



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

SENTENCIA No. 111

-SALA DE DECISIÓN 001-

Popayán, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado ponente Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020
Entidad emisora: Municipio de Balboa – 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 25 del 11 de abril *“Por el cual se imparten instrucciones en el municipio de Balboa – Cauca para el cumplimiento estricto del Decreto No. 531 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional tendiente a preservar el orden público y sanitario ante la propagación del virus Coronavirus Covid-19”* expedido por tal municipio.

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*

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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 municipio en comento expidió el decreto mencionado, el cual dispuso en sus partes resolutive y considerativa lo siguiente, que se transcriben en su literalidad:

“ARTÍCULO PRIMERO: ACATAR ESTRICTAMENTE LO DISPUESTO EN DECRETO NO. 531 DE 08 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL GOBIERNO NACIONAL, por lo cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Balboa – Cauca, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) de día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículo en el territorio de Balboa – Cauca, salvo las excepciones previstas en el artículo 2 del presente decreto

ARTÍCULO SEGUNDO: GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la saluden conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá en el municipio Balboa – Cauca, el derecho de circulación de las personas exclusivamente 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 operadores de pago, y a servicios notariales.*

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.

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 y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y 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 la producción de 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 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 y 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.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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 sus productos 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 de la industria militar y de defensa.

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

17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

19. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.

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

21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

22. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del decreto 531 de 2020.

23. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

24. 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.

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

26. 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.

27. 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 las actividades de qué trata el presente artículo.

28. 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 suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

29. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores 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.

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

31. El abastecimiento y distribución de 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.

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

33. 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.

34. 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.

35. 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 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 acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

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

Parágrafo quinto: Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 23, podrán ser desarrolladas mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 am y las 8:00 pm.

Parágrafo sexto: Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

la pandemia del Coronavirus COVID -19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del COVID -19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Parágrafo séptimo: Cualquier excepción que considere necesaria adicionar en mi calidad de alcalde municipal, deberá ser previamente informada y coordinada con el Ministerio del Interior.

ARTÍCULO TERCERO: PROHÍBASE en todo el territorio del Municipio de Balboa – Cauca el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero (0:00 am) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero (0:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO CUARTO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto darán lugar a las sanciones previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia, las consagradas en el Código Penal y las demás sanciones de carácter administrativo que pudiesen configurarse, en especial a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO QUINTO: REMITIR copia del presente decreto al Comandante de la Estación de Policía del Balboa- Cauca y al comandante del batallón Bifra 56.

ARTÍCULO SEXTO: REMITIR copia del presente decreto en cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 2, literal b. del artículo 19 de la Ley 1551 de 2012, al Ministerio del Interior al correo covid19@mininterior.gov.co, así mismo y de conformidad con lo establecido en el artículo 136 y 151 numeral 14 de la ley 1437 de 20122 y a la circular No. 003 de 2020 expedida por la Presidencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, al correo ofjudpop@cndoj.ramajudicial.gov.co.

ARTÍCULO SÉPTIMO: VIGENCIA El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el decreto municipal No. 016 del 24 de marzo de 2020, así como las disposiciones que le sean contrarias”. (Sic)

Como fundamento de su decisión indicó:

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República como jefe de gobierno conservar en todo el territorio nacional el orden público restablecerlo donde fuere turbado.

Que el artículo 24 de la Constitución Política el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

“El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales”.

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la sanidad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familiar concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizara los servicios de seguridad social integral.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366, reitera la Sentencia C-813 de 2014, precisó:

“En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.

De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.”

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicaran de

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribuciones de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del presidente de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 126 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o Gobernador respecto, y en relación con el orden público deberán (i) conserva el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que en la sentencia C-225 de 2017, la Honorable Corte Constitucional define el concepto de orden público así:

“la importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana.

Que de conformidad con el artículo 198 de la ley 1801 de 2016 son atribuciones de policía, entro otras, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del Presidente de la República 1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional. 2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley. 3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

este Código. 4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente en el marco del ordenamiento jurídico y señala como categorías jurídicas las siguientes (...).

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

Que la OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones frente y decida para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

Que el Coronavirus 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: gotas respiratorias al toser y estornudar, (...)

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable e respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marzo de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando su aislamiento preventivo a partir del 20 de marzo de 2020 a las siete de la mañana hasta el 30 de mayo de 2020 a las doce de la noche.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del mismo, estará en cabeza del presidente de la República.

Que mediante el decreto 420 del 18 de marzo del 2020 Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.

Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tiene un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la OMS.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país, por el término de 19 días.

Que por medio del Decreto Municipal No. 16 de 24 de marzo de 2020, se acató estrictamente lo establecido por el presidente de la República en conjunto con sus ministros en el Decreto No. 457 de 2020 y se tomaron medidas adicionales ordenadas igualmente en dicho acto administrativo como la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en lugares abiertos, entre otras disposiciones.

(...)

El Decreto No. 531 de 2020, expone y justifica su considerando “Que asimismo el Ministerio de Salud y Protección Social en el memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020, considera que la ampliación del periodo de cuarentena no solo disminuye el riesgo y retarda la propagación de los casos al disminuir la posibilidad de contacto entre las personas, sino que permite coordinar acciones entre el Gobierno Nacional, las EAPB, las IPS, y las entidades territoriales para garantizar el fortalecimiento de la red de prestación de servicios de salud, con el fin de procurar una atención oportuna y de calidad

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

Que la evidencia muestra que la propagación del COVID-19 continua a pasar de los esfuerzos estatales y de la sociedad (...).

Que de acuerdo a la estadística presentada el día de hoy por el INS, el número total de casos confirmados por contagio del COVID-19 en Colombia es de 2709, teniendo un poco menos del 10% de esta cifra como recuperados y contando con un total de 100 personas muertas a causa de este virus; de la cifra de los casos en el país, 19 corresponden al Departamento del Cauca.

Que por lo anterior, y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposiciones de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del municipio de Balboa – Cauca, de acuerdo con las instrucciones que impartirán para el efecto” (...).” (Sic)

II. INTERVENCIONES

3. El municipio que expidió el decreto se limitó manifestar que, dando cumplimiento a las órdenes dadas por el despacho, fijó el respectivo aviso en la página web del ente territorial y remitió copia de la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Acta 005 contentiva Reunión Extraordinaria Consejo Municipal Gestión del Riesgo de Desastres Municipal como sustento normativo de su acto.

4. La Procuradora 40 Judicial II en Asuntos Administrativos, delegada ante esta Corporación, en resumen, solicitó que el Decreto fuera declarado ajustado a derecho, en tanto que sus disposiciones se emitieron en virtud de las competencias constitucionales que le asistían a la administración municipal como primera autoridad de Policía, ya que, si bien, se había limitado el derecho a la libre circulación de la población, a efectos de disminuir el índice de contagios, lo cierto es que dicha medida hallaba necesaria y proporcionada como medio para atender la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus COVID-19 y, con todo, establecía excepciones razonadas

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

para atender las necesidades básicas de las personas cuya movilidad se restringió, de manera que no se afectó el núcleo fundamental del derecho.

III CONSIDERACIONES

5. COMPETENCIA.

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

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

Es del caso precisar que cualquier sistema jurídico moderno está integrado por reglas y principios. Las primeras tienen condiciones específicas de aplicación que impiden que coexistan con otras que les sean contrarias: se aplican todo o nada, y la colisión que llegare a presentarse entre dos de ellas, se resuelve retirando una del ordenamiento jurídico conforme a las pautas del artículo 5º de la Ley 57 de 1887 o construyendo con las dos una, donde hay un enunciado general y su respectiva excepción. Mientras que los últimos al carecer de esos supuestos, no pueden entrar en conflicto entre sí a nivel normativo y por ello tal choque solo acaece en los casos concretos y se disuelve, entre otros, mediante los test de razonabilidad e igualdad y la ponderación concreta²

¹ 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.

² Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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.

7. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

La Carta autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar tres estados de excepción: de guerra exterior³, de conmoción interior⁴ y de emergencia⁵.

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, Estatutaria que reglamenta el tema conforme al artículo 152 -e- de la Carta Política.

³ Artículo 212.

⁴ Artículo 213.

⁵ Artículo 215.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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

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

Esas medidas de carácter general que sean expedidas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y que tengan como propósito el desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, son objeto de control inmediato de legalidad por 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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a partir del artículo 20 de LEEE, que reprodujo el 136 del Código de Procedimiento

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dicho que el referido control de legalidad tiene las características siguientes⁶:

- 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

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

*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."*⁷

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

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

Por el primero, ha verificado si los decretos reúnen los requisitos siguientes: (i) que estén motivados, (ii) que estén suscritos por la autoridad administrativa competente para emitirlos, (iii) que sean expedidos durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determinen el ámbito territorial para su aplicación⁸

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.

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

⁸ 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.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

El Consejo de Estado⁹, 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.”¹⁰

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)¹¹ 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

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

¹⁰ 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.

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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, por su parte, ha definido como características¹² 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

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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 compatible¹³ 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 relativa¹⁴, porque cuando declara la nulidad total o parcial de los actos objeto de control, si bien tiene efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tiene la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los *ítems* que analizó y decidió.

8. DEL CASO CONCRETO.

¹³ 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.

¹⁴ Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

El acto administrativo objeto de control de legalidad fue expedido en el contexto del estado de emergencia social que declaró el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, para enfrentar el Covid-19 y tenía por objeto limitar la libre circulación de personas y ordenar el aislamiento preventivo de todas las personas en el territorio del municipio en comento, entre el 13 y el 27 de abril de 2020, salvo las personas en los casos, circunstancias y/o actividades que seguidamente relacionó.

8.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

El acto administrativo fue expedido y suscrito por el alcalde municipal, aparece debidamente motivado, según la transcripción que se hizo de sus consideraciones, fue expedido durante la vigencia del estado de excepción y en desarrollo mismo, en tanto que sus disposiciones propenden por atender el objeto del Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de excepción, que corresponde a *“limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...”*, en la medida que implementó varias decisiones para disminuir la propagación del contagio, las cuales se circunscribieron a un ámbito territorial para su aplicación. De modo que formalmente no puede hacersele reproche alguno.

8.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DEL DECRETO ESTUDIADO CON LAS NORMAS SUPERIORES.

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

8.2.1. Los juicios de conexidad material y finalidad, están previstos en los artículos 215 de la Constitución y 47 de LEEE, y con ellos se busca establecer si las medidas adoptadas en el acto administrativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción. Ellos implican

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

que la materia sobre la cual tratan las medidas guarden 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*"¹⁵, y (ii) externo o desde la relación entre el acto administrativo y la declaratoria de emergencia.

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

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

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

8.2.2. Los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad buscan comprobar que en el acto *sub examine* no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades

¹⁵ Sentencias C-723 de 2015.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia¹⁶. 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.

8.2.2.1. Según lo dicho, el decreto se expidió con el fin de limitar la libre circulación de personas, así como ordenar su aislamiento preventivo, entre el 13 y el 27 de abril de 2020, salvo en los casos, circunstancias y/o actividades que seguidamente relacionó. Estas excepciones tenían por objeto mantener el abastecimiento de los bienes y servicios esenciales, y el confinamiento obedeció a medidas sanitarias orientadas a contrarrestar el Covid-19 que, como es notoriamente sabido, es un virus altamente contagioso y mortal.

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.

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

8.2.3. El juicio de no contradicción específica refiere a que las medidas adoptadas: (i) no contengan "*una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales*"¹⁷ y que (ii) no desconozcan "*el marco de*

¹⁶ Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015

¹⁷ Sentencia C-225 de 2009

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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"

Luego, se comprende que las limitaciones en el ejercicio de los anotados derechos fundamentales de las personas se orientan a proteger la salud y la vida de toda la población local, que son fines constitucionalmente importantes, y los medios utilizados, el confinamiento y las demás restricciones, resultan pertinentes para el efecto. De modo que el acto no contradice específicamente la Carta ni los tratados internacionales aprobados por el Congreso, sino que, por el contrario, los desarrolla a través de una lectura en clave de la pandemia. Tampoco desconoce el propósito y medidas previstos en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que igualmente implementa en el contexto local.

8.2.4. El juicio de motivación suficiente, conforme al artículo 8 de LEEE, el acto debe "*señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)*" y, por tanto, lo que busca es verificar si en aquel se indican las razones suficientes que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales¹⁸:... " *en el caso de que la medida adoptada no límite 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 las medidas, que sin duda afectan derechos fundamentales, aparecen justificados frente al grave riesgo de la pandemia.

8.2.5. El juicio de incompatibilidad según el artículo 12 *ibídem*, "*los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales*

¹⁸ Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción". Sin embargo, en ese evento no se suspendió ley alguna.

8.2.6. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la 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 previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad"*¹⁹

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 aislamiento, frente a la ausencia de un tratamiento eficaz, que también es un hecho notorio, es la única medida eficiente para evitar que la pandemia se propague con más celeridad y muerte.

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

8.2.7. Y, por último, el juicio de proporcionalidad también consagrado en el artículo 13 de la 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*

¹⁹ Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

*o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad*²⁰ 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 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, se itera, el núcleo esencial del derecho fundamental no se afectó. De allí que el juicio de proporcionalidad estricto aparezca igualmente cumplido.

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

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

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

FALLA:

²⁰ Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00269-00
Acto controlado: Decreto 25 del 11 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Balboa – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

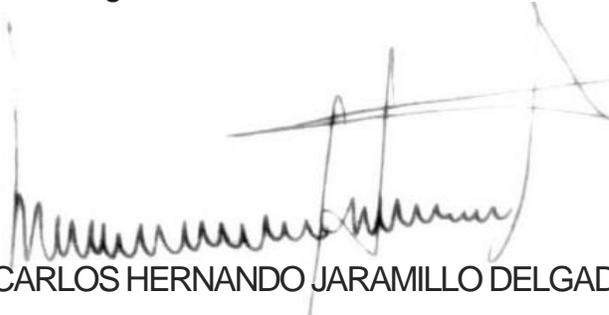
PRIMERO. Declárase ajustado a Derecho el Decreto 25 del 11 de abril “*Por el cual se imparten instrucciones en el municipio de Balboa – Cauca para el cumplimiento estricto del Decreto No. 531 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional tendiente a preservar el orden público y sanitario ante la propagación del virus Coronavirus Covid-19*” expedido por tal municipio.

SEGUNDO. Comuníquese lo decidido al municipio en comento, a la delegada de la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso.

TERCERO. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

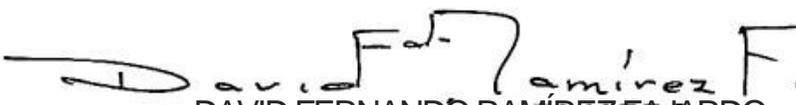
Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ