



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

SENTENCIA No. 126

-SALA DE DECISIÓN 001-

Popayán, dos (2) de julio de dos mil veinte (2020).

Magistrado ponente Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación: 19001-23-33-001-2020-00349-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020
Entidad emisora: Municipio de Florencia – 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 34 del 28 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA CAUCA, LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS EN EL DECRETO N° 593 DE 2020 DEL GOBIERNO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL 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*

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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

“CAPÍTULO I DEL ORDEN PÚBLICO

ARTÍCULO PRIMERO: GARANTIZAR en el territorio de jurisdicción del municipio de Florencia, Cauca, el cumplimiento de la medida de aislamiento preventivo OBLIGATORIO de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, ordenada por el Gobierno Nacional mediante Decreto N.º 593 del 24 de abril de 2020 para mitigar los efectos de la propagación del virus COVID-19 en el territorio nacional.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECRÉTESE el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del municipio de Florencia, Cauca, desde el día veintisiete (27) de abril a las cero (00:00) horas, hasta el día once (11) de mayo de 2020 a las cero (00:00) horas desde el día trece (13) de abril de 2020.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en la jurisdicción del municipio de Florencia, Cauca, con las excepciones previstas en el artículo 3º del presente Decreto.

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

ARTÍCULO TERCERO: GARANTIZAR el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia de todos los habitantes del municipio de Florencia, Cauca, permitiendo, condicionadamente, el derecho de circulación de personas y/o vehículos, única y 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, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.*
- 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.*
- 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 humanitarios y de 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 establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos y productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnología 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*

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) 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, fumigación, cosecha, producción, empaque, 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 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, 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 para 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.

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

19. *La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*

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. *La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.*

23. *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.*

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 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 que 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,*

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

aprovechamiento y disposición final, reciclaje, 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, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

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

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, 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.

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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.

36. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

37. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

38. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

39. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

40. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.

41. Parqueaderos públicos para vehículos.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones, estando en la obligación de mostrar la correspondiente credencial o documento idóneo. Las personas que estén desarrollando una actividad o situación exceptuada solo podrán circular en las calles para la ejecución de la misma, y en ninguna circunstancia se podrá abusar de dicha excepción para transitar en todo momento.

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

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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.

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

PARÁGRAFO QUINTO: 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 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 SEXTO: Los establecimientos de comercio dedicados a la venta de alimentos preparados únicamente podrán utilizar la modalidad de venta a través de domicilios. Para tal efecto, deberán informar sobre su actividad a las autoridades policiales y administrativas, para que sean incluidas en el listado de domiciliarios exceptuados. Para efectuar este trámite, pueden comunicarse con las líneas celulares 3105447123 (Secretaría de Gobierno y Participación Ciudadana), 3104168743 (Coordinación Municipal de Salud), 3105909846 (Comandante de Policía Florencia) y/o a los correos secretariasalud@florencia-cauca.gov.co y/o alcaldia@florencia-cauca.gov.co.

PARÁGRAFO SEPTIMO: REALIZACIÓN DE ACTIVIDAD FÍSICA Y DE EJERCICIO AL AIRE LIBRE: Se permitirá en la jurisdicción del Municipio de Florencia - Cauca y durante el término que dure la medida, el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre por un período máximo de una (1) hora diaria, previo registro y autorización por parte del Coordinador de Cultura y deporte del municipio de Florencia Cauca.

PARÁGRAFO OCTAVO: En desarrollo de los numerales 18 y 19 del artículo 2 del Decreto 593 del 2020, se permite 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

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

las mismas y la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas, Cada obra pública, de infraestructura de transporte, consultoría e Interventoría deberá contar su Plan de Aplicación del Protocolo de Seguridad de obra, debidamente avalado de la ARL y aprobado por la Interventoría y/o supervisión y la Secretaria de Planeación Municipal.

PARÁGRAFO NOVENO: Para dar cumplimiento al numeral 20 del artículo 3 del presente Decreto, la Administración Municipal concederá permisos excepcionales a quienes logren acreditar la necesidad de efectuar 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. Para ello, la Secretaria de Planeación Municipal, otorgará el referido permiso, previo análisis de cada caso concreto, una vez sea radicada la solicitud formal remitida al correo electrónico secretariaplaneacion@florencia-cauca.gov.co, en los siguientes términos:

1. Solicitud escrita con datos del proyecto, dirección de la obra – listado del personal con identificación, dirección de residencia (indicando labor que desempeña y duración del contrato), información del estado del proyecto, datos del responsable de la obra, de requerirse profesional en salud y seguridad en el trabajo este deberá informarse en la solicitud con datos del contacto.

2. Justificación técnica de la necesidad de dar inicio o continuidad a la obra civil y de construcción que amerite el permiso del que habla el presente parágrafo.

3. Protocolo de Bioseguridad adoptado según los parámetros de la Resolución N°666 del 24 de abril de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

4. Lo anterior sin perjuicio de la información adicional que para el efecto solicite la secretaria de Planeación Municipal.

Una vez sea aprobada la solicitud de la que habla el artículo anterior, la Secretaría de Planeación Municipal remitirá de inmediato la autorización a la Secretaría de Salud Municipal, para la vigilancia y supervisión en la implementación de los protocolos. De existir

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

incumplimiento se procederá de inmediato al sellamiento de las obras de construcción que así lo ameriten.

ARTÍCULO CUARTO: PERMISO DE CIRCULACIÓN PARA PARTICULARES: De conformidad con el Decreto 593 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, se permitirá la circulación de una sola persona, mayor de edad, por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2º y 3º del artículo tercero del presente Decreto, y quien requiera adquirir alimentos para mascotas, para lo cual deberá acudir a realizar el respectivo abastecimiento portando su cédula de ciudadanía, cuya identificación será cotejada con el listado de personas que cada núcleo familiar de la cabecera municipal reportó a los funcionarios de la Administración Municipal.

PARÁGRAFO PRIMERO: Cada persona autorizada, sea de la cabecera municipal o del sector rural, podrá circular para realizar las actividades exceptuadas a las que aplique su situación particular, según el último dígito de su cédula de ciudadanía, de acuerdo con el siguiente cronograma de PICO Y CÉDULA, que aplica para todo el territorio municipal:

DÍA	PICO Y CEDULA	GALERIA
Lunes	0 – 1 – 2	
Martes	3 – 4 – 5	
Miércoles	6 – 7	
Jueves	8 – 9	
Viernes	Mercado sector urbano El Diviso, El Placer, Las Cuchillas	7 am – 6 pm
Sábado	Mercado sector rural	5 am – 3 pm
Domingo	AISLAMIENTO GENERAL	

PARÁGRAFO SEGUNDO: Será exigible el uso de tapabocas para quienes deban desplazarse a adquirir los productos de primera necesidad, en consideración al turno que le corresponda de acuerdo a la tabla anterior, así como el porte de su cédula de ciudadanía a efecto de verificar el cumplimiento de la medida.

PARÁGRAFO TERCERO: Todos los gerentes de entidades financieras, así como los administradores de corresponsales de pagos financieros o de servicios públicos, farmacias y expendios de

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

medicamentos, así como todos los establecimientos relacionados que vayan a operar y que atiendan público, que se encuentren dentro de las excepciones del presente Decreto, deberán controlar las aglomeraciones con las siguientes determinaciones:

- 1. Establecer medidas de alejamiento social.*
 - 2. Organizar filas separadas, que conserven distancia entre individuos de mínimo un metro y medio (1.5 m).*
 - 3. Garantizar el dispendio de gel antibacterial o alcohol antiséptico a las personas que asistan a establecimientos.*
 - 4. Los cajeros deberán contar con tapabocas y guantes.*
 - 5. Prohibir el ingreso de personas con gripa o cualquier otra afección respiratoria.*
 - 6. Limitar el ingreso de personas al establecimiento, de modo que conserven una distancia segura.*
 - 7. Las demás recomendaciones que establezca la autoridad municipal.*
- Incumplir estas medidas de prevención da mérito para imponer las sanciones correspondientes.*

PARÁGRAFO CUARTO: Los administradores de los establecimientos a los que se refiere el párrafo anterior serán garantes de la aplicación de estas medidas preventivas. Su incumplimiento acarreará las sanciones a que haya lugar, de acuerdo con las normas vigentes.

PARÁGRAFO QUINTO: El horario de atención al público para los establecimientos de comercio que expendan bienes de primera necesidad: alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población será: de lunes a viernes de 7:00 a. m. a 5:00 p. m, sábado de 5:00 am a 3:00 pm. Las droguerías pueden prestar sus servicios en cualquier horario.

PARÁGRAFO SEXTO: Los establecimientos dedicados a la compra de café deberán contar y presentar a la Secretaria de Desarrollo Agropecuario sus protocolos de limpieza y desinfección que permitan garantizar la reducción del riesgo de contagio por COVID-19.

PARÁGRAFO SEPTIMO: La Policía Nacional deberá verificar el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo por parte de los

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

administradores de establecimientos, aplicando las medidas correctivas cuando sea el caso.

ARTÍCULO QUINTO: ADVERTIR a los propietarios, administradores o representantes legales de establecimientos de comercio dedicados a la venta de productos farmacéuticos, de salud y de primera necesidad, que los precios de los productos que ofrezcan a la venta, no podrán ser elevados de manera descontrolada, toda vez que el Gobierno Nacional ha garantizado la cadena productiva y agroalimentaria durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria. Por lo cual, en caso tal de presentarse incrementos desproporcionados en productos farmacéuticos, de salud y de primera necesidad, el propietario, administrador o representante legal de estos establecimientos deberá justificar esta circunstancia con la presentación de las correspondientes facturas suministradas por el proveedor. De no hacerlo, serán reportados a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Fiscalía General de la Nación, para que sean investigados, de conformidad con las normas vigentes.

ARTÍCULO SEXTO: PROHIBICIÓN DE VENTAS AL MENUDEO, QUE NO SEAN DE PRIMERA NECESIDAD: Se prohíbe a los propietarios y/o administradores de establecimientos de comercio la venta de productos al menudeo que no sean catalogados como de primera necesidad, como es el caso de mecatos o golosinas. Esta medida se toma con el fin de evitar que los menores de edad se sientan tentados a salir de sus casas para adquirir estos productos no indispensables. En todo caso, la compra de este tipo de comestibles podrá realizarse incluyéndose en los abastecimientos que los adultos hagan, de acuerdo con el artículo tercero del presente Decreto.

ARTÍCULO SEPTIMO: PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES: Se prohíbe, dentro de esta circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día once (11) de mayo de 2020 a las 00:00 horas. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO OCTAVO: ORDENAR el aislamiento obligatorio de los adultos mayores de 70 años y a los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, con el fin de proteger su salud y contener la expansión del Coronavirus. Esta medida se cumplirá desde la

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

expedición del presente Decreto hasta que cese la medida de aislamiento total obligatorio ordenada por el Gobierno Nacional. Esta población vulnerable deberá permanecer en su lugar de residencia y/o habitación. No obstante, los adultos mayores podrán salir de sus lugares de habitación únicamente para abastecerse de bienes de consumo y de primera necesidad, utilizar servicios de salud, adquirir medicamentos y acceder a servicios financieros. Para el caso de los niños, niñas y adolescentes, la única excepción válida será cuando deban concurrir a un centro médico. Los adolescentes también podrán salir de su lugar de residencia para acompañar o apoyar a algún adulto mayor de su núcleo familiar que lo necesite.

ARTÍCULO NOVENO: MEDIDAS ESPECIALES SOBRE MENORES: *En caso de que las autoridades encuentren circulando por las calles niñas, niños y/o adolescentes sin la compañía de sus padres o de quienes acrediten su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo primero del presente decreto, se aplicará por parte de las autoridades competentes lo dispuesto en los procedimientos de protección contemplados en la Ley de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006).*

ARTÍCULO DÉCIMO: RESTRICCIÓN DEL USO DE VEHÍCULOS PARTICULARES: *Prohíbese temporalmente la circulación de vehículos automotores, motocicletas, motocarros, mototriciclos y cuatrimotos de servicio particular, medios no motorizados como bicicletas, triciclos y patinetas en todo el territorio municipal, a partir de las 00:00 horas del 28 de abril de 2020, hasta el día 11 de mayo de 2020, con el propósito de garantizar protección a la población y evitar la propagación del virus.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Los vehículos destinados al transporte de las personas que se encuentren cobijadas por alguna de las excepciones contenidas en el presente Decreto podrán circular, siempre y cuando, al momento de ser requeridos por la autoridad competente, acrediten tal condición.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Cuando los vehículos particulares sean utilizados para el desplazamiento de personas con el fin de surtir actividades de abastecimiento de productos farmacéuticos, de salud y/o de primera necesidad, únicamente podrán ser ocupados por una sola persona, con excepción de las personas que, por su condición de*

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

vulnerabilidad física, mental o de edad, requieran contar con el acompañamiento o apoyo de otra persona.

CAPÍTULO II OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR el cierre preventivo temporal, a partir de las 00:00 horas del 28 de abril de 2020, hasta el día 11 de mayo de 2020, de todos los escenarios deportivos, culturales y recreativos en el municipio de Florencia, Cauca, incluyendo la Casa de la Cultura y la Biblioteca Pública Municipal. Esta medida también aplica para todos los bares, discotecas, cantinas, tabernas, billares, burdeles, y cualquier otro establecimiento de comercio cuya actividad económica sea diferente a las excepciones contempladas en el presente Decreto.

ARTICULO DÉCIMO SEGUNDO: Para el caso específico de los caficultores del Municipio de Florencia Cauca, éstos deberán acatar de manera estricta las medidas de control y prevención que para mitigar el contagio del virus Covid – 19 en áreas de producción cafetera, ha implementado la Administración municipal a través del Plan Estratégico de Prevención diseñado por la Secretaria de Desarrollo Agropecuario. Protocolo acorde a lo establecido por el Comité de Cafeteros del Cauca y las Secretarías de Agricultura y Salud del Departamento a través del diseño del Plan Cosecha Segura.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: IMPONER las sanciones a que haya lugar y de conformidad con las normas pertinentes, a aquellas personas que en el marco de las excepciones señaladas en el presente Decreto no acaten las condiciones higiénicas y sanitarias que en este sentido brinden las autoridades municipales, departamentales o nacionales. Los hechos que en virtud del artículo 368 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal Colombiano) se adecúen al tipo penal de violación de medidas sanitarias, deberán denunciarse ante la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: Las disposiciones contempladas en el presente Decreto son de obligatorio cumplimiento en toda la jurisdicción del municipio de Florencia, Cauca, y por su incumplimiento se aplicarán las sanciones a que haya lugar, de

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

acuerdo con la normatividad que conjuntamente sea aplicable según la falta a la norma que corresponda.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: REMITIR copia del presente acto administrativo a la Policía Nacional, a los organismos de seguridad que operen en el municipio de Florencia y a las demás autoridades municipales, con el fin de que hagan cumplir sus disposiciones, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el municipio y proceder a aplicar las medidas correctivas de su competencia.

ARTICULO DÉCIMO SEXTO: JORNADA DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL: A partir de la fecha y hasta el 27 de abril de 2020, se establece para los funcionarios de la Administración Municipal el horario de trabajo de 7:30 a. m a 3:30 p. m. en jornada continua, de conformidad con la parte considerativa del presente acto administrativo.

PARAGRAFRO PRIMERO: Suspensión de atención al público. Suspende hasta el 11 de mayo de 2020, la atención al público en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Florencia Cauca, excepcionalmente recibirán atención personas que por circunstancias justificables se encuentren en situación de riesgo, a su integridad y que requieran servicios a cargo de la administración municipal con urgencia o estrictamente necesarios para salvaguardar sus derechos, se exceptúa de esta media a la Comisaria de Familia y la Inspección de Policía, igualmente estará habilitada la ventanilla de la oficina de Tesorería Municipal para el pago del impuesto predial.

ARTÍCULO DÉCIMO SEPTIMO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las demás normas que le sean contrarias.

Dado en el municipio de Florencia, Cauca, a los veintiocho (28) días del mes de abril de 2020.” (Sic)

Como fundamento de su decisión indicó:

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

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

Que el artículo 49 Superior preceptúa que "la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

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

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

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia) otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras:

ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes*

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

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

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

3. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

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

Que el artículo 296 de la Carta Política establece: “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”.

Que el artículo 315 de la Constitución establece:

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

Que, en materia de tránsito y transporte, el artículo 3, inciso 2º, de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 2º de la Ley 1383 de 2010, designa a los alcaldes municipales como autoridades de

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

tránsito y, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 769 de 2002, se establece que las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en las vías públicas y privadas abiertas al público, determinando que sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio, y sus acciones deben ser orientadas a la asistencia técnica y humana de los usuarios en las vías.

Que el pasado 7 de enero, la Organización Mundial de la Salud (OMS) identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que la OMS declaró el pasado 11 de marzo, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento 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 redundar en la mitigación del contagio.

Que, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica (estado de excepción) en todo el territorio nacional, aunado al Decreto presidencial 457 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual se dictan medidas transitorias para expedir normas de orden público, ordenando la concertación previa de las medidas adoptadas por los ejecutivos departamentales y municipales, respecto de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, y su posterior comunicación al Ministerio del Interior.

Que, a través de diferentes actos administrativos, el Gobierno Nacional colombiano ha establecido medidas de contención de la propagación del virus Coronavirus (COVID-19), como acciones urgentes para prevenir y/o mitigar los efectos que se puedan causar con la pandemia global.

Que, según consta en el Acta N.º 001 del 14 de marzo de 2020, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo tuvo una reunión de carácter extraordinario para acoger las determinaciones nacionales y departamentales que tienen por objeto conjurar la crisis provocada

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

por la propagación del Coronavirus y adoptar medidas de prevención. En esta reunión, se estableció un plan de contingencia para el municipio de Florencia, que incluyó la prohibición de aglomeraciones en sitios abiertos o cerrados, el cierre preventivo de establecimientos públicos de entretenimiento y la sugerencia de adoptar medidas de higiene y autocuidado.

Que, a través del Decreto 022 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno municipal estableció protocolos y acciones preventivas en el municipio de Florencia, Cauca, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la República a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus Coronavirus COVID-19.

Que, en sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, realizada el día 24 de marzo de 2020 con el objeto de poner a consideración la declaratoria de calamidad pública y urgencia manifiesta en el municipio de Florencia, Cauca, en razón a la emergencia sanitaria nacional, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, y el estado de emergencia económica, social y ecológica, decretado por el Gobierno Nacional por la propagación del COVID-19 en Colombia, este consejo, por unanimidad, dio concepto favorable para tomar esta medida excepcional, según consta en el Acta N.º 002 del 24 de marzo de 2020.

Que, mediante el Decreto 025 del 24 de marzo de 2020, el alcalde municipal, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, declaró la calamidad pública y la urgencia manifiesta en el municipio de Florencia, Cauca, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica ocasionada en Colombia por el Coronavirus (COVID-19).

Que el Gobierno Nacional, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, expidió el Decreto 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”, que adoptó la orden de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

habitantes de la República de Colombia, a partir del 25 de marzo a las 00:00 horas.

Conforme a lo anterior, el Alcalde del Municipio de Florencia Cauca expidió el Decreto N° 026 del 25 de marzo de 2020, Por medio del cual se unifican las medidas de orden público decretadas por el municipio de Florencia Cauca, para evitar la propagación del covid-19 y se dictan otras disposiciones para enfrentar la emergencia sanitaria, desde el día veinticinco (25) de marzo a las cero (00:00) horas, hasta el día trece (13) de abril de 2020 a las cero (00:00) horas.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 531 del 8 de abril de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde el día trece (13) de abril a las cero (00:00) horas, hasta el día veintisiete (27) de abril de 2020 a las cero (00:00) horas, además impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público; atendiendo el decreto en mención el Alcalde profirió el Decreto 031 del 13 de abril que acoge las instrucciones impartidas por el Presidente de la Republica de Colombia.

En el marco de la emergencia sanitaria el Gobierno nacional expidió el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el manteamiento del orden público, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde el día veintisiete (27) de abril a las cero (00:00) horas, hasta el día once (11) de mayo de 2020 a las cero (00:00) horas.

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 coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición 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 medida de obligatorio cumplimiento ordenada por El Presidente de la República mediante Decreto 593 del 24 de abril de

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

2020, es necesario garantizar el cumplimiento en el territorio del Municipio de Florencia Cauca.” (Sic)

II. INTERVENCIONES

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

4. La Procuradora 40 Judicial II en Asuntos Administrativos, delegada ante esta Corporación, en resumen, solicitó que el estudio del decreto fuera declarado improcedente, ya que se emitió por fuera de la vigencia del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional y, por tanto, su análisis no debe ser asumido por el Tribunal.

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.

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

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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 concreta¹

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 exterior², de conmoción interior³ y de emergencia⁴.

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

¹ Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.

² Artículo 212.

³ Artículo 213.

⁴ Artículo 215.

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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.

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

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

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

(...)

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

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

En suma, el sistema de competencias de las entidades y servidores públicos, incluida la Rama Judicial, es taxativo conforme a los artículos 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.

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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 siguientes⁵:

- 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

⁵ 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.

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

*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."*⁶

7.2. ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE DEBE HACER 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 aplicación⁷

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.

⁶ 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.

⁷ 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.

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

El Consejo de Estado⁸, 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.”⁹

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)¹⁰ 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

⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá. Mayo 24 de 2016. Radicación Núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

⁹ 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.

¹⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – 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 características¹¹ 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.

¹¹ 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.

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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 compatible¹² 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 relativa¹³, 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.

¹² 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.

¹³ Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

8.1. El Consejo de Estado ha indicado que son tres los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad¹⁴: 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.

8.2. En el acto administrativo que aquí se estudia, se implementaron medidas de aislamiento en el municipio en comento entre el 27 de abril y el 11 de mayo de 2020, con el fin de disminuir y prevenir la proliferación de contagios del virus, para lo cual se adujeron las competencias que le asistían al alcalde municipal como autoridad policiva, en especial, las señaladas en el artículo 315 de la Constitución y la Ley 1801 de 2016.

8.3. En ese contexto, se aprecia que, además de que el decreto bajo análisis fue expedido por fuera de la vigencia del estado de excepción de 30 días implementado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que transcurrieron hasta el 15 de abril siguiente, en el mismo el alcalde municipal sustentó sus decisiones en las facultades ordinarias de preservación del orden público conferidas en las normas aludidas, y no en desarrollo de alguna competencia o función establecida en uno de los decretos legislativos emitidos dentro del estado de excepción.

En otros términos, si bien el decreto analizado está relacionado con la implementación de medidas para contener la pandemia, lo cierto es que corresponde a un acto general dictado en ejercicio de las funciones administrativas y policivas que ordinariamente le asisten al alcalde municipal, de manera que su expedición, no se hizo con el fin de desarrollar alguno de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción, que es el supuesto a partir del cual el Tribunal adquiere la

¹⁴ Consejo de Estado, Sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

competencia para su revisión en el marco del control inmediato de legalidad, según se explicó.

Al respecto, sabe resaltar que el Consejo de Estado, con base en lo dicho por la Corte Constitucional, recientemente aclaró que este tipo de medidas no eran objeto del control inmediato de legalidad sino de simple nulidad, porque no corresponden al ejercicio de facultades excepcionales sino de las ordinarias que otorga el ordenamiento jurídico, máxime cuando tampoco desarrollan decretos legislativos, posición que es acogida por este Tribunal y que recoge las anteriores que le resulten contrarias. Al respecto, se encuentra que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo indicó¹⁵:

“El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n.º. 457 de 2020 de manera reiterada¹⁶ . A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n.º. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad¹⁷ .

4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión nro. 26, auto de 26 de junio de 2020, C.P: Guillermo Sánchez Luque, radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00

¹⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n.º. 26, auto del 15 de abril de 2020, Rad. n.º. 11001-03-15-000-2020-01062-00 [fundamento jurídico 4]; Sala Especial de Decisión n.º. 8, auto del 24 de abril de 2020, Rad. n.º. 11001-03-15-000-2020-00973-00 [fundamento jurídico 3.3]; Sala Especial de Decisión n.º. 16, auto del 28 de abril de 2020, Rad. n.º. 11001-03-15-000-2020-01287-00 [fundamento jurídico 2.3] y Sala Especial de Decisión n.º. 18, auto del 9 de junio de 2020, Rad. n.º. 11001-03-15-000-2020-02297-00 [fundamento jurídico 1.2.1].

¹⁷ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces.

(...)

5. Aunque el Consejo de Estado tiene competencia para fiscalizar el Decreto n°. 457 de 2020 vía una demanda de cualquier persona, este acto no es susceptible del control inmediato de legalidad, porque no se expidió como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo. Como se trata de un decreto ordinario, frente al que procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, cualquier persona puede cuestionar su legalidad.

(...)

6. Solo el legislador, si así lo estima conveniente -por ejemplo, en una reforma al CPACA-, podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria. En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables.

7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994”.

En ese mismo sentido, el Consejo de Estado en providencia de 12 de junio de 2020¹⁸, explicó:

¹⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P: Nubia Margoth Peña Garzón, radicación número: 11001-03-15-000-2020-02529-00(CA)A.

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

“iii. Desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción.

Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un Decreto Legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado. Por ello, es necesario identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales, presupuesto que habilita a esta jurisdicción para realizar el control que le está asignado y que se caracteriza, según lo ha precisado esta Corporación¹⁹, por ser: i) jurisdiccional, ii) automático e inmediato, iii) oficioso, iv) autónomo, v) integral, vi) compatible y coexistente, y vii) hacer tránsito a cosa juzgada relativa²⁰.

¹⁹ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012 Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: Gobierno Nacional C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

²⁰ Al respecto la sentencia citada señala: “[...] En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos 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 lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, 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.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena²⁰ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

d) (sic) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho²⁰:

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia. (...).

Lo precedente pone de manifiesto que no concurre el tercero de los presupuestos necesarios para dar trámite a este medio de control, en tanto la Circular núm. 06 de 8 de abril de 2020 no desarrolla un decreto legislativo dictado en virtud de la declaratoria de emergencia, en este caso, el Decreto núm. 417 de 2020.”

Y en sentencia del 16 de junio de 2020²¹, explicó:

*“[E]l acto administrativo objeto de análisis se relaciona de alguna manera con la situación que se ha generado por la aparición y propagación del virus COVID-19, situación que justificó la declaratoria del Estado de Excepción, y tampoco que fue expedido en vigencia del mismo. Sin embargo, ello no significa que el Consejo de Estado deba aprehender automáticamente el conocimiento vía control inmediato de legalidad, pues es imprescindible que el acto haya sido expedido con fundamento o en desarrollo de algún decreto legislativo, tal y como lo exigen las normas que regulan este asunto, lo que no sucede en el caso concreto”.*²²

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empecé (sic) ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma [...].” Esta providencia alude en su texto original, entre otras a los siguientes fallos: “Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, 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.

²¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 16, providencia de 16 de junio de 2020, C.P: Nicolás Yepes Corrales, radicación número: 11001-03-15-000-2020-02303-00.

²² En igual sentido, el Consejo de Estado en providencia de 12 de junio de los corrientes, concluyó:

“Lo precedente pone de manifiesto que no concurre el tercero de los presupuestos necesarios para dar

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

8.4. Así las cosas, el control inmediato de legalidad resulta improcedente en el presente caso, puesto que aunque contiene medidas para contener la pandemia, estas se relacionan con el ejercicio de las facultades que ordinariamente tiene el alcalde municipal, y no en virtud del desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el estado de excepción

9.5. Con todo, se considera pertinente aclarar que la presente decisión no tiene efectos de cosa juzgada y que, por tanto, el referido acto puede ser analizado mediante los demás medios de control y/o acciones establecidos en el ordenamiento jurídico, si fuere demandado.

10. Por tanto, la Sala declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al acto en comento.

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

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad frente del Decreto 34 del 28 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE FLORENCIA CAUCA, LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS EN EL DECRETO N° 593 DE 2020 DEL GOBIERNO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL 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.

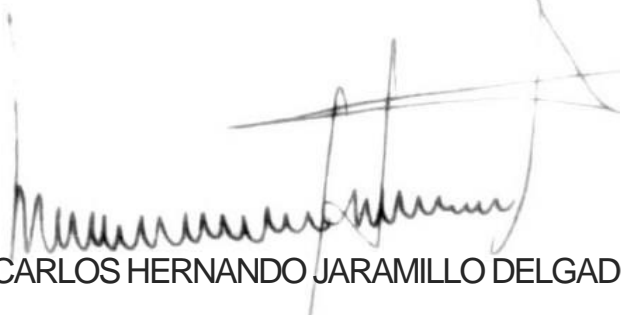
trámite a este medio de control, en tanto que la Resolución núm. 517 de 30 de mayo de 2020, a pesar de tener el carácter general y ser expedida en ejercicio de las funciones administrativas asignadas a la entidad, no desarrolla un decreto legislativo expedido en virtud de las declaratorias de emergencia contenidas en los Decretos núms. 417 y 637 de 2020.”

Acto controlado: Decreto 34 del 28 de abril de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de Florencia – Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ