



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

Popayán, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 23 33 004 2020 00231 00
Acto administrativo: Decreto N° 058 del 20 de marzo de 2020
Expedido por la Alcaldía Municipal de La Sierra (Cauca)
Medio de control: Control Inmediato de Juridicidad

SENTENCIA

I. Antecedentes

1.1. El acto objeto de revisión

El acto administrativo a revisar y cuyo texto se transcribe en su integridad, es el siguiente:

DECRETO No 058
(20 de marzo de 2020)

"Por el cual se establecen protocolos y acciones preventivas, en el Municipio de La Sierra Cauca, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la Republica (sic) a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus coronavirus COVID-19"

"El Alcalde Municipal de La Sierra Cauca, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial las conferidas por los artículos 2, 49 314 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que modifico (sic) la Ley 136 de 1994, el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Decreto Nacional No 418 de 2020, el Decreto Nacional No 420 de 2020, y demás normas concordantes y afines.

CONSIDERANDO:

El artículo 2 de la Constitución Política dispone que las autoridades de la República estén instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

El artículo 49 de la Carta (sic) Política 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".

Así mismo la norma superior 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 "

El inciso primero del artículo 314 de la Constitución Política de Colombia preceptúa "En cada Municipio habrá un Alcalde (sic), jefe de la Administración local y representante legal del Municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente".

Así mismo el inciso tercero del artículo 315 inciso de la carta política señala las atribuciones del Alcalde "Dirigir la acción administrativa del Municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extra judicialmente y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes".

En armonía con los citados artículos superiores, el artículo 91 de la Ley 1551 de 2012, preceptúa las funciones de los Alcaldes (sic).

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

"B) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente (sic) de la República y del respectivo gobernador.

La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

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

(...)

En ese orden el artículo 44 de la Ley 715 de 2002, dice "Competencias de los Municipios. Corresponde a los Municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de

Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:"

Según el artículo 14 de la ley 1523 de 2012, los Alcaldes (sic) como jefes de la administración local, representan al sistema nacional en el Distrito y en el Municipio (sic), y como conductores de 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.

El artículo 202 de la Ley 1601 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los Gobernadores (sic) y Alcaldes (sic) la competencia extraordinaria de Policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras: ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras:...

"ARTICULO 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 medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:(...) ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas. (sic)

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

5. 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.

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

12. 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. "(...).

En enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró (sic) como emergencia de salud pública de importancia internacional el brote del virus por un nuevo virus, denominado coronavirus en la provincia de Hubei (China). La OMS indicó (sic) que existe un alto riesgo de que la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) se propague a otros países del mundo.

La OMS y las autoridades de salud pública de todo el mundo están adoptando medidas para contener el brote de coronavirus COVID-19. Sin embargo, no puede darse por sentado el éxito a largo plazo. Todos los sectores de la sociedad, incluidas las empresas y los empleadores, deben asumir sus responsabilidades si queremos detener la propagación de la enfermedad.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00231-00
Acto administrativo: Decreto N° 058 del 20 de marzo de 2020, La Sierra
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

El Gobierno Nacional Colombiano (sic) mediante Resolución No 385 del 12 de marzo de 2020, declaro (sic) la emergencia sanitaria a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus coronavirus COVID-19, con el fin que los entes territoriales puedan tomar las medidas extraordinarias que sean necesarias, con el fin de proteger a las comunidades de sus regiones frente a la pandemia.

Coma (sic) una acción urgente para prevenir los efectos que se puedan causar con la pandemia global del coronavirus COVID-19 que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se hace necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a protocolos y acciones preventivas para los fines ya citados.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Ministerio de Educación, el 16 de marzo de 2020, estableció acciones tendientes a prevenir la propagación del coronavirus COVID-19.

Conforme al Decreto Nacional No 420 de 2020, por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia coronavirus COVID-19, se expedirán las actuaciones, medidas administrativas y de policía para mitigar el riesgo a los habitantes del Municipio (sic) de La Sierra Cauca.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto No 418 de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

De acuerdo a la sesión extraordinaria del Consejo Municipal del Gestión del Riesgo y Desastre con acta No 001 de 18 de marzo y acta No 002 del año 2020, faculta al Alcalde Municipal de La Sierra Cauca, para tomar acciones preventivas con ocasión a la propagación pandemia COVID-19

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: SUSPENDER desde el día 20 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020, la realización de eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, religiosos y sociales. Así mismo se suspende el funcionamiento de discotecas, galleras, billares, juegos de azar, bares y salones comunales, cívicos, deportivos y culturales. Entre otros en lugares cerrados y abiertos en el Municipio (sic) de La Sierra Cauca.

PARAGRAFO PRIMERO: PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes, reuniones y aglomeraciones en espacios abiertos y en establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 PM) del día 20 de marzo de dos mil veinte (2020) hasta las seis de la mañana (6:00 AM) del día sábado treinta de mayo de dos mil veinte (2020). No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO SEGUNDO: PROHIBIR las reuniones, aglomeraciones, y el ingreso a establecimientos públicos y privados de más de diez (10) personas, a partir del 20 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020.

ARTICULO TERCERO: RESTRINGIR la circulación de menores de edad y personas mayores de sesenta (60) años en el Municipio (sic) de La Sierra Cauca, a partir de la vigencia del presente

acto administrativo, hasta que se garanticen el retorno a la normalidad, se permite su tránsito de manera excepcional para realizar diligencias estrictamente necesarias como asuntos bancarios, atención de servicios de servicios de salud y adquisición de alimentos.

ARTICULO CUARTO: SUSPENDER la atención al público en las instalaciones de la Alcaldía de La Sierra Cauca, a partir de la vigencia del presente Decreto.

ARTICULO QUINTO: PROHIBIR las visitas en el centro de reclusión de la Estación de Policía de La Sierra Cauca.

ARTICULO SEXTO: ORDENAR el cierre preventivo de todos los centros de acondicionamiento físico o gimnasio e Institutos de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

ARTICULO SEPTIMO: ORDENAR a las entidades públicas y privadas del Municipio de La Sierra Cauca, como las empresas de transporte público, tiendas, entidades bancarias, entidades de servicios públicos, instituciones prestadoras de salud, restaurantes, cafeterías, panaderías, carnicerías, almacenes, estaciones de servicios, talleres, salones de belleza, barberías, droguerías, hoteles, miscelánea y demás establecimientos comerciales y de atención al público para que establezcan medidas de control sanitaria al ingreso e interior de los establecimientos, en los que la distancia mínima entre los usuarios no podrá ser inferior a 2 metros y evitar que la población circundante se aglomere en espera de ser atendidos.

PARAGRAFO: Los propietarios y/o administradores de los establecimientos públicos y privados deben dotar a sus trabajadores de elementos tales como tapabocas, guantes y demás implementos de aseo, necesarios para la prevención y protección de las personas.

De la misma manera, los establecimientos deberán garantizar a sus usuarios la desinfección y limpieza del sitio.

ARTICULO OCTAVO: SE PROHIBE toda actividad comercial no formal en el espacio público del Municipio (sic) de La Sierra Cauca.

De la misma manera, no se permitirá el comercio de textiles, calzado a partir del día 20 de marzo de 2020 en la galería y/o en el espacio público, hasta tanto se reestablezca el orden sanitario.

PARAGRAFO: Conforme al funcionamiento de la Galería Municipal, de la totalidad de los comerciantes que expenden alimentos perecederos que suplen la canasta familiar, la mitad de ellos, se trasladaran (sic) al segundo piso de la edificación, con el fin de mitigar las aglomeraciones de personas. De igual manera se limitara (sic) el ingreso de los compradores, a quienes les será permitida la entrada por una sola vez, sin lugar a tener acompañante.

ARTICULO NOVENO: ORDENAR a los propietarios y/o conductores de transporte público, así como todo tipo de transporte de pasajeros que circulen por el Municipio (sic) de La Sierra Cauca, portar durante la prestación de servicio tapabocas y guantes, e implementar demás medidas sanitarias y de prevención con el fin de evitar la propagación del COVID-19.

Además se deberá garantizar la limpieza y desinfección del vehículo, para poder prestar el servicio, y se verificará que dicho transporte cumpla con el límite de pasajeros establecida en la licencia de tránsito.

ARTICULO DECIMO: PROHIBIR el parqueo de vehículos automotores de transporte público y privado, como carros y motocicletas desde el templo Católico hasta el cruce de la vía nacional que conduce al Municipio (sic) de La Vega, a partir del 20 de marzo de 2020 hasta se normalice la crisis de salud y sanitaria.

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: INSTAR a los habitantes del Municipio de La Sierra Cauca adoptar las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del coronavirus COVID-19:

1. Cada tres (3) horas lavarse las manos con abundante agua y jabón, alcohol o gel antiséptico.
2. Tomar agua (Hidratarse)
4. (sic)Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.
5. No asistir a eventos masivos o de cualquier tipo.
6. En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa y dar aviso a las autoridades de salud.
7. Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre por más de tres días, decaimiento) El sistema de salud priorizará la atención a estas emergencias.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO: ORDENAR a las autoridades policiales y de salud en función de inspección, vigilancia y control, para que en el marco de sus labores y de conformidad al presente Decreto (sic), establezcan las acciones articuladas de verificación y cumplimiento de las directrices antes mencionadas ante los vehículos que prestan el servicio público y de todo tipo de transporte de pasajeros.

De la misma forma, dichas autoridades verificarán que las medidas sanitarias establecidas sean acatadas en todos los establecimientos públicos y privados, y entre la población en general.

ARTICULO DECIMO TERCERO: ESTABLECER en el Municipio (sic) de La Sierra Cauca, a partir de la expedición del presente acto administrativo y hasta que se supere la emergencia sanitaria nacional, un Puesto de Mando Unificado en cabeza de la Coordinación de Salud Municipal, Coordinador de Gestión del Riesgo de Desastres y la ESE Centro 2 PA La Sierra Cauca y las demás autoridades que ésta determine, a fin de adoptar las acciones necesarias para atender cada una de las etapas de esta emergencia.

ARTICULO DECIMO CUARTO: ORDENAR a la emisora Planeta Estéreo de la Asociación La Sierra Estéreo, del Municipio de La Sierra, Cauca, la difusión masiva de las decisiones administrativas y demás determinaciones adoptadas por el Alcalde Municipal y el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre, y con ello contribuir a la prevención de propagación de la pandemia.

ARTÍCULO DECIMO QUINTO: El no acatamiento de las medidas establecidas en el presente Decreto, las determinadas por el Gobierno Departamental y Nacional, por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, serán objeto de sanciones previstas en el Código Penal, sin detrimento de las demás sanciones y medidas correctivas, de carácter administrativo que pudieren establecer las instancias municipales.

El presente Decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta por el término de dos (02) meses o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Municipio de La Sierra, departamento del Cauca, a los veinte (20) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

MILLER MIGUEL HURTADO MUÑOZ
Alcalde Municipal

1.2. Actuación procesal

Por auto del 14 de abril de 2020, se ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días, tanto en el Portal Web de la Corporación como en la del municipio. Las notificaciones se surtieron de manera electrónica, el 15 de abril.

Dentro del término concedido, la alcaldía municipal de La Sierra arrimó como antecedentes del acto a revisar, los decretos legislativos 417 y 418 de marzo de 2020 y copia del acta 001 del 18 de marzo de 2020 del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre, que emitió concepto favorable para declarar la calamidad pública en ese municipio por el término de seis meses.

Los ciudadanos no intervinieron dentro del término dispuesto para ello.

1.3. Intervención del Ministerio Público

La señora Procuradora 40 Judicial II para Asuntos Administrativos, solicitó se declare ajustado a Derecho el Decreto 058 del 20 de marzo de 2020, pues a través de dicho acto se protege y garantiza los bienes jurídicos relacionados con la convivencia, el orden público, tranquilidad y salubridad pública; guardan coherencia y relación con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, respecto del periodo en que se produjo sus efectos.

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1. La competencia

El Tribunal es competente para conocer en única instancia el presente proceso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 151, numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

2.2. Marco jurídico y jurisprudencial del control inmediato de juridicidad

La Carta Política de 1991 establece tres estados de excepción: guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social, ecológica o grave calamidad pública. Cuando en nuestro país se presentan estas situaciones que salen del rumbo ordinario, el ejecutivo está facultado para adoptar medidas que sirvan para conjurar las crisis y se pueda volver a la normalidad.

Sin embargo, la misma Constitución prevé un mecanismo para frenar los posibles abusos en que pueda incurrir el Gobierno Nacional, en el ejercicio esas facultades discrecionales adoptadas en esos periodos “excepcionales”. Eso es el control inmediato de juridicidad, el medio por el cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo busca salvaguardar la vigencia del Estado Social de Derecho.

Este se activa una vez proferido por parte del Gobierno Nacional, el decreto de cualquiera de los estados de excepción arriba mencionados y como se dijo, su objetivo primordial es vigilar esos poderes discrecionales de los que se inviste el ejecutivo, para que a través de los actos administrativos que se expiden durante su vigencia, no trasgredan la supremacía de la Constitución y tampoco limiten sin proporción los derechos fundamentales y muy especialmente, aquellos que ni siquiera en dichas situaciones de anormalidad, pueden sufrir restricción alguna como la vida, la dignidad humana, la salud, debido proceso, etc. En el caso de los decretos del orden nacional, será el Consejo de Estado el competente para conocerlos y la Corte Constitucional como protectora de la Carta Magna, se ocupará del examen de constitucionalidad de la medida adoptada.

Se encuentra contemplado en el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994- y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Este mecanismo es automático, autónomo e integral, correspondiéndole a esta Corporación analizar la finalidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el marco de su vigencia, pero especialmente frente aquellos actos expedidos por las autoridades del orden **departamental** y **municipal**.

Frente al Control Inmediato de Juridicidad, la doctrina especializada¹ ha indicado lo siguiente:

“2355. El control inmediato de legalidad constituye un mecanismo de revisión automático e integral de los actos administrativos ligados a los estados de excepción que, por lo mismo, no exige demanda de parte para su activación, toda vez que desde la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², lo dota de esa peculiar connotación. Conforme a lo dispuesto en la actual normativa procesal se tienen los siguientes rasgos característicos : i) opera sobre las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa en desarrollo de decretos legislativos durante estados de excepción; ii) el conocimiento de esos asuntos se determina por razón de la autoridad que expidió la medida así: a) Tribunales administrativos cuando se trate de actos dictados por autoridades departamentales o municipales, a tenor del numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, y b) Consejo de Estado, tratándose de autoridades nacionales; iii) las autoridades deben remitir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes el acto al juez competente y, en caso de no ser así, el juez aprehenderá de oficio su conocimiento.

¹ Jaime Orlando Santofimio Gamboa, “Compendio de Derecho Administrativo”, Universidad Externado de Colombia, 2017.

² Ley 1437 de 2011. “ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.// Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

2356. *La revisión del juez administrativo versa, en esencia, sobre aspectos formales (competencia de la autoridad y observancia de las formas propias para la expedición del acto) y sustanciales o de fondo (conexidad entre la parte motiva y resolutive del acto revisado y los motivos que condujeron a la declaratoria del estado de excepción y proporcionalidad de las medidas adoptadas), garantizando así una revisión integral del acto en orden a proteger la juridicidad del ordenamiento en circunstancias de excepción.*"

Respecto de las características de este mecanismo, el Consejo de Estado³ las ha sintetizado así:

"El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala⁴ 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.

³ Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia del 5 de marzo de 2012, Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bârcenas

⁴ 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. Alier 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.

En el último tiempo, la Sala Plena⁵ 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) La sentencia que decide el control de legalidad **hace tránsito a cosa juzgada relativa**. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁶:*

“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.

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 empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.” (Negrillas deliberadas)

El Consejo de Estado, en pronunciamiento reciente⁷, ahondó en el estudio de las características de este medio de control, reiterando algunas de las que de vieja data había estudiado y adicionando otras más:

3.5. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción⁸.

Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera⁹⁻¹⁰:

⁵ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁶ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁷ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 19, Auto Interlocutorio O-387 del 20 de mayo de 2020, CP. William Hernández Gómez

⁸ Cfr. C. Const, Sent., C-179, abr. 13/1994.

⁹ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

(i) **Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa** (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos¹¹) **que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.**

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato **no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado**, basta con su expedición.

(iv) **No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción**, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa **continúa produciendo sus efectos**, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia¹² o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un **control integral** en cuanto debe hacerse sobre **el fondo y la forma de la medida revisada**. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, **hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.**

(viii) **La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa**, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general

¹⁰ Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

¹¹ ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

¹² CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato¹³.

*(ix) Finalmente, respecto de la **pertinencia de las medidas cautelares de urgencia**, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA¹⁴, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna¹⁵. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.”*

Ahora, en cuanto al análisis que se debe abordar por parte de la Sala Plena al momento de realizar el estudio de juridicidad del acto sometido a control, conforme a las pautas fijadas por la jurisprudencia constitucional, esta Corporación tiene el deber de revisar:

- a) Requisitos de **forma** en la expedición del acto: Competencia¹⁶, temporalidad¹⁷ y motivación¹⁸
- b) Requisitos de fondo: conexidad material¹⁹, de finalidad²⁰, de motivación suficiente, de necesidad²¹, de incompatibilidad, de proporcionalidad²².

Frente a estos últimos, la Corte Constitucional en Sentencia C-722 de 2015, al realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1802 de 2015, hizo

¹³ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

¹⁴ CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

¹⁵ Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, *comentario al artículo 185 del CPACA*, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*, cit, pp. 496-497.

¹⁶ Artículo 215 Constitucional en concordancia con el art. 46 de la Ley 137 de 1994, para este específico caso

¹⁷ ídem

¹⁸ Artículo 8 Ley 137 de 1994

¹⁹ Artículo 215 C. P., art. 46 y 47 Ley 137 de 1994

²⁰ Artículo 10 ídem

²¹ Artículo 11 ídem

²² Artículo 13 ídem

referencia a lo que implicaba cada uno de los juicios que se adelantaban por parte de ese Alto Tribunal al mirar tales requisitos:

“12. Este tribunal ha desarrollado una metodología para juzgar la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados en vigencia de un estado de emergencia económica, social y ecológica²³. Esta metodología incluye los juicios de conexidad material, de finalidad, de motivación suficiente, de necesidad, de incompatibilidad, de proporcionalidad.

*13. **El juicio de conexidad material**, que se funda en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE, busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo tienen relación con las causas de la declaración del estado de excepción. Cuando se trata de un estado de emergencia económica, social y ecológica la conexidad se establece a partir de dos elementos de juicio: (i) si las medidas están dirigidas, de manera exclusiva, a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) si la materia de las medidas tiene una relación directa y específica con la materia de la crisis que se afronta. Esta conexidad debe establecerse tanto en lo externo (relación entre el decreto legislativo y el fundamento de la declaratoria de emergencia) como en lo interno (relación entre la medida adoptada y la finalidad que se da para justificarla).*

*14. **El juicio de finalidad**, que se basa en el artículo 10 de la LEEE, busca determinar si cada una de las medidas adoptadas en el decreto legislativo está “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.*

*15. **El juicio de motivación suficiente**, que se afina en el artículo 8 de la LEEE, busca constatar si en el decreto legislativo se valora “los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales” y si se da cuenta de razones suficientes para justificarlas.*

*16. **El juicio de necesidad**, que está previsto en el artículo 11 de la LEEE, busca verificar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo son “necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”. Este juicio implica analizar tanto la necesidad fáctica como la necesidad jurídica. La primera implica que, en el plano de los hechos, la medida se requiera para superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. La segunda, también denominada juicio de subsidiariedad, comporta que, en el plano de las normas, no se regulen situaciones similares o que, de hacerlo, la regulación no sea idónea para hacer frente a la crisis²⁴.*

*17. **El juicio de incompatibilidad**, que está regulado en el artículo 12 de la LEEE, busca cotejar, en caso de que se hubiere suspendido la vigencia de normas jurídicas, que el decreto legislativo haya dado cuenta de las razones por las cuales tales normas “son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”.*

*18. **El juicio de proporcionalidad**, que está establecido en el artículo 13 de la LEEE, busca examinar (i) si las medidas son proporcionales a la gravedad de los hechos que pretenden conjurar y (ii) si la limitación al ejercicio de los derechos y libertades es estrictamente necesaria para el retorno a la normalidad.” (negritas fuera de texto)*

Una vez establecidos los parámetros que servirán de derrotero a este Tribunal conforme a la ley y a la jurisprudencia, se procederá a efectuar el estudio del caso concreto.

²³ Cfr. Sentencias C-233 de 2011, C-226, C-225 y C-224 de 2009, C-149 de 2003, C-1024, C-947, C-940, C-939 de 2002, C-876 y C-802 de 2002, C-136 de 1996, C-179 de 1994 y C-004 de 1992

²⁴ Cfr. Sentencias C-223 de 2011, C-122 de 1997, C-179 de 1994.

2.3. Caso concreto

Como se indicó al comienzo de este pronunciamiento, se trata del Decreto 058 del 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se establecen protocolos y acciones preventivas, en el Municipio de La Sierra Cauca, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la Republica (sic) a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus coronavirus COVID-19"*

2.3.1. Requisitos de forma

Competencia: El decreto fue expedido por el alcalde municipal de La Sierra, en ejercicio de función administrativa, por lo que este requisito se encuentra satisfecho. Él es el funcionario facultado para emitir este tipo de actos.

Temporalidad: El Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el término de treinta (30) días y como quiera que el acto objeto de revisión fue expedido el 24 de marzo del presente año, la Sala Plena encuentra que este tópico también se cumple a cabalidad. Dentro de este contexto se emana el presente acto a observar.

Motivación: El acto administrativo revisado por esta Corporación se encuentra debidamente motivado, pues tiene sustento en los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95 y 315 de la Carta Política; también se justifica en la Ley 136 de 1994, Ley 715 de 2002 Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, Ley 1751 de 2015, Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud, los decretos legislativos 417 y 418 de marzo de 2020, por lo que también se verifica su acatamiento.

Conforme con lo anterior, el análisis de los requisitos meramente formales se encuentra superado a satisfacción.

2.3.2. Requisitos de fondo

Juicio de conexidad material: Como se indicó anteriormente, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia y en él señaló que la OMS declaró el brote de enfermedad causada por coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**, arguyendo esto especialmente por la velocidad de su propagación, debido a la facilidad con que se trasmite y la mortalidad del mismo y la ausencia de una vacuna o medicamento eficaz para contrarrestarlo.

El Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, al impartir las directrices para el manejo del orden público a los mandatarios locales, señaló:

“(..)

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del Presidente de la República: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; e (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

*Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente (sic) de la República o gobernador respectivo. **Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán, entre otras, las siguientes funciones: (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente (sic) de la República y del respectivo gobernador; y (ii) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.***

Entonces, una vez establecido el marco sobre el cual los burgomaestres iban a encaminar las acciones para controlar el orden público en los municipios, estos debían replicar tales parámetros establecidos por el Gobierno Nacional en los actos que hoy son objeto de revisión y que redundan en su integridad, en la limitación de la movilidad de las personas para evitar el contagio y la propagación del virus y garantizar el abastecimiento de los artículos de primera necesidad.

En el *sub judice*, las medidas adoptadas por el municipio de La Sierra atienden de manera estricta las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional, como una medida efectiva para minimizar al máximo la presencia del virus, conforme lo dispone el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020.

En el Decreto 058 del 20 de marzo expedido por el alcalde de La Sierra, no puede predicarse inobservancia alguna por parte de este mandatario, a las directivas hechas a través del Ministerio del Interior; ya que la suspensión de eventos académicos, culturales, deportivos, el cierre de discotecas, bares, galleras, prohibición de aglomeraciones y las demás restricciones impuestas, así como las sanciones a su inobservancia tienen como único fundamento el decreto antes mencionado.

Efectivamente, dentro del marco de sus competencias y de las órdenes impartidas por el Gobierno Nacional, se adicionaron otras determinaciones en cuanto al manejo del orden público en esa localidad, todas persiguen el mismo objetivo: evitar la propagación del virus.

Ahora, frente a la orden de publicación del acto revisado a través de la Emisora Planeta Estéreo, la Sala advierte que también está íntimamente relacionada con el acto, pues se traduce en dar a conocer a los serranos todas las medidas adoptadas por la alcaldía municipal para la prevención y protección del contagio con COVID-19.

De allí que el acto revisado sea una clara muestra del cabal desarrollo de los decretos proferidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica que actualmente ha sido declarado; existe concordancia en sus objetivos y en su contenido.

Por tanto, culmina a satisfacción el juicio de conexidad material.

Juicio de finalidad: La Sala Plena de esta Corporación, considera que las medidas adoptadas en el Decreto 058 del 20 de marzo de 2020, al reproducir las establecidas en su integridad las dictaminadas por el Gobierno Nacional y adicionar otras propias

de su cotidianidad, van encaminadas a “limitar” la circulación de personas en el territorio de ese municipio, con ciertas excepciones, con el único propósito de evitar la propagación entre los habitantes de La Sierra.

Este municipio, al ser uno de los pasos obligados para el ingreso al Macizo colombiano, tiene gran afluencia de personas de otros municipios (como por ejemplo La Vega y Almaguer), obliga a la adopción de medidas como la prohibición del estacionamiento de vehículos en los sitios donde normalmente hay flujo de pasajeros, salvo las excepciones contempladas en los decretos legislativos, restringe aún más la circulación de personas tanto en la cabecera municipal como en las carreteras de La Sierra.

Así mismo, prohibir las visitas en las carceletas ubicadas en la estación de Policía, las ventas informales en el espacio público, ordenar medidas de control sanitario en hoteles, tiendas, panaderías, carnicerías, barberías, el cierre de gimnasios, la suspensión de la atención al público en las instalaciones de la alcaldía municipal, determinaciones adicionales a las consagradas por el Gobierno Nacional, también tiene una única finalidad, evitar en la medida de lo posible, el ingreso, contagio y la propagación del COVID-19 en esa localidad del macizo caucano.

No puede pasarse por alto, el análisis hecho y el cual quedó consignado en el acta del Comité Municipal de Gestión del Riesgo, donde la secretaria de salud municipal de La Sierra pone en conocimiento de los diferentes actores, que la ESE CENTRO II, con sede en esa localidad solo cuenta con tres médicos, un jefe de enfermería; que no existen elementos para guardar los protocolos para la toma de muestras, transporte, ni tampoco con los aditamentos esenciales para proteger al personal de la misión médica cuando se presente un paciente infectado con COVID-19.

Esto le indica a la Corporación que las decisiones adoptadas en el acto que se está revisando, en gran medida tratan de evitar que el virus llegue a esa localidad y se propague, pues es más que evidente que no cuentan con la infraestructura necesaria para afrontar la pandemia. Por tanto, la finalidad de restringir la circulación de personas en este territorio está justificada con suficiencia.

Con relación a la medida de ordenar la difusión masiva de las decisiones administrativas a través de la emisora de interés comunitario que funciona en esa localidad, se infiere que su finalidad es dar publicidad a la mismas para que se interioricen en la comunidad y no se argumente su falta de conocimiento y así exigir su aplicación.

Para la Sala, tales medidas cumplen con el objetivo propuesto y, por tanto, también se supera el juicio de finalidad.

Juicio de motivación suficiente: En este caso, corresponde a la Corporación, analizar si las limitaciones impuestas a los pobladores del municipio de La Sierra se encuentran justificadas, con las medidas de suspensión de actos públicos y privados que impliquen aglomeraciones, la suspensión de la atención al público en las instalaciones de la alcaldía, el cierre de bares, tabernas, discotecas, galleras, la prohibición de ventas informales en el espacio público, la restricción a menores de

edad y mayores de sesenta años, la prohibición de estacionamiento de vehículos de transporte público y privado en el cruce de la vía que conduce a La Vega.

En primer lugar, debe recordarse que el presidente de la República como suprema autoridad administrativa²⁵, en el **resorte ordinario** de sus facultades para manejar el orden público en todo el territorio nacional, puede ordenar el toque de queda, el aislamiento y el confinamiento.

En el caso de los alcaldes conforme al artículo 12 de la Ley 62 de 1993, son las primeras autoridades de policía en la jurisdicción de su municipio y estarán en el deber de preservar el orden público, eso sí, bajo la dirección del presidente de la República²⁶. Lo anterior, también en concordancia con lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

Conforme al artículo 4º de la Ley 137 de 1994, aun en estados de excepción, como el que hoy nos cobija, no se pueden suspender los derechos intangibles²⁷ y como quiera que entre las libertades y derechos reconocidos por la Carta de 1991, se encuentra la libertad de locomoción, la Sala advierte que la limitación impuesta por la primera autoridad de policía del municipio de La Sierra, con observancia a lo dispuesto por el presidente de la República, está más que justificada, pues se insiste, la propagación del virus COVID 19, conforme lo han indicado tanto la OMS como el Ministerio de Salud, se da por contacto directo entre las personas y no existe una vacuna que lo combata ni medicamentos especializados que contrarresten sus efectos.

Precisamente, lo que el mandatario local buscaba con la medida adoptada era evitar, en la medida de lo posible, el ingreso del virus a ese territorio por cuanto demostró con el acta del Comité Municipal de Gestión del Riesgo que el único centro médico existente en ese municipio, no cuenta con los instrumentos mínimos para atender la envergadura de esta pandemia; así, éstas tienen una precisa motivación formal y respaldada en hechos conocidos.

Con la restricción al derecho a la libre locomoción, al libre desarrollo de la personalidad y al trabajo, se da prevalencia a otros derechos carísimos para el ser humano, como lo son la vida, la integridad personal y la salud; cumpliendo así las autoridades con los deberes que les han sido impuestos en el artículo 2 de la Carta Magna la cual sirve de derrotero para los demás preceptos legales.

²⁵ Artículo 189 numeral 4 Constitución Política de 1991

²⁶ Concordar artículos 315 numeral 2º y 289 de la Carta Política

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

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

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

De igual forma, se da aplicación al artículo 95 Constitucional, que obliga a los nacionales colombianos a cumplir con los deberes de obrar con solidaridad social ante situaciones como la que actualmente estamos enfrentando y de respetar los derechos de los demás y no abusar de los propios.

Bajo ese entendido, la Corporación entiende que la limitación a los derechos fundamentales advertidos no es arbitraria y mucho menos infundada, cuando la misma obedece estrictamente a la defensa de la vida, la integridad física y la salud de los habitantes de esa localidad y, por tanto, el acto revisado frente al juicio de motivación suficiente también se cumple.

Juicio de necesidad: Como se indicó anteriormente, se debe analizar desde dos aristas: la necesidad fáctica o de hecho y la necesidad jurídica.

Frente a la necesidad fáctica, se itera, el acto revisado se requiere para la protección de la vida de los habitantes del territorio ante la insuficiencia de conocimientos científicos y médicos idóneos, eficaces para evitar que el virus cause mortandad y que el único mecanismo que resulta ser efectivo hasta el momento, es el aislamiento social obligatorio para evitar su contagio y propagación.

Es insistente esta Corporación, en recalcar que en esa localidad no se cuenta con la infraestructura médica que demanda una enfermedad como la que actualmente se está presentando y ello obligaba, a que la primera autoridad del municipio adoptara medidas de tal envergadura, que buscaran dentro de lo humanamente posible, evitar el ingreso del virus a La Sierra.

Así mismo, se requiere que las medidas sean conocidas por todos, para exigir su acatamiento y obediencia, en pro de la vida, la salud y la integridad física de los serranos, de allí que resulte indispensable darles publicidad a través de un medio masivo como es la radio.

Ahora frente a la necesidad jurídica, debe indicarse precisamente que la prohibición de eventos públicos y privados que impliquen aglomeración de personas, la prohibición de las visitas a las carceletas de la Estación de Policía, la restricción a la circulación de menores de edad y mayores de 60 años, el cierre de establecimientos abiertos al público, el desarrollo de la actividad comercial informal en el espacio público, resultan ser las más adecuadas y pertinentes para frenar el COVID-19, constituyendo la única medida jurídica eficaz y tal vez la menos intrusiva, a los derechos fundamentales de los residentes en ese municipio.

De igual forma, ordenar que los diferentes actores del municipio implementen buenas prácticas de higiene y autocuidado, medidas de control sanitario y la afluencia de personas en las zonas donde normalmente se estacionan vehículos para dirigirse a otros municipios del Macizo, complementan las inicialmente adoptadas y se requieren con urgencia, pues de no imponerse podrían ser la puerta de ingreso para el virus y los efectos mortíferos que son ampliamente conocidos.

El artículo 38 literal c) de la Ley 137 de 1994, permite tanto al Gobierno Nacional y a los mandatarios locales para utilizar tanto los canales de televisión como las cadenas radiales, “*cuando lo considere necesario*”:

Artículo 38. Facultades. *Durante el Estado de Conmoción Interior el Gobierno tendrá además la facultad de adoptar las siguientes medidas:*

(...)

c) Establecer, mediante decretos legislativos, restricciones a la radio y la televisión de divulgar informaciones que puedan generar un peligro grave e inminente para la vida de las personas, o incidir de manera directa en la perturbación del orden público, conductas que serán sancionadas por grave irresponsabilidad social, con las medidas previstas en el respectivo decreto.

El Gobierno podrá utilizar los canales de televisión o las frecuencias de radio, cuando lo considere necesario.

El Gobierno podrá suspender temporalmente los servicios de radiocomunicaciones de redes públicas o privadas.

No se podrá prohibir a organizaciones o personas la divulgación de información sobre violación de los derechos humanos.

Todas estas determinaciones estarán sometidas al control de la Corte Constitucional.

Parágrafo. *En ningún caso se podrá, con estas medidas, establecer juntas de censores previas.*

Sin perjuicio de las facultades otorgadas en la presente ley, durante el Estado de Conmoción Interior, las agremiaciones periodísticas legalmente reconocidas se constituirán en tribunales de autorregulación, para el ejercicio del derecho de información;

En este caso, el alcalde del municipio de La Sierra hizo uso de tal facultad, para transmitir las decisiones adoptadas a través del Decreto 058 del 20 de marzo de 2020, pues resultaba necesario hacer conocer de la población en general las mismas. La existencia de la norma general, su concreción en las necesidades del municipio, su divulgación hará que el comportamiento ciudadano sea exigible por la sociedad y las autoridades; de allí la necesidad de que sea emitido este reglamento.

Además, tal y como lo indicó la representante del Ministerio Público en su intervención, tal restricción no afecta el núcleo esencial de derechos intangibles como la dignidad humana, la libertad de conciencia, el principio de legalidad y el debido proceso entre otros y, por el contrario, se advierte el amparo y salvaguarda de los derechos de población en general del municipio de La Sierra y de grupos de especial protección.

Es así que el decreto objeto de control también supera este juicio.

Juicio de incompatibilidad: A pesar de que no hay una referencia expresa a normas constitucionales afectadas, es preciso emitir el precepto que afecte la posibilidad de libre de locomoción, circulación e interacción, resaltando que lo que pretendió la primera autoridad del municipio fue aterrizar una norma general al ente territorial.

Juicio de proporcionalidad: Por último, le corresponde a la Sala Plena analizar la proporcionalidad de la decisión adoptada en el acto revisado y en esa medida, advierte que las determinaciones tomadas por el alcalde de La Sierra, fuera de obedecer las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en cuanto al manejo del orden público, también establece medidas propias para la cotidianidad de los serranos, las cuales resultan adecuadas a esa realidad y necesarias para conseguir el fin propuesto, tal y como se dispuso en el Decreto Legislativo 418 del 18 de marzo de 2020.

Se resalta por la Sala Plena que las medidas a las que se ha hecho referencia a lo largo de este pronunciamiento, resultan ser las más eficaces en este preciso momento, debido a que por parte de la OMS y del Ministerio de Salud no se han encontrado otras aún más certeras, para minimizar el impacto del COVID-19 en la vida de las personas y que, las limitaciones aquí impuestas, resultan imprescindibles e insustituibles, para proteger la vida de los serranos y evitar el colapso del sistema de salud, que como quedó demostrado con los antecedentes de este acto, es bastante precario. Existe una adecuada ponderación entre privilegiar los derechos a la salud y la vida y para ello establecer unas limitaciones temporales en otros derechos.

Ahora, frente a la orden dirigida a la emisora de esa localidad, de publicar las decisiones administrativas proferidas en el marco de la emergencia sanitaria, resulta ser también proporcional: se trata de una emisora comunitaria cuyo objetivo, según lo indica el Ministerio de las TIC`S es garantizar el acceso a la información de los habitantes, construcción de ciudadanía, promover el desarrollo social y la convivencia pacífica claramente y en el artículo décimo cuarto del acto revisado, quedó definido el objetivo de esa determinación y “*es contribuir a la prevención de propagación de la pandemia*”.

Para la Sala Plena de esta Corporación, luego del estudio pormenorizado que se ha efectuado, concluye, que el Decreto 058 del 20 de marzo de 2020, se debe declarar ajustado pues atiende en su integridad las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos y de conformidad, se procederá.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

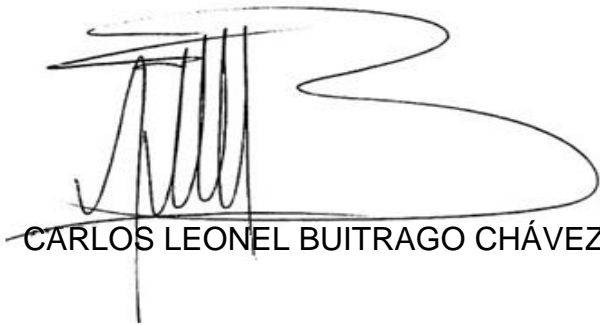
PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO a la Constitución y a la ley, el Decreto 058 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de La Sierra, Cauca, por lo anotado en precedencia.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión al señor alcalde del municipio de La Sierra y a la señora representante del Ministerio Público.

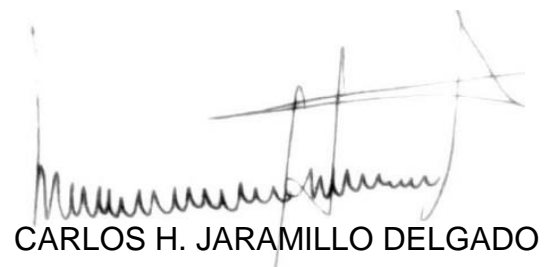
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión virtual de la fecha.

Los Magistrados,



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO