



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

SENTENCIA No. 080

-SALA DE DECISIÓN 001-

Popayán, veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020).

Magistrado ponente      Carlos Leonel Buitrago Chávez  
Radicación:                19001-23-33-001-2020-00134-00  
Medio de control:        Control inmediato de legalidad  
Acto controlado:        Decreto 15 del 20 de marzo de 2020.  
Entidad emisora:        Municipio de Puracé – 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 15 del 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se disponen medidas frente al orden público en el municipio de Puracé, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la presidencia de la república a nivel nacional, ante la propagación del virus covid-19 o coronavirus”* expedido por el municipio de Puracé – 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 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, el alcalde del municipio de Puracé expidió el Decreto mencionado, donde dispuso:

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

*“ARTÍCULO PRIMERO. - ADOPTAR como medida transitoria de policía para la prevención del riesgo de contagio y propagación del virus COVID-19 o coronavirus en el municipio de Puracé, el TOQUE DE QUEDA desde el veintiuno (21) de marzo de 2020, hasta el veinte (20) de abril de 2020, en el siguiente horario: todos los días, desde las 8:00 p.m. y hasta las 5:00 a.m. del día siguiente.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: Se exceptúan de esta medida los funcionarios de la Administración Municipal, expresamente autorizados por la autoridad competente; los trabajadores y operarios particulares de farmacias de turnos, los trabajadores y operarios que presten sus servicios en turnos de trabajo, debidamente autorizados con sus respectivos carnets o documentos, vehículos destinados al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operación 24/7, los miembros de la fuerza pública, el personal perteneciente a los organismos de seguridad, control y socorro, autoridades departamentales y municipales, personal de vigilancia privada y celaduría, vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen, conductores, el personal administrativo y los usuarios del servicio de transporte intermunicipal que tengan viajes programados durante el periodo de toque de queda o en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados, vehículos de servicio público individual debidamente identificados podrán movilizar personas hacia el Centro hospitalario del municipio, así como también vehículos particulares (estos vehículos una vez terminen sus labores deberán dirigirse a su lugar de domicilio). Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en casos de urgencia.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: Están autorizados para su movilización, los vehículos de transporte de carga de animales vivos, de alimentos y bebidas no alcohólicas, bienes perecederos, productos de aseo y suministros médicos y vehículos que se encuentren en tránsito hacia otros municipios.*

*PARÁGRAFO TERCERO: Se autoriza el acceso público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, productos higiénicos y establecimiento de venta de combustible. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura está permitida debe ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando totalmente suspendido la posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: ADOPTAR como medida transitoria de policía para la prevención del riesgo de contagio y propagación del virus Covid - 19 o coronavirus en el municipio de Puracé, el TOQUE DE QUEDA de niños, niñas y adolescentes, a partir del veinte (20) de marzo de 2020, hasta el veinte (20) de abril de 2020, sin excepción alguna.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: Únicamente está permitido la circulación de niños, niñas y adolescentes en caso de emergencias médicas, que deberán contar con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: En el marco de la excepción prevista en el parágrafo primero, en los casos que las autoridades encuentren niñas, niños y adolescentes sin la compañía de sus padres o de quienes acrediten su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo segundo del presente decreto, se aplicará por parte de las autoridades competentes lo dispuesto*

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

*en los procedimientos de protección contemplados en la Ley de Infancia y Adolescencia.*

*ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR el aislamiento obligatorio de los adultos mayores de 70 años para proteger su salud y contener la expansión del coronavirus, desde el veinte (20) de marzo de 2020, hasta el veinte (20) de abril de 2020, quienes deberán permanecer en su lugar de residencia y/o habitación. No obstante, los adultos mayores podrán salir de sus lugares de habitación únicamente para abastecerse de bienes de consumo y de primera necesidad, utilizar servicios de salud, adquirir medicamentos y acceder a servicios financieros.*

*ARTÍCULO CUARTO: ADOPTAR como medida para controlar el orden público, LEY SECA en toda la jurisdicción del municipio de Puracé así: Desde las 8:00 pm de los días viernes hasta las 6:00 am de los días lunes, todas las semanas, y hasta nueva orden.*

*ARTÍCULO QUINTO: PROHIBIR la venta de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las 6:00 p.m. del día viernes 20 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día lunes veinte (20) de abril de 2020.*

*ARTÍCULO SEXTO. - ORDENAR a los organismos de seguridad, autoridades militares y de gobierno municipal, hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO. - El no acatamiento de las medidas establecidas en el presente decreto, como las determinadas por el Gobierno Departamental y Nacional, por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, serán objeto de sanciones previstas en estas mismas normas y/o en el Código Penal, sin detrimento de las demás sanciones de carácter administrativo que pudieren establecer las instancias municipales.*

*ARTÍCULO OCTAVO. - REMITIR copia del presente acto a la estación de Policía de Coconuco, subestación de Policía de Puracé, Inspecciones de Policía de Coconuco, Puracé, Paletará y Santa Leticia, Autoridades Indígenas de los Resguardos de Puracé, Paletará, Kokonuko y Juan Tama, a los organismos de Seguridad que operen en el municipio de Puracé y autoridades Departamentales y Municipales.*

*ARTÍCULO NOVENO: REMITIR copia del presente decreto al Ministerio del Interior Nacional, conforme lo establecido en el Decreto N° 420 del 18 de marzo de 2020.*

*ARTÍCULO DÉCIMO. - El presente rige a partir de su fecha de publicación.*

Como fundamento de su decisión indicó:

*Que de conformidad con 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 la Carta Política preceptúa que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se*

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

*garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud"*

*(...) Que según el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan al 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 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras.*

**ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o 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 disminuir 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 del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*

*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 el virus COVID-19 o coronavirus 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 del virus COVID-19 o coronavirus. 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.*

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

*Que el Gobierno Nacional Colombiano mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de los corrientes, declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus COVID-19 o coronavirus, con el fin que los entes territoriales puedan tomar las medidas extraordinarias que sean necesarias, 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 puedan causar con la pandemia global del virus COVID-19 o coronavirus 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.*

*Que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Ministerio de Educación, el 16 de marzo de 2020, estableció acciones tendientes a prevenir la propagación del virus COVID-19 o coronavirus.*

*Que el municipio de Puracé expidió el Decreto N° 105 del 17 de marzo de 2020, por el cual se establecieron protocolos y acciones preventivas en todo el territorio de su jurisdicción, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la República a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus COVID-19 o coronavirus.*

*Que el municipio de Puracé por medio del Decreto N° 111 del 19 de marzo de 2020, declaró la situación de calamidad pública.*

*Que el Ministerio del Interior expidió el Decreto N° 418 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público y adicionalmente mediante Decreto N° 420 del 18 de marzo de 2020 impartió instrucciones a los alcaldes y gobernadores para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del virus COVID-19 o coronavirus.*

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

3. El municipio que expidió el Decreto, no se manifestó frente a la legalidad de su acto, ni tampoco informó sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto correspondiente.

4. La Procuradora 40 Judicial II en Asuntos Administrativos, delegada ante esta Corporación, en resumen, solicitó que el decreto fuera declarado ajustado a Derecho, en tanto que sus disposiciones se emitieron en virtud de las competencias constitucionales que le asistían al alcalde de Puracé como primera autoridad de Policía, ya que, si bien, se había limitado el

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

derecho a la libre circulación de un sector específico de la población, a efectos de disminuir el índice de contagios, lo cierto es que dicha medida hallaba necesaria y proporcionada como medio para atender la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus COVID-19 y, con todo, establecía excepciones razonadas para atender las necesidades básicas de las personas cuya movilidad se restringió, de manera que no se afectó el núcleo fundamental del derecho.

### III CONSIDERACIONES

#### 5. COMPETENCIA.

El Tribunal debe asumir el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 de LEEE, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y pese a que aquel tuvo vigencia temporal (de las 00:00 horas del 13 de abril a las 23:59 horas del 27 de abril de 2020) y que para el momento de esta sentencia perdió obligatoriedad conforme al artículo 91-5- de la última codificación, no por ello su revisión debe omitirse, pues, durante ese lapso produjo efectos jurídicos: *“El decaimiento, a partir de la fecha mencionada, no es óbice para que el Consejo de Estado haga un juicio de legalidad del acto objeto de examen por cuanto nació a la vida jurídica y generó efectos jurídicos”*<sup>1</sup>.

#### 6. 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

<sup>1</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Filemón Jiménez Ochoa. Bogotá, D. C., 11 de agosto de 2009. Radicación Número: 11001-03-15-000-2009-00304-00.

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

demás disposiciones, de las leyes sobre los actos administrativos, etc. Aspectos estos que fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998.

## 7. 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 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.

### 7.1. 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

---

<sup>3</sup> Artículo 212.

<sup>4</sup> Artículo 213.

<sup>5</sup> Artículo 215.

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.

De modo que la relación que permite el control inmediato de legalidad de actos administrativos expedidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales, puede ser expresa o tácita. En este último caso se impone, entonces, una carga argumentativa adicional para desentrañar esa conexión y los criterios que pueden tomarse en cuenta, en principio, serían i) que aquellos hayan sido expedidos dentro del tiempo y ii) con el fin de afrontar el estado de emergencia, y iii) que sean de tal condición que no puedan ubicarse dentro de las medidas ordinarias que se adoptan frente a situaciones especiales, pero que no hayan sido calificados como estados de emergencia. Dentro de las medidas que indicarían la conexión tácita mencionada se podrían ubicar aquellas que generen restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, pues, respecto de ellos está proscrita cualquier suspensión o desmejora conforme a los artículos 212 a 215 de la Constitución.

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.*

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:

---

<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.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

*“...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>*

## 7.2. 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 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

---

<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 numero: 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.

<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.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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.

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

<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.

<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.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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 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.

## 8. DEL CASO CONCRETO

---

<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.

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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 limitar totalmente la libre circulación y ordenar el aislamiento preventivo de las personas, especialmente de los menores de edad y los adultos mayores de 70 años, en el territorio del municipio de Puracé, entre el 20 de marzo y el 20 de abril de 2020, salvo las personas en los casos, circunstancias y/o actividades que seguidamente relacionó.

#### 8.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

El acto administrativo fue expedido y suscrito por el alcalde municipal, aparece debidamente motivado, según la transcripción que se hizo en la parte motiva, fue expedido durante la vigencia del estado de excepción y en desarrollo del mismo, 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. De modo que formalmente no puede hacerse reproche alguno.

#### 8.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DEL DECRETO 15 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.

8.2.1. 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>15</sup>, y (ii) externo o desde la relación entre el acto administrativo y la declaratoria de emergencia.

---

<sup>15</sup> Sentencias C-723 de 2015.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

8.2.1.1. 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.

8.2.1.2. 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.

8.2.1.3. 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.

8.2.2. Los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad buscan comprobar que en el acto *sub examine* no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia<sup>16</sup>. Por ello debe verificarse que las medidas dispuestas: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpan 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.

8.2.2.1. Según lo dicho, el decreto se expidió con el fin de limitar la libre circulación de personas en un horario específico, así como ordenar su aislamiento preventivo y el toque de queda para menores de edad, entre el 21 de marzo y el 20 de abril de 2020, salvo en los casos, circunstancias y/o actividades que seguidamente relacionó. Estas excepciones tenían por objeto mantener el abastecimiento de los bienes y servicios esenciales, y el confinamiento obedeció a medidas sanitarias orientadas a contrarrestar el Covid-19 que, como es notoriamente sabido, es un virus altamente contagioso y mortal.

---

<sup>16</sup> Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

De esta manera si bien se limitaron derechos constitucionales como la libertad de locomoción y libre desarrollo de la personalidad, y se restringieron otros derechos ligados a la libertad de empresa, educación, reunión, consumo, etc., tales limitaciones, restringidas en el tiempo y en espacio, buscaban 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.

Y aunque se establecieron excepciones, todas estaban orientadas a mantener los servicios esenciales para la vida y no desconocieron el principio de igualdad, por un lado, porque tendían a proteger un fin constitucionalmente importante y, por el otro, porque las personas que involucraban, al disminuir ostensiblemente el contacto social, también fueron protegidas en su integridad física y en su vida. De ahí que no se advierta arbitrariedad alguna en la expedición del acto por estos aspectos.

8.2.3. 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>17</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 LEEE*".

De esta manera las limitaciones 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 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.

8.2.4. 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>18</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,

<sup>17</sup> Sentencia C-225 de 2009

<sup>18</sup> Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

que sin duda afectan derechos fundamentales, aparecen justificados frente al grave riesgo de la pandemia.

8.2.5. 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.

8.2.6. 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>19</sup>

Desde el punto de vista de la necesidad fáctica, se advierte que el acto se sustenta en la información de la OMS y el 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 a la ausencia de un tratamiento eficaz, que también es un hecho notorio, es la única medida eficiente para evitar que la pandemia se propague con más celeridad y muerte.

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.

8.2.7. 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>20</sup> y, el segundo, que la medida excepcional "guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos".

<sup>19</sup> Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

<sup>20</sup> Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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.

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

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 15 del 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se disponen medidas frente al orden público en el municipio de Puracé, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la presidencia de la república a nivel nacional, ante la propagación del virus covid-19 o coronavirus”* expedido por esa entidad territorial.

SEGUNDO. Notifíquese lo decidido al municipio en comento, a la representante del Ministerio Público 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.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00134-00.  
Acto controlado: Decreto 15 de 2020  
Entidad Emisora: Municipio de Puracé – Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

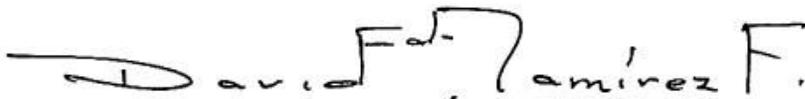
Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ