipio. En tal condición, igualmente le corresponde la obligación de preservar y restablecer el orden público, de conformidad con la ley y las instrucciones y*

---

<sup>18</sup> *“El gobernador y el alcalde son las primeras autoridades de policía en el departamento y municipio respectivamente. La policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces”.*

<sup>19</sup> *“1) Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente (sic) de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto de respectivo comandante”.*

*“2) Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:*

*a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos.*

*b) Decretar el toque de queda.*

*c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.*

*(...)”*

*órdenes que reciba del Presidente (sic) de la República y del respectivo gobernador. En virtud de dicha habilitación constitucional y legal puede el alcalde utilizar los medios e instrumentos que resulten necesarios para el cumplimiento de la referida tarea; pero siempre deberá actuar bajo los criterios antes aludidos y, naturalmente, sin sobrepasar los límites que la Constitución le impone, ni afectar los derechos fundamentales que la Constitución consagra”.*

9.2.2.3. En este caso la medida se encuentra fundamentada, no sólo en el marco de protección a la integridad personal de los habitantes del ente territorial, sino, además, en las disposiciones que sobre la materia habían fijado los gobiernos departamental y nacional. En el artículo 25 del Decreto estudiado, la alcaldesa indicó que se sometían *“a las directrices que emitió la gobernación del departamento del Cauca a través del Decreto No. 0640 del 20 de marzo de 2020”*<sup>20</sup>; acto que a su vez replicó las pautas señaladas por el Gobierno Nacional en el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*<sup>21</sup>.

9.2.2.4. Por lo anterior, la limitación de derechos fundamentales y las medidas adoptadas en el presente asunto se encuentran debidamente sustentadas y devienen necesarias para poder contener la propagación del COVID-19, y garantizar la integridad personal y la vida de toda la población local.

9.2.3. El juicio de no contradicción específica refiere a que las medidas adoptadas: (i) no contengan *“una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales”*<sup>22</sup> y que (ii) no desconozcan *“el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE”*

En consecuencia, las limitaciones al ejercicio de los anotados derechos fundamentales de las personas se orientan a proteger la salud y la vida de toda la población local, que son fines constitucionalmente importantes, y los medios utilizados, el confinamiento y demás restricciones, resultan pertinentes al efecto. De modo que el acto no contradice específicamente la Carta ni los tratados internacionales aprobados por el Congreso, sino que, por el contrario, los desarrolla a través de una lectura en clave de la

<sup>20</sup> <https://cauca.gov.co/NuestraGestion/Normatividad/Decreto%20No%20640%20de%202020.pdf>

<sup>21</sup> <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20420%20DEL%2018%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

<sup>22</sup> Sentencia C-225 de 2009

pandemia. Tampoco desconoce el propósito y medidas previstos en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que igualmente implementa en el contexto local.

9.2.4. El juicio de motivación suficiente, conforme al artículo 8 de LEEE, el acto debe "*señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)*" y, por tanto, lo que busca es verificar si en aquel se indican las razones suficientes que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales<sup>23</sup>: "*..en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*".

En el presente caso, el juicio de motivación suficiente aparece igualmente cumplido a partir de la información suministrada por la OMS y el Ministerio de Salud, que advierten de la agresividad del virus Covid-19 y la necesidad de proteger la población. De modo que el confinamiento y demás medidas, que sin duda afectan derechos fundamentales, aparecen justificados frente al grave riesgo de la pandemia.

9.2.5. El juicio de incompatibilidad según el artículo 12 *ibídem*, "*los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción*". Sin embargo, en ese evento no se suspendió ley alguna.

9.2.6. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean "*necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción*". El análisis de los actos refieren a dos aspectos: el primero, la necesidad fáctica, la cual consiste en verificar si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos y, el segundo, la necesidad jurídica, que implica verificar "*la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad*"<sup>24</sup>.

Desde el punto de vista de la necesidad fáctica, se advierte que el acto se sustenta en la información de la OMS y del Ministerio de Salud sobre el Covid-19, y que ha sido confirmada por hechos posteriores que son notorios y que evidencian la agresividad y la facilidad con que aquel se propaga. De modo que el confinamiento, frente la ausencia de un tratamiento eficaz, que también es un hecho notorio, es la única medida eficaz para evitar que la pandemia se propague con más celeridad y muerte.

<sup>23</sup> Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011

<sup>24</sup> Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

Y desde el punto de vista de la necesidad jurídica, el propósito de proteger a la población de la agresividad del virus requiere limitar la libertad de locomoción y los otros derechos mencionados, pues, no existe otra medida jurídica que resulte pertinente a ese fin, que es constitucionalmente importante, ni que resulte menos gravosa en cuanto a restricción de derechos y garantías constitucionales.

9.2.7. Y, por último, el juicio de proporcionalidad también consagrado en el artículo 13 de LEEE, prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, es decir, que los actos exigen la verificación de dos elementos: el primero, que deben "*imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad*"<sup>25</sup> y, el segundo, que la medida excepcional "*guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos*".

Las limitaciones en comento responden a un fin constitucional de suma importancia, que es la protección de la salud y la vida de toda la población, y los medios que fueron utilizados, el confinamiento y demás restricciones, resultan pertinentes a ese fin. Este, además, es especialmente importante en la medida que sin la vida los demás derechos y garantías no tienen importancia alguna, y si bien los medios escogidos restringen otros derechos constitucionales, no existía para el momento del acto e incluso no existe para la fecha de este fallo, según la información de la que se dispone, otros mecanismos fácticos ni jurídicos para afrontar tal peligro; aunque, con todo, se plantearon algunas excepciones que, como bien lo afirmó la representante de la Procuraduría, permiten entender que el núcleo esencial del derecho fundamental no se afectó. De allí que el juicio de proporcionalidad estricto aparezca igualmente cumplido.

En conclusión, (i) ninguna de las medidas adoptadas por en el acto *sub examine* resulta excesiva en relación con la calamidad pública que se pretende conjurar, (ii) todas las medidas son plenamente compatibles con la naturaleza, fines, composición y características del Covid-19, (iii) las medidas contribuyen altamente a la protección de la población de la entidad territorial y, finalmente, (iv) están debidamente limitadas y restringidas a la finalidad que se pretende alcanzar, esto es, conjurar la pandemia y el despliegue de sus efectos.

10. Por tanto, se declarará ajustado a Derecho el acto en comento.

---

<sup>25</sup> Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA:

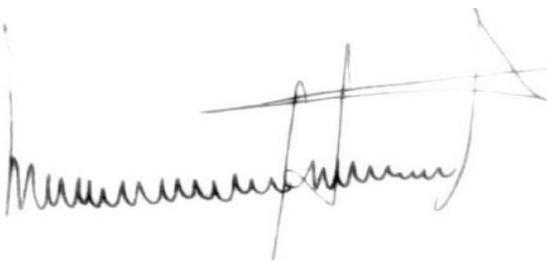
PRIMERO. Declárase ajustado a Derecho el Decreto 044 de 20 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se dictan protocolos y acciones de carácter preventivo en el Municipio de Silvia Cauca, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la Republica de Colombia a nivel nacional, ante la propagación del virus; Coronavirus (COVID- 19) y se dictan otras disposiciones.”*, expedido por el municipio de Silvia - Cauca.

SEGUNDO. Notifíquese lo decidido al municipio en comento, a la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO. Publíquese esta decisión en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES

Radicado	19001 23 33 001 2020 00117 00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 44 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora	Municipio de Silvia- Cauca

A handwritten signature in black ink, consisting of several vertical strokes followed by a large, sweeping flourish that extends to the right.

CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ