



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-  
SENTENCIA No. 086

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

Magistrado ponente	Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación	19001-23-33-001-2020-00222-00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 059 de 24 de marzo de 2020.
Entidad emisora	Municipio de La Sierra - 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 059 de 24 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se adoptan medidas de orden municipal de acuerdo a las órdenes impartidas por el Gobierno Nacional, la gobernación del Cauca, especialmente Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el municipio de La Sierra - 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 La Sierra – Cauca, expidió el Decreto 059 de 24 de marzo de 2020, donde dispuso:

*“ARTÍCULO PRIMERO – ACOGER en su totalidad el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 emitido por el Presidente de la Republica de Colombia, por lo tanto, el Municipio de la Sierra Cauca entrará en aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en él, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 24 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria a causa del Coronavirus.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: PROTEGER las garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio.*

*Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el Municipio de La Sierra Cauca en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades.*

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
- 2. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operaciones de pago, y a servicios notariales.*
- 4. Asistencia a cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
- 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
- 6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud – OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
- 7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección aseo personal para hogares y hospitales, equipos dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
- 8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
- 9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
- 10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: i) insumos para producir bienes de primera necesidad, ii) bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población. iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con estos bienes.*
- 11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos,*

*fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica, Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*

*12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*

*13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*

*14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado Colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*15. Las actividades de las Fuerzas Militares la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como la industria militar de defensa.*

*16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*

*17. Las actividades de dragado fluvial.*

*18. La revisión y atención de emergencia y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*

*19. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.*

*20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*

*21. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID.19.*

*22. El funcionamiento de la infraestructura crítica –computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o inferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*

*23. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*

*24. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen actividades de qué trata el presente artículo.*

*25. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de i) servicios públicos de acueducto alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); ii) de la cadena logística de insumos suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministros para la producción el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de Petróleo –GLP, iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, al abastecimiento, importación, exportación y suministro de miserables, y iv) el servicio de internet y telefonía.*

26. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operaciones postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.*

27. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*

28. *El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población – en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*

29. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

30. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*

31. *La intervención de obras civiles y de construcción, los cuales, por su estado de avance de obra o sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*

32. *Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales –BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*

33. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19.*

34. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar, atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.*

*PARÁGRAFO TERCERO: Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo en compañía de una persona que sirva de apoyo.*

*PARÁGRAFO CUARTO: Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá salir a las mascotas o animales de compañía.*

*ARTÍCULO TERCERO: GARANTIZAR el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales, y distribución de paquetería en la jurisdicción del Municipio de la Sierra, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del CORONAVIRUS COVID – 19, y las actividades permitidas en el artículo segundo del presente decreto.*

*Se garantiza el transporte de carga, almacenamiento, logística para el abastecimiento de alimentos y artículos de primera necesidad en el Municipio de la Sierra.*

**ARTÍCULO CUARTO: PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta el domingo 12 de abril de 2020.**

**PARÁGRAFO 1: No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, productos alimenticios, atiendan al público de acuerdo al último dígito de su cedula de ciudadanía, de acuerdo a los siguientes horarios:**

DIA	ULTIMO DIGITO DEL DOCUMENTO DE IDENTIDAD Y HORARIO	ULTIMO DIGITO DEL DOCUMENTO DE IDENTIDAD Y HORARIO
LUNES	0	1
	06:00 AM – 12:59PM	1:00 PM – 5:00 PM
MARTES	2 - 3	4 - 5
	06:00 AM – 12:59PM	1:00 PM – 5:00 PM
MIÉRCOLES	6 - 7	8 - 9
	06:00 AM – 12:59PM	1:00 PM – 5:00 PM
JUEVES	0 - 1	2 - 3
	06:00 AM – 12:59PM	1:00 PM – 5:00 PM
VIERNES	4 - 5	6 - 7
	06:00 AM – 12:59PM	1:00 PM – 5:00 PM
SABADO	0 - 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9	
	06:00 AM – 2:00PM	
DOMINGO	8	9
	06:00 AM – 1:00PM	2:00 PM – 5:00 PM

**PARÁGRAFO 1. Deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas para la atención al público en las condiciones establecidas en este artículo.**

**ARTÍCULO SEXTO: ORDENAR la inspección, control y vigilancia al Jefe de la Unidad Administrativa y de Gobierno en coordinación con el Inspector de la Policía de la Alcaldía Municipal de La Sierra Cauca y del comando de estación de la Policía Nacional del municipio para realizar controles a los establecimientos de comercio donde se expenden alimentos de primera necesidad y droguerías con el fin de evitar el alza desmesurada de los precios de los productos, e imponer según el caso las sanciones que impone la Ley y dar traslado a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.**

**ARTÍCULO SÉPTIMO: CONTRATOS DE OBRA: SUSPENDER de manera transitoria, los contratos de obra civil que se encuentran en ejecución, para lo cual se adelantaran los trámites administrativos respectivos y además suspenderán todas las obras civiles de construcción y remodelación de viviendas que adelanten las personas en diferentes veredas y cabecera municipal en pro de garantizar medidas preventivas del Covid -19.**

**ARTÍCULO OCTAVO: DECRETAR Y MODIFICAR como situación ocasional temporal excepcional, a partir del 28 de marzo hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la emergencia sanitaria, la jornada laboral de la Administración Municipal de La Sierra Cauca mediante trabajo en casa, en horario de martes a viernes de 8:00 am a 1:00 pm y 2:00 pm a 5.00 pm y sábados de 8:00 am a 3:00 pm, por lo tanto se suspende la atención presencial y se garantiza la prestación del servicio y atención al usuario virtual y telefónicamente así como se crea un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones.**

**Se exceptúa de este artículo, entre otros, aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir,**

*mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*

*PARÁGRAFO 1: La Unidad Administrativa y de Gobierno Municipal implementará instructivo(s) y/o circular(es) para permitir la ejecución de algunos procesos transversales desde la distancia física.*

*ARTICULO NOVENO: SANCIONES: Las anteriores medidas son de obligatorio cumplimiento y se deben acatar de manera estricta, advirtiendo que las conductas contrarias darán lugar a la imposición de sanciones penal y pecuniarias, previstas en el artículo 368 del Código Penal, el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, y el Código Nacional de Policía y Convivencia, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

*ARTÍCULO DÉCIMO: La Secretaría de Gobierno en coordinación con la Policía Nacional y demás autoridades velará por el cumplimiento estricto del presente decreto.*

*ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: ORDENAR a la Policía Nacional a través de su respectivo Comandante de Estación, organismos de seguridad y Autoridades de Gobierno Municipal, hacer cumplir lo dispuesto en este decreto, para lo cual, deberán adelantar los operativos de rigor en todo el municipio y de ser necesario aplicar las medidas y sanciones correctivas que sean de su competencia, o en su defecto remitir a las autoridades competentes.*

*ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: REMITIR una copia del presente decreto a la Comandante de la Estación La Sierra Cauca de la Policía Nacional, a la Unidad Administrativa y de Gobierno, Inspección de Policía y tránsito del Municipio de La Sierra, así como a las demás autoridades departamentales, municipales y organismos de seguridad.*

*ARTÍCULO DÉCIMO -SIC-: COMUNICAR: El presente acto administrativo a la comunidad serrana en los diferentes medios de difusión (Asociación Comunitaria, La Sierra Estéreo-emisora Planeta FM, página web, redes sociales). Personería Municipal ESE Centro 2 Punto de Atención. La Sierra Cauca, Gobernadores indígenas, Presidentes de juntas de acción comunal, funcionarios y a los diferentes organismos e instituciones presentes en el Municipio.*

*ARTICULO DÉCIMO PRIMERO VIGENCIA: El presente acto administrativo rige a partir de su excepción.” (Sic).*

Como fundamento de su decisión indicó:

*“El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia dispone que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos deberes consagrados en la Constitución; así mismo a las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Los artículos superiores 11, 13 y 28 hacen relación a los derechos fundamentales de la vida, la integridad personal y libertad personal; los sujetos de especial protección constitucional son de exclusiva responsabilidad de las autoridades estatales.*

*Los artículos 44 y 45 de la Constitución Política de Colombia, hacen relación a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, preceptuando “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.*

*A su vez el artículo 45 superior dispone “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.*

*El artículo 46 de la misma norma superior hace relación al adulto mayor. “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.*

*El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.*

*Así mismo el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, prescribe sobre el derecho fundamental a la salud de los habitantes del territorio nacional.*

*El artículo 209 ibídem establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*El numeral 3 del artículo 315 de carta política establece como atribuciones del Alcalde dirigir la acción administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.*

*El título VII de la Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, de vigilancia y control, en el sentido que corresponde al Estado como regulador en materia de salud expedir las disposiciones necesarias para asegurar la adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.*

*En ese orden el artículo 44 de la Ley 715 de 2002, consigna “Competencias de los Municipios. Corresponde a los Municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:”.*

*El literal D del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, modificatoria del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, indica que son funciones del Alcalde en relación con la administración municipal dirigir la acción administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo.*

*En armonía con los citados artículos superiores, el artículo 91 de la Ley 1551 de 2012, preceptúa las funciones de los alcaldes.*

*El subliteral c) del numeral 2º del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, prescribe como funciones de los alcaldes:*

*“B) En relación con el orden público:*

*1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la Ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*

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

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

*b) Decretar el toque de queda.*

*3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.*

*4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.*

*(...)*

*La Ley 1752 de 2015, Ley Estatutaria de Salud, en su artículo 5 reza “El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho”. Consecuentemente en el artículo 10 enuncia como deberes de las personas los de “propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad” y de actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida, y la salud de las personas.*

*El Decreto Único 780 de 2016, Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en su artículo 2.8.8.1.4.3, parágrafo 1 establece “ sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situación de emergencia sanitaria nacional o internaciones, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendados por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad o zona determinada”.*

*Que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, “por lo cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, determina que “los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a 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 o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la metería”*

*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: ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras:....*

*Que el artículo 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, consagra las competencias extraordinarias de policía de los gobernadores y alcaldes ante situaciones de emergencia que podrán ser ejercidas 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, entre estas competencias extraordinarias se encuentra según el numeral 6 del artículo precitado “decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan” y en su numeral 7 “Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas”*

*Que los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del Presidente de la Republica en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.*

*El Decreto 780 de 2016, en el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.4.1.3 señala “Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o de situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos basados por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada”.*

*Como es de conocimiento respecto de la coyuntura internacional, la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el nuevo coronavirus – COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud.*

*El COVID-19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: 1) gotas respiratorias al toser y estornudar, 2) contacto indirecto por superficies inanimadas, y 3) aerosoles por micro gotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.*

*De acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus, se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.*

*La OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación.*

*Esta tragedia humanitaria a -sic- traído la pérdida de más de 7000 vidas en todo el mundo, a 17 de marzo de 2020, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los 180.159 casos de contagio confirmados, entre ellos 75 en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y por tanto, un problema sanitario*

*que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.*

*Según la OMS, la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.*

*Por lo que el Ministerio de Salud y el Gobierno Nacional de Colombia han venido implementando medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contactos controlados.*

*El pasado 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015 profirió la Resolución No. 385 en dicho acto administrativo el Ministro de Salud y Protección Social, declarando el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.*

*El Gobierno Nacional como consecuencia de la declaratoria por parte de la Organización Mundial de la Salud –OMS de la pandemia del coronavirus COVID-19, expidió una serie de actos administrativos para realizar las actuaciones y operaciones administrativas con el fin de prevenir, contener y/o evitar la propagación de la enfermedad a los habitantes del territorio nacional, por lo cual profirió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, donde declaro el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendario.*

*A su vez el primer mandatario profirió el Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020, donde impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.*

*Que el 18 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional emitió el Decreto No. 420 “por medio del cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”, en este decreto se emiten ordenes e instrucciones en materia de orden público, que deben ser acatadas por los alcaldes y gobernadores de todo el país en ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa de Coronavirus.*

*El pasado 19 de marzo de 2020, la Gobernación del Cauca, emitió el Decreto No. 0625 por medio del cual se declara la existencia de una situación de calamidad pública en el Departamento del Cauca por el término de seis (06) meses, para adelantar las acciones en fase de preparativos para prevenir controlar la propagación y posibles efectos adversos derivados del coronavirus COVID-19 en el Departamento del Cauca.*

*Que el Departamento del Cauca, el 20 de marzo de 2020 profirió el Decreto No. 639 de 20 de marzo de 2020, “por el cual se adoptan medidas y acciones sanitarias en el Departamento del Cauca con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19”*

*Que la Gobernación también expidió el Decreto No. 640 de 20 de marzo de 2020 “por el cual se adoptan medidas y acciones transitorias de Policía para prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad del coronavirus COVID-19 toque de queda.*

*Así como expidió el Decreto No. 0641 mediante el cual se restringió transitoriamente la movilidad de personas y se dictan medidas de aislamiento preventivo para la contención del coronavirus COVID-19 en el Departamento del Cauca y el Decreto No. 0644 del 23 de marzo de 2020, por el cual se modifica el Decreto No. 641 de 2020.*

*En concordancia con los actos administrativos nacionales y departamentales. La alcaldía del Municipio emitió el Decreto No. 057 de 20 de marzo de 2020, donde se declaró la calamidad pública en la jurisdicción del Municipio y se dictó otras disposiciones y seguidamente también se expidió el Decreto No. 058 de 20 de marzo de 2020 por medio del cual se estableció protocolos y acciones preventivas en el Municipio de La Sierra Cauca a causa de la emergencia sanitaria decretada, como una medida preventiva ante la propagación del virus coronavirus COVID-19.*

*Por lo anterior, y en atención a las instrucciones y directrices impartidas por el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, así como las órdenes y directrices impartidas por la Gobernación del Cauca; y en ejercicio de las facultades de policía que le son inherentes a los Alcaldes Municipales de conformidad con las Leyes 136 de 1994 y 1801 de 2016, acatar y adoptar mediante el presente decreto de manera transitoria, normas en materia de orden público, con el fin de prevenir el riesgo de contagio y/o propagación del COVID-19, en mérito de lo expuesto”.*

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, ni tampoco informó sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto correspondiente.

5. La Agente del Ministerio Público 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 resultaba aplicable a los habitantes de dicho ente territorial.

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

### III. CONSIDERACIONES

#### 6. COMPETENCIA.

El Tribunal 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>.

<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.

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

## 8. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

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

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

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

---

<sup>3</sup> Artículo 212.

<sup>4</sup> Artículo 213.

<sup>5</sup> Artículo 215.

provocaron, también las autoridades territoriales pueden y deben apoyarse en ellas con la misma finalidad conforme a los artículos 305 -1- y 315-1- de la Constitución Política, pues, Colombia es una República unitaria regida, entre otros, por el principio de coordinación de las actuaciones de las entidades públicas con cara al cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º, 209, ss., 298 y 311 C. Po.).

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

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

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

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

*(...)*

*14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.*

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

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 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 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.*

---

<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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## 9. DEL CASO CONCRETO.

El acto administrativo objeto de control de legalidad fue expedido en el contexto del estado de emergencia social que declaró el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, para enfrentar el Covid-19. Tuvo por objeto acoger “*en su totalidad*” el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, emitido por el presidente de la República de Colombia, esto es, aislamiento preventivo obligatorio, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 24 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria, con algunas excepciones; para ello, se prohibió el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos y establecimientos públicos; se organizó el expendio de bebidas y productos alimenticios, según el último dígito de la cédula; se suspendieron los contratos de obra civil que se encontraran en ejecución; y se estableció un nuevo horario de atención al público no presencial en la Alcaldía Municipal.

### 9.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

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.

El Decreto 059 del 24 de marzo de 2020, fue expedido y suscrito por el alcalde municipal, aparece debidamente motivado y según la transcripción que se

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

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

hizo en la parte motiva, fue expedido durante la vigencia del respectivo estado de excepción y en desarrollo de este, 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 hacersele reproche alguno.

## 9.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DEL DECRETO 059 DE 24 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.

Con el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y se aclaró que la dirección

---

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

con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio y mitigar sus efectos, estaría, principalmente, en cabeza del presidente de la República. Se determinó que las medidas dictadas por este se aplicarían de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes, y las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

En igual sentido, con el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones para tener en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones, para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Mediante Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, se estableció el aislamiento preventivo obligatorio, atendiendo a que, a esa fecha, el Ministerio Salud y Protección Social había reportado la presencia de 271.364 casos confirmados en 173 países y 11.252 muertes, y a que no existe vacuna o tratamiento que permitan combatir con efectividad el nuevo Coronavirus COVID-19. Por ello, se adoptaron medidas de higiene respiratoria y distanciamiento social, esta última, incluso, recomendada por la OMS.

Así, en este último decreto se estableció el aislamiento preventivo obligatorio con ciertas excepciones, y se facultó a los alcaldes y gobernadores para que, en el marco de sus competencias, prohibieran el consumo de bebidas embriagantes en lugares abiertos y establecimientos de comercio. Todo ello con el fin de que, durante su vigencia, se garantice el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia. Medidas que fueron a su vez adoptadas por el ente territorial en el acto estudiado.

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

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

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

9.2.2.1. Según lo dicho, el decreto se expidió con el fin de acoger “*en su totalidad*” el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, emitido por el presidente de la República de Colombia, esto es, adoptar el aislamiento preventivo obligatorio, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 24 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria, con algunas excepciones; para ello, se prohibió el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos y establecimientos públicos; se organizó el expendio de bebidas y productos alimenticios, según el último dígito de la cédula; se suspendieron los contratos de obra civil que se encontraran en ejecución; se estableció un nuevo horario de atención al público no presencial en la alcaldía municipal de manera.

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, aclaró que “*La libre circulación y residencia no se conciben como derechos absolutos, pues el legislador se encuentra facultado para establecer limitaciones dentro de parámetros objetivos que respondan a los criterios establecidos en los instrumentos internacionales y las normas nacionales, tales como el orden público, la seguridad nacional, la salud pública y los*

---

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

*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”.*

9.2.2.3. El acto analizado se dictó con base en las facultades otorgadas a los alcaldes por los artículos 315 de la Constitución Política, 29 de la Ley 1551 de 2012 (que modificó el 91 de la Ley 136 de 1994) y por los artículos 201, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016; haciendo especial énfasis en que le corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia. Además, se reitera, la medida de aislamiento preventivo obligatorio junto con sus excepciones se sustentó expresamente en lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

Ello se atempera a lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-483 de 1999, donde ratificó la procedencia de las medidas policivas 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>, con la aclaración de que al alcalde como autoridad principal de la administración municipal *“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 de la República y del respectivo gobernador. En virtud de dicha habilitación constitucional y legal puede el alcalde utilizar los medios e instrumentos que resulten necesarios para el cumplimiento de la referida tarea; pero siempre deberá actuar bajo los criterios antes aludidos y, naturalmente, sin sobrepasar los límites que la Constitución le impone, ni afectar los derechos fundamentales que la Constitución consagra”.*

9.2.2.4. 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

---

<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 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.*

*(...)”*

Y se aclara que en el presente asunto no se están suspendiendo derechos *intangibles*, 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; 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 demás derechos humanos y libertades fundamentales<sup>22</sup>.

9.2.2.5. Conforme a anterior, la limitación en el ejercicio 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, ya que, se recalca, a la fecha, el aislamiento y distanciamiento social, así como las medidas de autoprotección, continúan siendo la medida más efectiva para controlar la propagación del virus,

---

<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 Comoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica <aparte final INEXEQUIBLE>.

<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> La Corte Constitucional ha diferenciado entre los derechos intangibles y los derechos limitados o restringibles en el marco de los estados de Excepción, y señaló las reglas para que, eventualmente, proceda la limitación de tales derechos. Así, en la sentencia C-135 de 2009, M. P: Humberto Sierra Porto, se indicó lo siguiente:

*“...se debe distinguir entre los denominados derechos intangibles y los derechos limitables o restringibles. Mientras los primeros no son susceptibles de limitación o restricción alguna aún bajo los estados de excepción y debe por lo tanto garantizarse su pleno y efectivo ejercicio, los segundos pueden ser limitados pero con estricta sujeción a las reglas que se enunciarán a continuación: (1) la limitación debe ser necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente (art. 6), (2) cuando sea necesario limitar el ejercicio de un derecho no intangible no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio (art. 6 y 7); (3) debe justificarse expresamente la limitación de los derechos por lo tanto los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias (Art. 7); (4) la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad (art. 13)”.*

teniendo en cuenta que aún no se tiene una vacuna o tratamiento farmacológico efectivo.

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>23</sup> y que (ii) no desconozcan "*el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE*".

En consecuencia, las restricciones en el ejercicio de los 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.

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>24</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.

---

<sup>23</sup> Sentencia C-225 de 2009

<sup>24</sup> Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011

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>25</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.

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>26</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

<sup>25</sup> Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

<sup>26</sup> Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

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.

#### IV. 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:

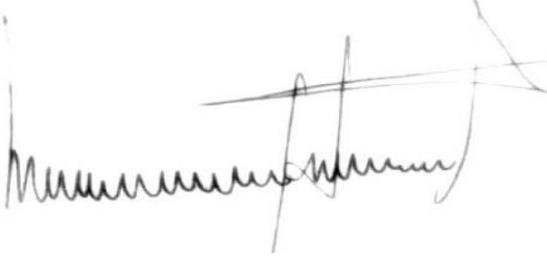
PRIMERO. Declárase ajustado a Derecho el Decreto 059 del 24 de marzo de marzo de 2020, *“Por medio del cual se adoptan medidas de orden municipal de acuerdo a las órdenes impartidas por el Gobierno Nacional, la gobernación del Cauca, especialmente Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el municipio de La Sierra - Cauca.

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

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

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

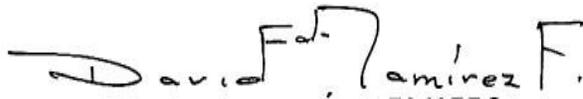
Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



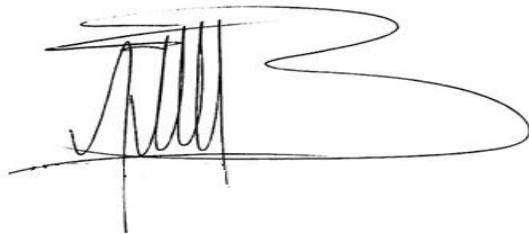
NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ