



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-

SENTENCIA No. 083

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

Magistrado ponente	Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación	19001-23-33-001-2020-00178-00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 027 de 21 de marzo de 2020.
Entidad emisora	Municipio de Piamonte – 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 No. 027 de 21 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se modifica el Decreto 025 del 18 de marzo de 2020, donde se toman las medidas preventivas en el municipio de Piamonte Cauca, a causa de propagación del Virus COVID-19 y se adoptan medidas de emergencia sanitarias decretadas por Presidencia de la Republica de Colombia, disponiendo como medida transitoria el aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio (sic) de Piamonte, Cauca”*; expedido por el municipio de Piamonte, 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 Piamonte - Cauca expidió el Decreto mencionado, donde dispuso:

*“ARTÍCULO PRIMERO: RESTRINGIR Y DECRETAR DE MANERA INMEDIATA la libre circulación de personas y de transporte terrestre y fluvial público o privado en la jurisdicción del Municipio de Piamonte, entre los días sábado veintiuno (21) de marzo a las 4:00 pm hasta el día lunes 13 de abril a las 6:00 am. Se exceptúan de esta medida las personas y vehículos indispensables para las siguientes actividades:*

*-Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, siempre y cuando sea uno por familia.*

*-Prestación de servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.*

*-Cuidado institucional o domiciliario de cualquier persona con necesidades de asistencia como, adultos mayores, menores de edad, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.*

*-Orden público, seguridad general y atención sanitaria*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo precedente únicamente está permitida la circulación de las personas que desempeñen las labores enunciadas y de vehículos que sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:*

*-Emergencias médicas y los destinados a la atención domiciliaria de pacientes, que deberán contar con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*

*-Servicios de ambulancias, sanitario, farmacias, atención prehospitalaria, la distribución de alimentos, medicamentos a domicilio.*

*-La prestación de servicios indispensables de mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como gas, acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitario y servicios de telecomunicaciones, redes, debidamente acreditados por la respectiva empresa pública o sus concesionarios acreditados.*

*-La prestación de servicios de operación de combustible.*

*-La Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Fiscalía General de la Nación, organismos de emergencia y socorro del orden nacional o municipal.*

*-Personal adscrito a las entidades que garantizan la prestación de servicios de restablecimiento de derechos a niños, niñas, adolescentes y población vulnerable.*

*-Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, la emisora comunitaria y distribuciones de medios de comunicación debidamente acreditados.*

*ARTÍCULO TERCERO: Ordenar a la población en general a adoptar las*

*medidas de prevención frente al contagio del COVID-19 tales como; lavado de manos frecuentemente con agua y jabón, al menos cada hora, usar alcohol antibacterial constantemente, evitar saludos tradicionales, mantener la distancia con las personas, salir de su residencia solo en caso necesario entre otras.*

*ARTÍCULO CUARTO: Ordenar a los establecimientos comerciales que adopten protocolos de autocuidado, prevención y control sanitario para evitar el contagio de COVID-19, tales como lavado de manos, controlar la entrada a personas que presenten síntomas respiratorios, propender para que una sola persona por familia asista a establecimientos como mercados y tiendas, además de permitir el ingreso de máximo 3 personas a dichos establecimientos.*

*PARÁGRAFO UNO: Se prohíbe a los propietarios de los diferentes negocios, tales como supermercados, tiendas que abastecen los productos de la canasta familiar, el alza de los precios, en tanto no existe restricción para el ingreso de los vehículos que transportan alimentos no perecederos al municipio.*

*PARÁGRAFO DOS: Los transportadores de alimentos que ingresen al municipio deben hacerlo de manera individual.*

*ARTÍCULO QUINTO: Suspender la atención al público, en las instalaciones de la Alcaldía Municipal a partir del 19 hasta el 30 de marzo de 2020. Las PQRSDF se recibirán a través de los siguientes medios: correo electrónico [alcaldia@piamonte-cauca.gov.co](mailto:alcaldia@piamonte-cauca.gov.co), [secretariaplaneacion@piamonte.gov.co](mailto:secretariaplaneacion@piamonte.gov.co), [secretariagobierno@piamonte.gov.co](mailto:secretariagobierno@piamonte.gov.co), [secretariafinanciera@piamonte.gov.co](mailto:secretariafinanciera@piamonte.gov.co) o [secretariapsalud@piamonte.gov.co](mailto:secretariapsalud@piamonte.gov.co) y [gestiondelriesgo@piamonte.gov.co](mailto:gestiondelriesgo@piamonte.gov.co) y contactos teléfonos.*

<i>DEPENDENCIA</i>	<i>CONTACTO TELEFONICO.</i>
<i>Secretaria de Gobierno, Convivencia Ciudadana y Desarrollo Comunitario.</i>	<i>3105153012</i>
<i>Secretaria de Planeación.</i>	<i>3107813025</i>
<i>Secretaria de Protección Social</i>	<i>3105773643</i>
<i>Secretaria Financiera Administrativa.</i>	<i>3212946291</i>
<i>Gestión del Riesgo y Desastre.</i>	<i>3107895728</i>

*ARTÍCULO SEXTO: Modificar temporalmente el horario de trabajo para los funcionarios de la entidad, desde el día 19 hasta el 30 de marzo de 2020, el cual se desarrollan en el siguiente horario: jornada continua presencial de 8:00 am hasta las 4:00 pm.*

*ARTÍCULO SEPTIMO: Cancelar comisiones de servicios de funcionarios de la entidad Estatal hasta el día 30 de marzo del presente año, excepto las comisiones de servicios por urgencia se tengan que realizar*

*ARTÍCULO OCTAVO: En caso de que algún funcionario de la Administración municipal presente síntomas asociados al COVID-19, se ordena su aislamiento o cuarentena, previa orden médica.*

*ARTÍCULO NOVENO: Se ordena a los medios locales difundir las distintas campañas educativas para evitar la expansión del COVID-19, que serán lideradas desde la Administración Municipal.*

*ARTÍCULO DÉCIMO: Se ordena el cierre preventivo de todos los establecimientos públicos tales como; billares, bares, cantinas, galleras,*

*gimnasios, discotecas y escenarios deportivos. Además de la cancelación de eventos privados como cumpleaños, matrimonios, entre otros.*

*ARTÍCULO ONCE: Se ordena el cierre preventivo de todas las congregaciones religiosas que se encuentran en el Municipio.*

*ARTÍCULO DOCE: Ordenar el cierre de los hoteles que funcionan en el Municipio de Piamonte hasta la fecha de terminación del presente decreto.*

*ARTÍCULO TRECE: Requierase a la ESE Popayán, punto de atención Piamonte para que adopte el Plan de Contingencia a afrontar la emergencia por calamidad pública ajustando los servicios que incluya la intención prioritaria a pacientes con dificultades respiratorias asociadas a síntomas gripales de acuerdo a la directiva presidencial en el marco de la actual emergencia sanitaria.*

*ASLAMIENTO PERMANENTE para niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho (18) años y adultos mayores de setenta (70) años en toda la jurisdicción del municipio de Piamonte, desde el día veintiuno (21) de marzo de 2020, a las 4:00 pm hasta el día trece (13) de abril de 2020.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas mayores de setenta (70) años, de forma excepcional y estrictamente necesaria, podrán salir únicamente a abastecerse de alimentos y deberán hacerlo en el lugar más cercano, igualmente podrán salir para acudir a los centros de salud, aplicando esta última excepción para los niños, niñas y adolescentes.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: Los responsables de los niños, niñas y adolescentes, y los adultos mayores, que incumplan con las previsiones de este artículo serán sancionados conforme a la normatividad vigente.*

*ARTÍCULO CATORCE: Ordenar a la Policía Nacional el seguimiento, control y cumplimiento a las medidas adoptadas del presente decreto referente a lo de su competencia.*

*ARTÍCULO QUINCE: De conformidad al Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, establece unas medidas correctivas cuando existan las conductas que violen y pongan en peligro la salud pública, es por eso que el no acatamiento de las medidas adoptadas en el presente decreto y las demás adoptadas desde el orden nacional, serán objeto de sanciones previstas en el Código Penal, Código de Policía Numeral 2 del artículo 35 Ley 1801 de 2016 y demás normas sancionatorias.*

*“Artículo 368 del Código Penal, Violación de medidas sanitarias. El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.*

*Artículo 369 del Código Penal Propagación de epidemia: el que propague epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a diez (10) años.*

*ARTÍCULO DIECISÉIS: Remitir el presente decreto a las entidades de control, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Personería Municipal, Consejo municipal, para lo de su competencia, de igual forma entregar copia a la comunidad piamonense en general.*

*ARTÍCULO DIECISIETE: El presente decreto rige a partir de su publicación y tendrá vigencia por el término de veintidós (22) días calendario o hasta tanto desaparezcan las causas que dieron origen al virus COVID-19.”*

Como fundamento de su decisión indicó:

*“Que de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que el artículo 49 de la Constitución Política determina “corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por las entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer la competencia de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*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, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*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 el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, 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 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 pandemias 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.*

*Que el artículo 14 ibídem, señala:*

*Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades o situaciones de seguridad medio ambiente, así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias de conformidad con las leyes que regulan la materia.*

*Que el Gobierno Nacional, a través Ministerio de Salud Protección Social Profirió la resolución 385 del 12 de marzo de 2020 “ Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.*

*Que el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio Piamonte el Día 17 de marzo de 2020, emitió recomendaciones preventivas respecto a la*

*propagación del virus COVID-19. En ese mismo sentido, el día 20 de marzo de 2020 en el Consejo Municipal de Riesgo del Municipio de Piamonte los integrantes aprobaron la declaración de urgencia manifiesta y calamidad pública. Por lo cual corresponde al Alcalde Municipal, adoptar medidas necesarias para prevenir la propagación del virus COVID-19 en el Municipio de Piamonte 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, pero sí informó sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto correspondiente.

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 el alcalde municipal, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, siendo un acto administrativo de carácter general, debidamente motivado, que resulta aplicable a los habitantes de dicho ente territorial, y que ha sido expedido dentro del marco normativo de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

Que si bien en dicho acto se limitó el derecho a la circulación de los habitantes del municipio dentro de su territorio, y estableció la atención al público por medios no presenciales, tales medidas resultan válidas, ya que están 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 estas medidas guardan relación con el estado de excepción y con la finalidad constitucional consagrada en los principios inmersos en el artículo 1º de la Constitución Nacional.

### III. CONSIDERACIONES

#### 6. 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 (desde las 04:00 pm del 21 de marzo hasta las 06:00 am del 13 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>.

#### 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.

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

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

## 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 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

---

<sup>3</sup> Artículo 212.

<sup>4</sup> Artículo 213.

<sup>5</sup> Artículo 215.

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 o 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:

*“...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

---

<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.

<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.

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 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, párrafo), 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

<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.

<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.

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 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

<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.

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.

## 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 limitar la libre circulación de personas y vehículos y ordenar el aislamiento preventivo de todas las personas en el territorio del municipio de Piamonte entre las 04:00 pm y 06:00 am de los días 21 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, salvo las personas en los casos, circunstancias y/o actividades que seguidamente relaciona; también se ordenó a la población

---

<sup>13</sup> Ver Sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 7 de febrero de 2000, exp. CA-033, M.P. Alíer 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

en general que adoptaran medidas de prevención y autocuidado; se suspendió la atención al público de manera presencial en la alcaldía municipal; el cierre preventivo de sitios y eventos donde se presenta conglomeración de personas; el aislamiento permanente para niños, adolescentes menores de 18 años y adultos mayores de 70 -salvo para el abastecimiento de alimentos y para acudir a los centros de salud.

## 9.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

9.1.1. El Decreto 027 del 21 de marzo de 2020, fue expedido y suscrito por el alcalde 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 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.

9.1.3. 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, el ejercicio de derechos fundamentales. De modo que formalmente no puede hacersele reproche alguno, por lo que resulta procedente efectuar el estudio bajo el presente medio de control.

---

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

## 9.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DEL DECRETO 027 DE 21 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.

---

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

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 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.

9.2.2.1. Según lo dicho, el decreto se expidió con el fin de limitar la libre circulación de personas y vehículos y ordenar el aislamiento preventivo de todas la de personas en el territorio del municipio de Piamonte entre las 04:00 pm y 06:00 am de los días 21 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, salvo las personas en los casos, circunstancias y/o actividades que seguidamente relaciona; también se ordenó a la población en general que adoptaran medidas de prevención y autocuidado; se suspendió la atención al público de manera presencial en el alcaldía municipal; el cierre preventivo de sitios y eventos donde se presenta conglomeración de personas; el aislamiento permanente para niños, adolescentes menores de 18 años y adultos mayores de 70 -salvo para el abastecimiento de alimentos y para acudir a los centros de salud.

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. Tal y como lo señaló 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, explicó 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,*

---

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

*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”.*

En el mismo sentido, la medida de aislamiento permanente para los mayores de 70 de años y los menores de edad, guarda relación con lo planteado por el Gobierno Nacional en la Resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020 y el en artículo 3° del Decreto 420 del 18 de marzo de 2020.

Y frente a la modalidad no presencial de atención al público, encuentra la Sala que se siguió garantizando la prestación del servicio por parte del ente territorial, a través de medios electrónicos y/o por vía telefónica, esto es, limitando únicamente el contacto físico. Medida tomada con base en el distanciamiento social y cuya única finalidad correspondió a la protección de los servidores y de las personas que requieran de los servicios mencionados.

9.2.2.3. En cuanto a las facultades policivas de los mandatarios locales, 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 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”.*

Además, en el presente asunto no se están suspendiendo ni limitando derechos *intangibles*, y las limitaciones impuestas no implican la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los

---

<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.  
(...)”*

demás derechos humanos y libertades fundamentales, que en los términos de los artículos 4<sup>020</sup> y 5<sup>021</sup> de la Ley 137 de 1994, no pueden ser suspendidos en los estados de excepción.

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*"

De esta manera las limitaciones en el ejercicio de los anotados derechos fundamentales se orientan a proteger la salud y la vida de todas las personas, 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

---

<sup>20</sup> ARTÍCULO 4o. DERECHOS INTANGIBLES. <Aparte tachado derogado por el Acto Legislativo 1 de 1997> De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y ~~el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.~~

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

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

PARAGRAFO 2o. Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delinquentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica <aparte final INEXEQUIBLE>.

<sup>21</sup> ARTÍCULO 5o. PROHIBICIÓN DE SUSPENDER DERECHOS. Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

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

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

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:

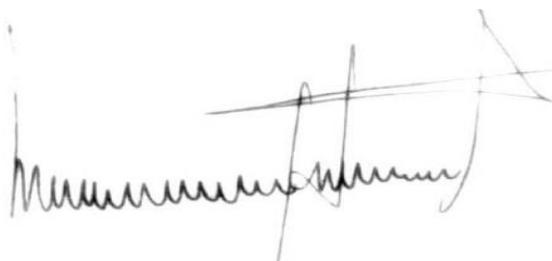
PRIMERO. Declárase ajustado a Derecho el Decreto 027 de 21 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se modifica el Decreto 025 del 18 de marzo de 2020, donde se toman las medidas preventivas en el municipio de Piamonte Cauca, a causa de propagación del Virus COVID-19 y se adoptan medidas de emergencia sanitarias decretadas por Presidencia de la Republica de Colombia, disponiendo como medida transitoria el aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio (sic) de Piamonte, Cauca”*, expedido por este último.

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



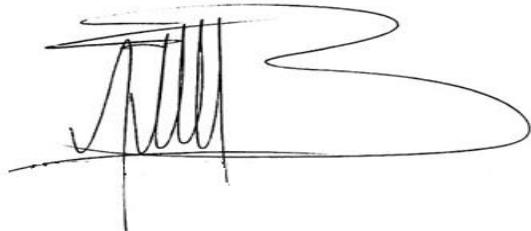
NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ