



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

Popayán, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA TA-DES 002-ORD. 67 2020

Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

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, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Cauca a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 015 de 21 de marzo de 2020, *“por medio del cual se adoptan acciones transitorias de policía para prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad del Coronavirus COVID -19, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y la Directiva No. 12 del 12 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones.”*, expedido por la alcaldesa del municipio de Inzá- Cauca.

I. ANTECEDENTES

La alcaldía del municipio de Inzá, Cauca, remitió al correo institucional dispuesto para el sistema de reparto, el Decreto N° 015 del 21 de marzo de 2020 *“por medio del cual se adoptan acciones transitorias de policía para prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad del Coronavirus COVID -19, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y la Directiva No. 12 del 12 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, con el fin de que esta Corporación adelante el correspondiente control inmediato de legalidad, según lo establecido en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante Auto de 14 de abril de 2020 el Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del decreto para adelantar el respectivo control de legalidad.

1. **Texto de la norma a revisarse.**

A continuación, se transcribe en su integridad el texto del decreto:

**“DECRETO NÚMERO 015 DE 2020
(Marzo 21)**

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZA – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Por medio del cual se adoptan acciones transitorias de policía para prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad del Coronavirus COVID-19, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y la Directiva No. 12 del 12 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones

LA SUSCRITA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE INZA (CAUCA), en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 315 de la Constitución Política en concordancia con la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, La Ley 1801 de 2016, la Ley 1751 de 2015, la Resolución 380 de marzo 10 de 2020, Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, y

CONSIDERANDO.

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

Que 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 seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistir y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

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, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al presidente de la República conservar el orden público en todo el territorio nacional.

Que mediante sentencia C-128 de 2018 la Corte Constitucional ha definido el concepto de orden público 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 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 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 la Ley 1715 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 50 Obligaciones, del Estado. "El estado (SIC) es responsable de

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud".

Que en 'los literales a y b del artículo 10 de la ley 1751 de 2015, dispone: "artículo 10. Derechos y deberes de las personas, relacionadas con la prestación del servicio de salud, los siguientes:

- a) Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad; En virtud de lo anterior;(…)*
- b) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongas que ponga en peligro la vida o la salud de las personas".*

Que la Ley 9 de 1979, por lo cual se dictan medidas sanitarias, desarrolla en el título VII, que el estado (SIC), como regulador de la materia de salud, debe expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación e higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que en el artículo 598 de la ley (SIC) 9 de 1979, dispone: "ARTICULO 589. Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes".

Que el artículo 489 de la ley (SIC) 9 de 1979, dispone: Artículo 984. El Ministerio de Salud o su entidad delegada serán las autoridades competentes para ejecutar acciones de vigilancia epidemiológica y de control de saneamiento de áreas portuarias, naves y vehículos".

Que mediante Decreto 0640 - 03 - 2020 de fecha 20 de marzo, el gobernador del Cauca, adopta acciones transitorias de policía para la prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad del coronavirus COVID 19 en el Departamento del Cauca, con ocasión de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria.

Que el artículo 14 de la Ley 1801 del 2016, establece: "PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD y CALAMIDAD. Los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia."

Que el artículo 202 ibídem contempla como funciones de los alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad, las siguientes:

"ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIAS DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDADES. Ante situaciones extraordinarias que amanecen 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

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

(...)

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

Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, literal b), los alcaldes son los responsables de conservar el orden público en sus respectivos territorios, y por ende les corresponde dictar medidas para el mantenimiento del orden público, tales como el restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

Que la función de policía que ejerce el señor alcalde está encaminada a hacer cumplir mediante actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las normas legales, las cuales definen y delimitan el ámbito de las libertades públicas relacionadas con los efectos de salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad pública que integran el orden local.

Que los mandatos constitucionales y legales son de obligatorio cumplimiento por parte de los habitantes del territorio nacional en el caso específico por los habitantes y propietarios de los establecimientos de comercio que se encuentren en toda la jurisdicción del Municipio de Inzá Cauca.

Que por lo expuesto anteriormente:

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Adoptar como acción transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19, en el Municipio (SIC) de Inzá (Cauca); El (SIC) Toque (SIC) de queda, desde el día 21 de marzo del 2.020, hasta el día 20 de abril del 2020, en el siguiente horario: desde las 6:00 pm de cada día, hasta las 05:00 am del día siguiente.*

ARTICULO SEGUNDO: *Adoptar como acción transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19, en el Municipio (SIC) de Inzá (Cauca); La (SIC) ley seca, desde el día sábado veintiuno (21) de marzo del 2.020, a partir de las (6:00 p.m.), hasta las 6:00 a.m. del día sábado treinta (30) de mayo de 2.020.*

PARÁGRAFO: *Con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud, la atención a las emergencias y el abastecimiento, se establecen las siguientes excepciones de la medida de toque de queda en el Municipio (SIC) de Inzá Cauca.*

- 1. Los funcionarios de la administración municipal de Inzá Cauca, que se encuentren en ejercicio activo de sus funciones.*
- 2. Los trabajadores y operarios de las farmacias existentes en el municipio de Inzá Cauca.*
- 3. Los trabajadores y operarios que prestan sus servicios en turno de trabajo, debidamente acreditados con su respectivo carnet o documentos.*

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

4. Vehículos o rutas destinadas al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operaciones 24/7, es decir 24 horas al día, 7 días a la semana.
5. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de las Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cuerpo de Bomberos, Rama Judicial, Organismos de Socorro y Fiscalía General de la Nación.
6. Personal de vigilancia privada y celaduría.
7. Vehículos de emergencia médica siempre y cuando cuenten con la plena identificación de la Institución prestadora de servicios a la cual pertenece.
8. Personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo del hospital y de los Centros de Salud del Municipio (SIC) de Inzá.
9. Servidores públicos y personal cuyas funciones y actividades están relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental y municipal.
10. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en caso de emergencia.
11. Se Autoriza (SIC) el tránsito de las Autoridades(SIC) indígenas de los diferentes Resguardos (SIC) del Municipio(SIC) de Inzá Cauca.
12. Vehículos y personal de la empresa Energética de Occidente que prestan el servicio de Energía en toda la jurisdicción del Municipio (SIC) de Inzá siempre y cuando se presenten daños por el fluido de energía.
13. Abastecimiento, almacenamiento, distribución y ventas al por mayor y al detal de víveres, alimentos, bebidas, productos farmacéuticos, productos de aseo, suministros médicos, muestras biológicas, y productos de primera necesidad.

ARTICULO TERCERO: PROHIBIR el expendio y consumo de bebidas embriagantes en todo el territorio del municipio de Inzá (Cauca), desde el día sábado veintiuno (21) de marzo del 2.020, a partir de las (6:00 p.m.), hasta las 6:00 a.m. del día sábado treinta (30) de mayo de 2020.

PARÁGRAFO: Se prohíbe la especulación en el alza de precios a los bienes de consumo básico y el acaparamiento de éstos, por parte de los establecimientos de comercio del municipio de Inzá (Cauca),

ARTICULO CUARTO: SANCIONAR la infracciones o incumplimientos de la medida prevista en los artículos anteriores, la que se determinará conforme parágrafo segundo del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, así: "Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas: numeral 4 Multa General Tipo 4; Suspensión temporal de actividad".

ARTICULO QUINTO: La competencia para la imposición de las sanciones en primera instancia corresponderá al comandante de la Estación y Subestación de la Policía Nacional acantonada en Inzá (Cauca), conforme lo determina el numeral tercero del artículo 209 de la Ley 1801 de 2016.

ARTICULO SEXTO: ORDENAR a la Policía, vigilar el estricto cumplimiento de las medidas adoptadas, tendientes a garantizar la tranquilidad, la Salubridad y el buen comportamiento propios y extraños con el fin de contrarrestar la propagación del COVID19.

ARTICULO SEPTIMO (SIC): REMITIR copia del presente Acto Administrativo a la Policía

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Nacional de la Estación de Inzá (Cauca), Secretaria Administrativa, de Gobierno y Participación Comunitaria, Inspecciones de Policía Municipal de Inzá y Pedregal, Gobernación del Cauca y Ministerio del Interior.

ARTICULO OCTAVA (SIC): *El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición y se publicará en la Página Web del Municipio de Inzá, en las emisoras Comunitarias (SIC) y en la Cartelera, (SIC) tendrá vigencia únicamente para la fecha y horario previsto en el mismo.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Municipio (SIC) de Inzá Cauca, a los veintiún (21) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2.020).

GEIDY XIOMARA ORTEGA TRUJILLO.
Alcaldesa Municipal

II. INTERVENCIONES.

1. Del municipio

El municipio que expidió el decreto, no se manifestó frente a la legalidad de su acto.

2. Concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público rindió concepto jurídico extemporáneamente.

III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. Competencia.

El Tribunal Administrativo debe asumir el conocimiento del acto en mención, conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para el efectuar el análisis integral de legalidad del Decreto N° 015 del 21 de marzo de 2020 de Inzá, Cauca, se hará referencia a los estados de excepción, el estado de emergencia económico, ecológico y social, y al control a los poderes del ejecutivo en los estados de excepción.

Adicionalmente, se estudiarán los requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y por último el caso concreto.

2. Los Estados de Excepción en la Constitución de 1991.

La Constitución Política de 1991, regula tres estados de excepción así: el de guerra exterior, contenido en el artículo 212; el de conmoción interna

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

consagrado en el artículo 213 y el de emergencia económica, social y ecológica, dispuesto en el artículo 215.

Para el caso en estudio, se tiene que el Gobierno Nacional declaró mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional” el cual está contenido en el artículo 215 superior que lo regula, así:

ARTICULO 215. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

...

La alteración extraordinaria de la normalidad admite que el presidente de la República ejerza precisas funciones legislativas a través de los estados de excepción, para que a través de decretos legislativos procure conjurar o remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Sin embargo, también se establecieron una serie de controles de los poderes excepcionales del ejecutivo en los estados de excepción, para evitar arbitrariedades en el ejercicio de ese poder.

Así se tiene el **control político** ejercido por el Congreso de la República, quien le compete examinar los decretos declarativos por razones de conveniencia y oportunidad; el **control constitucional**, ejercido por la Corte constitucional, quien ejerce control jurisdiccional sobre los decretos legislativos sobre los estados de excepción; y el **control de legalidad** regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que dice:

“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 autoridad 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.

Por su parte la Ley 1437 de 2011, en el artículo 136, preceptúa al respecto lo siguiente:

“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

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.”

Por lo anterior, le corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Cauca, en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos, de carácter general, proferidos por autoridades territoriales, departamentales y municipales, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción.

3. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

El Consejo de Estado puntualizó¹, que los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el control inmediato de legalidad son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos. Al respecto refiere tres presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, y son:

- 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.

4. Estudio de procedencia en el caso concreto.

La Sala procederá a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto N° 015 del 21 de marzo de 2020.

a. Que se trate de un acto de contenido general.

De la lectura de los considerandos del Decreto N° 015 del 21 de marzo de 2020, se tiene que *“la función de policía ... está encaminada a hacer cumplir mediante actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las normas legales, las cuales definen y delimitan el ámbito de las libertades públicas relacionadas con los efectos de salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad pública que integran el orden local”*

Por consiguiente, se observa que las determinaciones adoptadas en el citado acto administrativo son de carácter general, pues tienen la finalidad de prevenir el contagio entre los habitantes del municipio de Inzá- Cauca,

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 10. Expediente 110011-03-15-000-2020-00944-00, sentencia del 11 de mayo de 2020. CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

implementando acciones tales como el condicionamiento de la movilidad de los habitantes del municipio y otras medidas como el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad.

b. Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.

El Consejo de Estado entiende de manera general que la *función administrativa* es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado, para la realización de sus fines, misión y funciones.

El Decreto N° 015 del 21 de marzo de 2020, señala que es atribución de la alcaldesa proteger a todos los residentes del municipio, de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política. Razón por la cual, la entidad municipal efectuó funciones propias a su cargo, asignadas por mandato constitucional y legal, con el fin de activar los principios de la función administrativa.

Adicionalmente, puso de presente la facultad contenida en el numeral 6 del artículo 202 de la Ley 1801 de 2016², mediante la cual se asigna a los gobernadores y alcaldes competencias extraordinarias de policía.

Por lo anterior se cumple con este requisito de procedibilidad.

c. Que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

El Decreto N° 015 del 21 de marzo de 2020, tiene como fundamento las siguientes disposiciones normativas:

- Ley 9 de 1979 “*por la cual se dictan Medidas Sanitarias*”
- La Ley 136 de 1994, “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.*”
- Artículos 2, 44, 45, 49, 95, y numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución Política.
- Ley 1715 de 2015 “*Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.*”

² Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

- Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”*
- Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual *“se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*

En este aspecto se observa que, aunque el decreto sometido a control inmediato de legalidad, NO tiene como fundamento ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, al verificarse los considerandos del mismo, se puede inferir que su finalidad está inmersa en el propósito de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Al respecto se puede verificar en el decreto municipal que la decisión se toma para recurrir de forma transitoria y progresiva a protocolos, acciones preventivas y a medidas extraordinarias que son necesarias, con el fin de proteger a las comunidades de sus regiones frente a la pandemia.

La alcaldesa sustentó el decreto en lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social, en tanto imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Así las cosas, el hecho de que el decreto en estudio, no cite el decreto legislativo por medio del cual se declaró el estado de excepción, ni los decretos que se desarrollaron a partir de aquel, no conlleva bajo un criterio sustancial, que este Tribunal no pueda ejercer control inmediato de legalidad.

Es decir, no puede simplemente relevarse esta Corporación del estudio del decreto en cuestión, porque la mandataria local no hizo referencia a los decretos legislativos. En este punto no solamente se debe observar ese aspecto formal, sino también si la materia que el acto administrativo pretende desarrollar tiene relación directa con las directrices nacionales a través de los decretos expedidos, máxime si se tiene en cuenta que se expidió durante la declaratoria de emergencia nacional.

Para la Sala Plena del Tribunal el decreto sometido a control inmediato de legalidad guarda relación con el contenido de la norma nacional, y desarrolla específicamente el contenido de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, pues el acto bajo estudio fue proferido con el propósito de tomar decisiones administrativas, relacionadas

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

con las directrices impartidas por el presidente de la República, con motivo del COVID-19.

Por lo anterior, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto N° 015 de 21 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se adoptan acciones transitorias de policía para prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad del Coronavirus COVID -19, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y la Directiva No. 12 del 12 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones.”*, puesto que se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa y tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos expedidos durante el estado de excepción.

5. Control Inmediato de legalidad del Decreto N° 015 del 21 de marzo de 2020.

Encontrada la procedencia del estudio inmediato de legalidad del acto administrativo en cuestión, deben verificarse dos aspectos en el mismo, para considerar si se ajusta a Derecho³. Estos son:

- a. **Aspecto formal:** Que tiene que ver con la competencia y requisitos de forma.
- b. **Aspecto material:** Que tiene que ver con la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, para superar el estado de excepción.

5.1. Aspecto formal

- La competencia

El Decreto N° 015 del 21 de marzo de 2020, fue suscrito por la señora GEIDY XIOMARA ORTEGA TRUJILLO, en calidad de alcaldesa del municipio de Inzá-Cauca.

Así, como se indicó en el decreto objeto de control, se verificó que fue suscrito en virtud de las funciones atribuidas al cargo, tanto constitucionales como legales. En tal sentido se cumple con el requisito de la competencia.

- Requisitos de forma

Desde el punto de vista formal, el Decreto N° 015 del 21 de marzo de 2020, cumple con los requisitos para su configuración tanto en lo que corresponde

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 10. Expediente 110011-03-15-000-2020-00944-00, sentencia del 11 de mayo de 2020. CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

al objeto, la causa y finalidad, desarrollados en la voluntad unilateral de la administración, así como en lo que respecta a su publicación según se verifica en la página web de la alcaldía⁴.

Igualmente, cumple con las formalidades accidentales como fecha, encabezamiento, denominación y firma.

5.2. Aspecto material

- **Conexidad**

El Consejo de Estado respecto de la conexidad explica que *“se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.”*⁵

Ahora bien, el Decreto N° 015 del 21 de marzo de 2020 en sus artículos primero, segundo adoptó las restricciones de movilidad de los habitantes del municipio de Inzá, en los siguientes términos:

ARTÍCULO PRIMERO: *Adoptar como acción transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19, en el Municipio de Inzá (Cauca); El Toque de queda, desde el día 21 de marzo del 2.020, hasta el día 20 de abril del 2020, en el siguiente horario: desde las 6:00 pm de cada día, hasta las 05:00 am del día siguiente.*

ARTICULO SEGUNDO: *Adoptar como acción transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19, en el Municipio de Inzá (Cauca); La ley seca, desde el día sábado veintiún (21) de marzo del 2.020, a partir de las (6:00 p.m.), hasta las 6:00 a.m. del día sábado treinta (30) de mayo de 2.020.*

PARÁGRAFO: *Con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud, la atención a las emergencias y el abastecimiento, se establecen las siguientes excepciones de la medida de toque de queda en el Municipio de Inzá Cauca.*

1. Los funcionarios de la Administración Municipal de Inzá Cauca, que se encuentren en ejercicio activo de sus funciones.

2. Los trabajadores y operarios de las farmacias existentes en el Municipio de Inzá Cauca.

⁴ <http://www.inza-cauca.gov.co/normatividad/decreto-015-del-21-de-marzo-de-2020>

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001 03 15 0002015 02578-00, sentencia de mayo 24 de 2016, C.P Guillermo Vargas Ayala.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

3. Los trabajadores y operarios que prestan sus servicios en turno de trabajo, debidamente acreditados con su respectivo carnet o documentos.

4. Vehículos o rutas destinadas al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operaciones 24/7, es decir 24 horas al día, 7 días a la semana.

5. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de las Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cuerpo de Bomberos, Rama Judicial, Organismos de Socorro y Fiscalía General de la Nación.

6. Personal de vigilancia privada y celaduría.

7. Vehículos de emergencia médica siempre y cuando cuenten con la plena identificación de la Institución prestadora de servicios a la cual pertenece.

8. Personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo del hospital y de los Centros de Salud del Municipio de Inzá.

9. Servidores públicos y personal cuyas funciones y actividades están relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental y municipal.

10. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en caso de emergencia.

11. Se Autoriza el tránsito de las Autoridades indígenas de los diferentes Resguardos del Municipio de Inzá Cauca.

12. Vehículos y personal de la empresa Energética de Occidente que prestan el servicio de Energía en toda la jurisdicción del Municipio de Inzá siempre y cuando se presenten daños por el fluido de energía.

13. abastecimiento, almacenamiento, distribución y ventas al por mayor y al detal de víveres, alimentos, bebidas, productos farmacéuticos, productos de aseo, suministros médicos, muestras biológicas, y productos de primera necesidad.

La Sala Plena considera que, aunque la medida contenida en el decreto bajo estudio, encuentra sustento normativo en la facultad ordinaria del ejercicio del poder de policía, el mismo es sujeto de análisis debido a que fue dictado con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el estado de Emergencia Económica Ecológica y social, en razón de la pandemia que aqueja a la Nación.

De acuerdo con las motivaciones del decreto, la alcaldesa del municipio de Inzá ordenó medidas consistentes en la restricción de movilidad de los habitantes de su territorio, desde el 21 de marzo del 2020 hasta el 20 de abril del 2020, exceptuando de la medida a trabajadores que por sus funciones deban garantizar la seguridad, la atención en salud, la atención a las emergencias y el abastecimiento.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

De lo anterior, observa el Tribunal que la medida en el caso en concreto tiene por objeto acoger las disposiciones referidas en el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, el cual fundamentó:

“Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política”.

Además, teniendo en cuenta que una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud y adoptada por el Gobierno Nacional en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se trata del distanciamiento social, en los siguientes términos:

“Que según la OMS, la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e Inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas

...

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida (SIC) y la salud de los colombianos.

...

Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de Impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de Ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación”.

Bajo estas consideraciones, si bien la Sala Plena evidencia una restricción al derecho de libertad de locomoción, la misma tiene como fundamento la preservación de la vida y la salud de los habitantes del municipio de Inzá. De este modo, no se vislumbra que la decisión de adoptar las medidas de aislamiento y distanciamiento social, constituyan una vulneración al ordenamiento jurídico; por el contrario, se evidencia que el acto administrativo bajo estudio, desarrolla las disposiciones del gobierno, con el fin de evitar la propagación del COVID-19, siguiendo los lineamientos establecidos a nivel nacional.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Dado lo anterior, considera esta Corporación que las medidas establecidas, guardan relación exclusiva, directa y específica con las causas que dieron origen a la limitación del derecho a la libertad de locomoción, pues tal como lo establece la Corte Constitucional⁶:

*“La restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, **con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad.** Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes”.* (Negrilla fuera del texto)

Por lo anterior, evidencia el Tribunal que los artículos primero y segundo, se ajustan a Derecho, al tener conexidad con los decretos de orden nacional dictados con motivo del Estado de Emergencia y en razón a que, tienen como finalidad, prevenir el contagio del COVID-19, evitando el contacto entre las personas y propiciando el distanciamiento social.

Continuando con el análisis del acto administrativo, el artículo tercero ordena la prohibición del expendio y consumo de bebidas embriagantes, de la siguiente manera:

ARTICULO TERCERO: PROHIBIR el expendio y consumo de bebidas embriagantes en todo el territorio del Municipio de Inzá (Cauca), desde el día sábado veintiún (21) de marzo del 2.020, a partir de las (6:00 p.m.), hasta las 6:00 a.m. del día sábado treinta (30) de mayo de 2020.

PARÁGRAFO: Se prohíbe la especulación en el alza de precios a los bienes de consumo básico y el acaparamiento de éstos, por parte de los establecimientos de comercio del municipio de Inzá (Cauca).

Debe tenerse en cuenta en este aspecto, que la restricción tiene como finalidad prevenir la alteración del orden público en el municipio, evitando al máximo el contacto entre las personas, por lo cual se considera ajustada la disposición, debido a que permite prevenir las posibles situaciones que se desencadenan bajo dichas actividades de consumo de bebidas embriagantes.

Por otro lado, mediante el párrafo se prohíbe la especulación en el alza de precios, así como el acaparamiento de los bienes de consumo básico, orden que tiene conexidad con las medidas establecidas a nivel nacional, debido a que lo que se busca en el territorio nacional es proteger a los consumidores respecto al acceso a los bienes de primera necesidad.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia N° C 179/1994. MP CARLOS GAVIRIA DIAZ

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Se constata que los artículos cuarto, quinto y sexto, establecen la autoridad competente para conocer de las medidas sancionatorias y para vigilar el cumplimiento de las mismas, de la siguiente forma:

ARTICULO CUARTO: SANCIONAR *la infracciones o incumplimientos de la medida prevista en -los artículos anteriores, la que se determinará conforme parágrafo segundo del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, así: "Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas: numeral 4 Multa General Tipo 4; Suspensión temporal de actividad.*

ARTICULO QUINTO: *La competencia para la imposición de las sanciones en primera instancia corresponderá al comandante de la Estación y Subestación de la Policía Nacional acantonada en Inzá (Cauca), conforme lo determina el numeral tercero del artículo 209 de la Ley 1801 de 2016.*

ARTICULO SEXTO: ORDENAR *a la Policía, vigilar el estricto cumplimiento de las medidas adoptadas, tendientes a garantizar la tranquilidad, la Salubridad y el buen comportamiento propios y extraños con el fin de contrarrestar la propagación del COVID19.*

De lo anterior, considera la Sala Plena, que las medidas y las consecuencias ante su incumplimiento, se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico, en razón a que se dictaron bajo las atribuciones ordinarias de la alcaldesa y tanto las sanciones, como el procedimiento y la autoridad competente para imponerlas, se encuentran debidamente estipuladas en la Ley 1801 de 2016.

Por último, el artículo séptimo remite la copia del acto administrativo a la autoridad de policía del municipio y el octavo determina la vigencia del mismo, así:

ARTICULO SEPTIMO : REMITIR *copia del presente Acto Administrativo a la Policía Nacional de la Estación de Inzá (Cauca), Secretaria Administrativa, de Gobierno y Participación Comunitaria, Inspecciones de Policía Municipal de Inzá y Pedregal, Gobernación del Cauca y Ministerio del Interior.*

ARTICULO OCTAVA (SIC): *El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición y se publicará en la Página Web del Municipio de Inzá, en las emisoras Comunitarias y en la Cartelera, tendrá vigencia únicamente para la fecha y horario previsto en el mismo.*

5.2.1 Juicio de proporcionalidad.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", se debe examinar si las medidas que son expedidas durante los estados de excepción cumplen con los siguientes requisitos:

- i. Ser proporcionales frente a la gravedad de los hechos que pretendan conjurar.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

- ii. Si la limitación al ejercicio de los derechos y libertades es estrictamente necesaria para el retorno a la normalidad.

En este aspecto, considera la Sala que las determinaciones adoptadas por la alcaldesa de la entidad territorial, se adecuan a las recomendaciones que resultan ser más eficaces para prevenir el contagio del COVID-19 de acuerdo con las indicaciones presentadas por la OMS y el Ministerio de Salud, debido a que a la actualidad no se han encontrado medidas aún más eficaces para minimizar los impactos del virus en la vida de las personas.

Por lo tanto, si bien se evidencian limitaciones a la libertad de los habitantes del municipio de Inzá, Cauca, en tanto se decretó el aislamiento preventivo obligatorio, se prohibió el expendio y consumo de bebidas embriagantes, las mismas resultan imprescindibles e insustituibles, debido a que el fin último de las restricciones y modificaciones a las situaciones de normalidad, se centra en proteger la vida de los habitantes del municipio y del territorio nacional, evitando el colapso del sistema de salud.

Bajo estas apreciaciones, considera el Tribunal que las medidas establecidas en el Decreto N° 015 del 21 de marzo de 2020, se ajustan a Derecho al tener conexidad con el propósito de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

De otro lado aclara el Tribunal que, si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que el control automático supone un control integral, no se traduce en que al ejercer el control se revise todo el ordenamiento jurídico, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa⁷

IV. DECISIÓN

Por las razones expuestas, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- DECLARAR que el Decreto N° 015 del 21 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Inzá, Cauca, se encuentra ajustado a derecho, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- Comuníquese lo decidido al municipio de Inzá, Cauca, a la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso.

⁷ Artículo 189 del CPACA

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00255-00.
Remitente: MUNICIPIO DE INZÁ – CAUCA.
Decreto: DECRETO N° 015 DE 21 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

TERCERO.- En firme esta sentencia, archívese la actuación.


CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se hace constar que el proyecto de sentencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha.

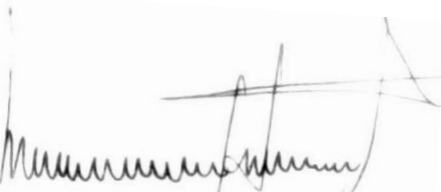
Los Magistrados,



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ