



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

Popayán, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 23 33 004 2020 00177 00
Acto administrativo: Decreto N° 026 del 20 de marzo de 2020
Expedido por la Alcaldía Municipal de Toribío (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. 026 DE 2020
(20 de marzo)

POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE
TORIBIO CAUCA

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TORIBIO, CAUCA, en uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, la ley (sic) 136 de 1994, la ley (sic) 1551 de 2012 y demás normas vigentes, y

CONSIDERANDO

Que, el decreto (sic) 640 de marzo del 2020, en su artículo primero: adopta como acción transitoria de policía para la prevención del riesgo de contagio de riesgo y/o propagación de enfermedad COVID – 19 en el departamento del cauca (sic) el Toque (sic) de queda desde el 20 de marzo del 2020 hasta el 20 de abril del 2020, en el siguiente horario: desde las veinte (20:00) horas de cada día, hasta las (5:00) horas del día siguiente. Que, es necesario guardar la calma y seguir estrictamente las orientaciones emitidas desde la nación, el departamento y el municipio. Que, en mérito de lo expuesto el Alcalde,

DECRETA

Expediente: 19001-23-33-004-2020-0077-00
Acto administrativo: Decreto N° 026 del 20 de marzo de 2020, Toribío
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

ARTÍCULO PRIMERO – ADOPTAR – la acción transitoria decretada por la Gobernación del Cauca, para la prevención riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID – 19, TOQUE DE QUEDA desde 20 de marzo del 2020 hasta el 20 de abril del 2020, en el siguiente horario: desde las veinte (20:00) horas de cada día, hasta las (5:00) horas del día siguiente.

ARTÍCULO SEGUNDO – INSTAR a la policía (sic) nacional (sic) del municipio de Toribio (sic) para lo de su competencia de conformidad con la ley (sic) 1801 de 2016,

PARAGRAFO INSTAR a las Autoridades Indígenas de los Resguardos Indígenas de Toribio (sic), Tacueyó y San Francisco a apoyar las medidas aquí decretadas y lo que se llegare a promulgar a nivel nacional, departamental y municipal.

ARTÍCULO TERCERO- EL NO ACATAMIENTO de las medidas aquí estipuladas lo hará lo (sic) acreedor a las sanciones correspondientes de ley.

ARTÍCULO CUARTO – El presente Decreto rige a partir de la publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Toribio (sic) Cauca, a los veinte (20) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

SILVIO VALENCIA LEMUS
Alcalde

1.2. Actuación procesal

Por auto del 3 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 13 de abril.

Se solicitó al municipio, allegara los antecedentes administrativos sin que hubiese respuesta alguna por parte del ente territorial.

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 026 del 20 de marzo de 2020, por cuanto las facultades policivas ejercidas por el mandatario local de Toribío, tienen fundamento en la declaración de emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional, cuya fuente es la presencia del COVID-19 en el territorio.

En concepto del Ministerio Público, la medida de toque de queda está orientada a garantizar la salud y salubridad públicas, además de asegurar el orden público y la convivencia dentro de su jurisdicción.

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 limitación 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.

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.

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.

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 a 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*

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 Bárcenas

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.

medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción

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

En el último tiempo, la Sala 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)

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: Competencia⁷, temporalidad⁸ y motivación⁹
- b) Requisitos de fondo: conexidad material¹⁰, de finalidad¹¹, de motivación suficiente, de necesidad¹², de incompatibilidad, de proporcionalidad¹³.

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

⁸ ídem

⁹ Artículo 8 Ley 137 de 1994

¹⁰ Artículo 215 C. P., art. 46 y 47 Ley 137 de 1994

¹¹ Artículo 10 ídem

¹² Artículo 11 ídem

¹³ Artículo 13 ídem

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 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 ecológica¹⁴. 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 crisis¹⁵.*

*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.” (negrillas 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.

¹⁴ 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

¹⁵ 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 026 del 20 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE TORIBÍO”*, expedido por el alcalde municipal de Toribío, Cauca.

2.3.1. Requisitos de forma

Competencia: El decreto fue expedido por el alcalde municipal de Toribío, 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 20 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 el Decreto 640 de 20 marzo de 2020¹⁶ emanado de la Gobernación del Cauca, 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, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional decretó 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, por la facilidad con que se trasmite y la mortalidad del mismo y la ausencia de una vacuna o medicamento eficaz para contrarrestarlo.

De igual forma, se expidió el Decreto Legislativo 418 del 18 de marzo de 2020 en el cual se *“dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, señalando que con ocasión de la emergencia por COVID-19, la dirección del orden público, estará en cabeza del presidente de la República y que sus instrucciones en esta materia, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.

En igual sentido se indicó en esa normativa que las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera, en relación con aquellas que profieran los alcaldes.

El gobernador del departamento del Cauca, en ejercicio de esas funciones, expidió el Decreto 640 del 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas transitorias de*

¹⁶ <https://www.cauca.gov.co/NuestraGestion/Normatividad/Decreto%20No%20640%20de%202020.pdf>

Expediente: 19001-23-33-004-2020-0077-00
Acto administrativo: Decreto N° 026 del 20 de marzo de 2020, Toribío
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

policía para la prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad del coronavirus covid-19 en el Departamento (sic) del Cauca, con ocasión de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo y Directiva Presidencial N° 2 de 12 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones” ; que en su artículo 1º adoptó como medida transitoria, el toque de queda desde el 20 de marzo al 20 de abril entre las 20 horas y las 5 horas.

Si bien, no tiene fundamento directo, textual, literal, en el decreto legislativo que declaró el estado de emergencia económica, social o ecológica, indudablemente el fundamento que le sirvió de base fue el adoptado por el gobierno departamental, cuyo sustento jurídico eran las directrices impartidas por la Presidencia de la República y que redundaban en impedir la circulación normal de personas, para evitar el contagio y la propagación del virus.

Así que la adopción del toque de queda en el municipio de Toribío, ordenada por el alcalde de esa localidad, se encuentre directamente ligado con el decreto de emergencia y con las determinaciones de aquellos que lo desarrollan. En esa perspectiva, el toque de queda, guarda concordancia en sus objetivos y en su contenido y por tanto, culmina a satisfacción el juicio de conexidad material.

Juicio de finalidad: La Sala Plena de esta Corporación, considera que la medida de toque de queda adoptada en el Decreto 026 del 20 de marzo de 2020, va encaminadas a “limitar” la circulación de personas en el territorio del municipio de Toribío, con el único propósito de evitar el contagio y la propagación entre los habitantes del casco urbano de Toribío del Covid-19, así como insta a las autoridades tradicionales indígenas para que la medida se respete al interior de los resguardos de Tacueyó, San Francisco y Toribío que integran ese ente territorial.

Para la Sala, tal medida cumple 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 la limitación a la locomoción de los pobladores del municipio de Toribío se encuentra justificada, con la medida de toque de queda.

En primer lugar, debe recordarse que el presidente de la República como suprema autoridad administrativa¹⁷, en el **resorte ordinario** de sus facultades para manejar el orden público en todo el territorio nacional, puede disponer 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 República¹⁸. 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.

¹⁷ Artículo 189 numeral 4 Constitución Política de 1991

¹⁸ Concordar artículos 315 numeral 2º y 289 de la Carta Política

En el caso del municipio de Toribío, a pesar de que existen autoridades indígenas, las mismas han de trabajar de manera coordinada con las autoridades civiles, en este caso, para protección también a dicha población, integrante del ente territorial.

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 intangibles¹⁹ y como quiera que entre las libertades y derechos reconocidos por la Carta de 1991, se encuentran el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de locomoción, la Sala advierte que la limitación impuesta por la primera autoridad de policía del municipio de Toribío, con observancia a lo dispuesto por el Gobierno Nacional a través del decreto departamental, está más que justificada por cuanto la propagación del virus COVID 19, conforme lo ha 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. Así, las medidas tienen una precisa motivación formal y respaldada en hechos conocidos.

Con la restricción a dichos derechos, 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.

Bajo ese entendido, la Corporación entiende que la limitación al derecho a la libre locomoción no es arbitraria y mucho menos infundada, cuando la misma obedece estrictamente a la defensa de la vida 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, 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 obedece a 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 por el momento, es el toque de queda para evitar su propagación.

Ahora frente a la necesidad jurídica, debe indicarse precisamente la medida adoptada por el alcalde municipal de Toribío resulta ser la más adecuada y pertinente para frenar la expansión del COVID-19, constituyendo la única medida jurídica eficaz y tal vez la menos intrusiva, a los derechos fundamentales de los residentes en ese municipio. La existencia de la norma general, su concreción en las necesidades del

¹⁹ **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.

municipio, su divulgación hará que el comportamiento ciudadano sea exigible por la sociedad y las autoridades. De hecho, el alcalde insta tanto a las autoridades tradicionales indígenas como a la Policía Nacional para que se obligue al acatamiento de la misma y se impongan las sanciones previstas en la ley por su desobedecimiento.

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 y de grupos de especial protección, como los niños y los adultos mayores.

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 y en esa medida, advierte que la determinación adoptada por el alcalde del ente territorial, acudió a las que resultan ser más eficaces, esto, 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 la limitación al tránsito libre de personas en un lapso y horas determinados, resulta imprescindible e insustituible hasta el momento, para proteger la vida de los habitantes de Toribío y de los resguardos indígenas que a él pertenecen y evitar el colapso del sistema de salud. Existe una adecuada ponderación entre privilegiar los derechos a la salud y la vida y para ello establecer unas limitaciones temporales en otros derechos.

Luego del estudio pormenorizado que se ha efectuado, la Sala Plena concluye, que el Decreto 026 del 20 de marzo de 2020, se debe declarar ajustado 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 026 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Toribío, Cauca, por lo anotado en precedencia.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-0077-00
Acto administrativo: Decreto N° 026 del 20 de marzo de 2020, Toribío
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión al señor alcalde del municipio de Toribío 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



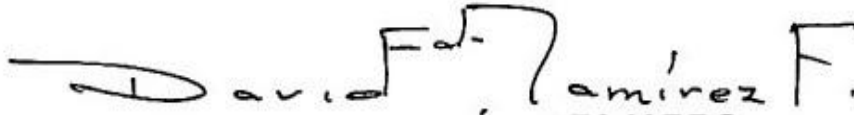
CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO