



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 00176 00  
Acto administrativo: Decreto N° 023 del 17 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. 023 DE 2020**

*(17 de marzo)*

**POR MEDIO DEL CUAL SE HACE CUMPLIMIENTO DE LA LA (sic) RESOLUCIÓN No. 385 DEL 12 MARZO DE 2020 "MEDIANTE LA CUAL SE DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE AL VIRUS" PROFERIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

**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 136 de 1994, la ley 1551 de 2012 y demás normas vigentes, y

**CONSIDERANDO**

*Que, la resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, tiene en cuenta disposiciones Constitucionales como las referidas por artículo 49 la cual menciona entre otros aspectos que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de la comunidad, así como el artículo 95 ibidem que dispone que las personas deben "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud.*

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00176-00  
Acto administrativo: Decreto 023 del 17 de marzo de 2020, Toribío  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

*Que Ley 9 de 1979 establece la obligación que tiene el Estado, como regulador en materia de salud, para expedir las disposiciones necesarias tendientes a asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud y que de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1438 de 2011 el bienestar del usuario es el eje central y núcleo articulador de las políticas en salud.*

*Que además de lo mencionado, el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en el parágrafo 1 de su artículo 2.8.8.1.4.3 indica que el Ministerio de Salud y Protección Social, como autoridad sanitaria del Sistema de Vigilancia en Salud Pública y que de acuerdo con el artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional coordinada.*

*Que, ante la identificación del nuevo coronavirus (COVID -19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como Emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud, por lo que el ministerio de salud y protección social ha venido implementando medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contactos controlados.*

*Que, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud -OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus 2019- nCoV, se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; su sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar una neomenia grave e incluso la muerte.*

*Que, a la fecha no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de los expertos, la forma mas (sic) efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente en las manos y mantenerlos sitios de afluencia de publico (sic) debidamente esterilizados.*

*Que, el 09 de marzo de 2020, el directo (sic) de la OMS recomendó, en relación con COVID -19, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encuentra el país, invocó la adopción prematura de medidas con un objetivo común a todos los países: detener la transmisión y prevenir la propagación el virus para lo cual los países sin casos; con casos esporádicos y aquellos con casos agrupados deben centrarse en encontrar, aprobar, tratar y aislar casos individuales y hacer seguimiento a sus contactos.*

*Que, la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote COVID — 19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación, y a través de un comunicado de prensa anuncio (sic) que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continente, existen casos de propagación y contagio y mas (sic) de 4.291 fallecimientos, por lo que instó a los Estados a tornar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitorio de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.*

*Que, a la fecha en Colombia se ha reportado oficialmente más de cincuenta (50) infectados, de los cuales hay casos confirmados en la ciudad de Cali — Valle del Cauca, geográficamente muy cerca a nuestro Municipio.*

*Que, de conformidad con el artículo 202 constitucional, es competencia de los Alcaldes Municipales, ante situaciones de emergencia y calamidad; tomar medidas preventivas 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 en su respectivo territorio, por lo cual podrán ordenar las siguientes medidas, con el fin de evitar perjuicios mayores:*

*(...)*

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

*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 necesaria para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.*

*Que por lo anterior resulta necesario y urgente adoptar medidas que limiten las posibilidades de contagio en todos los espacios sociales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población.*

*Que, en mérito de lo expuesto el Alcalde,*

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO - DEJAR SIN EFECTO:** *los permisos otorgados por la Secretaria de Gobierno de Toribio (sic) Cauca y **SUSPENDER** la expedición de los mismos para llevar a cabo eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, religiosos y comerciales entre otros, en lugares cerrados y abiertos, con aglomeraciones que contenga aforo superior a **diez (10) personas.***

**ARTÍCULO SEGUNDO - REQUERIR** *a los organizadores de eventos, propietarios y administradores de establecimientos abiertos al público, así como a las autoridades administrativas, cívicas, religiosas, educativas y culturales que congreguen o reúnan público en cantidades inferiores a **diez (10) personas**, para que establezcan y/o adopten los protocolos de autocuidado, prevención y control sanitario que se establezcan desde la Secretaría de Salud Municipal para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19.*

**Parágrafo Primero — Cierre Temporal** *de las discotecas, bares y griles desde la publicación de este decreto o hasta que las causas que lo origino (sic) desaparezcan.*

**Parágrafo Segundo — Se Prohíbe** *la venta de bebidas alcohólicas y chicha en el municipio de Toribio (sic)Cauca.*

**Parágrafo Tercero - en la Galería Municipal** *solo se permitirá la venta de los vendedores locales y estos deberán adoptar medidas sanitarias y de prevención con el fin de evitar la propagación del COVID-19, para lo cual es necesario que adopten en el desarrollo de su actividad guantes y tapabocas de manera obligatoria.*

**Parágrafo Cuarto — Solicitar** *a las personas que tengan gripa o síntomas de gripa que preferiblemente no salgan de sus casas y que en caso de requerir la salida de su domicilio por situaciones urgentes lo hagan con tapabocas.*

**Parágrafo Quinto** — **CONMINAR** a la comunidad en general que asista a las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Toribio (sic), cuando la necesidad del asunto lo exija y de conformidad con la circular que expida la secretaria (sic) de gobierno municipal con funciones de talento humano, que será debidamente comunicada a la comunidad por el medio más expedito y eficaz.

**ARTÍCULO CUARTO. - REQUERIR** a las habitantes del municipio de Toribio (sic) Cauca, para que adopten las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus COVID-19:

- ✓ Cada tres (3) horas lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico.
- ✓ Tomar agua (hidratarse).
- ✓ Taparse nariz y boca con el antebrazo (no con la mano) al estornudar o toser.
- ✓ Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.
- ✓ Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.
- ✓ En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.
- ✓ Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario

**Parágrafo Primero:** Si presentan dos (sic) síntomas de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento) por favor llamar a las **LÍNEAS DE CONSULTA:** a nivel municipal Secretaria de Salud Municipal: 3136992070, a nivel Departamental: 3012737787 o a nivel nacional: al 192.

**Parágrafo Segundo** — **Conminar** a la población adulto mayor de 60 años para que no salgan de sus casas de no ser necesario y en caso que requieran reclamar medicamentos se sirvan esperar las instrucciones que determine la IPS I ACIN, las cuales serán debidamente comunicadas por la Emisora Radio Nasa.

**Parágrafo Tercero-** Informar a la Comunidad que están suspendidas las actividades de encuentros para el Programa Colombia Mayor y Familias en Acción.

**ARTÍCULO SEXTO. - REQUERIR:** a las empresas de transporte público, entidades financieras, entidades públicas y privadas para que adopten medidas sanitarias y de prevención con el fin de evitar la propagación del COVID-19.

**Parágrafo Único:** Recomendar a las personas que lleguen al municipio de Toribio(sic) provenientes de las ciudades donde se han reportado casos de COVID-19, que una vez lleguen a este territorio deberán permanecer en sus casas con el fin de evitar posibles contagios y si presentan por lo menos dos síntomas del virus, llamar a las líneas telefónicas dispuestas en este decreto para consulta.

**ARTÍCULO SEPTIMO. — SOLICITAR:** A los jefes de las diferentes Secretarías (sic) del Municipio, al comandante de la Policía de Toribio (sic) y a todas las Autoridades (sic) con funciones de control, inspección y vigilancia, para que en el marco de sus funciones y de conformidad al presente Decreto (sic), establezcan las acciones articuladas de verificación y cumplimiento de las directrices antes mencionadas a nivel nacional y departamental.

**ARTÍCULO OCTAVO —DESACATO:** El no acatamiento de las medidas establecidas en el presente decreto, las determinadas por el Gobierno Nacional, Departamental y por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, serán objeto de sanciones previstas en estas mismas normas, sin detrimento de las demás sanciones de carácter administrativo que pudieren establecer las instancias municipales.

**ARTÍCULO NOVENO:** — *El presente Decreto rige a partir de su fecha de publicación.*

**Parágrafo Único:** *El presente acto administrativo rige a partir de su publicación y será debidamente actualizado conforme la situación lo amerite comunicándose por la Emisora Radio Nasa.*

### **PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Dado en Toribio (sic) Cauca, a los dieciocho (18) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).*

*SILVIO VALENCIA LEMUS  
Alcalde Municipal*

#### 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.

Ante requerimiento de este Tribunal, el municipio allegó como antecedentes administrativos al acto que será objeto de revisión: acta del comité extraordinario GMGRD del 27 de marzo de 2020, Plan de Contingencia por la emergencia sanitaria causada por el Covid-19 para el municipio de Toribío y el Plan de Emergencia para la implementación del Hospital de Campaña y Fortalecimiento de la Fase de Prevención y Mitigación del virus Covid-19 en el municipio de Toribío.

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, solicita se declare ajustado a Derecho el decreto revisado, pues resulta evidente que el mismo obedece a las medidas implantadas dentro del municipio para proteger y garantizar la convivencia, el orden público, tranquilidad y salubridad públicas. Además, las mismas se encuentran ajustadas al marco jurídico que las soporta, esto es, la Resolución N<sup>o</sup> 385 del 12 de marzo de 2020 y la emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

## **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 anteriormente, 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 especializada<sup>1</sup> 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 2011<sup>2</sup>, 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*

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

<sup>2</sup> 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.

*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 Estado<sup>3</sup> 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 Sala<sup>4</sup> 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*

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> 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.

*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 Plena<sup>5</sup> 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 dicho<sup>6</sup>:*

*“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 reciente<sup>7</sup>, 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 excepción<sup>8</sup>.*

*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 manera<sup>9,10</sup>:*

<sup>5</sup> 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.

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

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

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

<sup>9</sup> 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-



*(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 públicos<sup>11</sup>) **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 urgencia<sup>12</sup> 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*

---

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.

<sup>10</sup> 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.

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

<sup>12</sup> 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 inmediato<sup>13</sup>.*

*(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 CPACA<sup>14</sup>, 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 oportuna<sup>15</sup>. 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: Competencia<sup>16</sup>, temporalidad<sup>17</sup> y motivación<sup>18</sup>
- b) Requisitos de fondo: conexidad material<sup>19</sup>, de finalidad<sup>20</sup>, de motivación suficiente, de necesidad<sup>21</sup>, de incompatibilidad, de proporcionalidad<sup>22</sup>.

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:

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

<sup>14</sup> 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».

<sup>15</sup> 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.

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

<sup>17</sup> ídem

<sup>18</sup> Artículo 8 Ley 137 de 1994

<sup>19</sup> Artículo 215 C. P., art. 46 y 47 Ley 137 de 1994

<sup>20</sup> Artículo 10 ídem

<sup>21</sup> Artículo 11 ídem

<sup>22</sup> Artículo 13 ídem

“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 ecológica<sup>23</sup>. 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 crisis<sup>24</sup>.

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.

### 2.3. Caso concreto

Como se indicó al comienzo de este pronunciamiento, se trata del Decreto 023 del 17 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE HACE CUMPLIMIENTO DE LA LA (sic) RESOLUCIÓN Nº 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020 “MEDIANTE LA CUAL SE

<sup>23</sup> 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

<sup>24</sup> Cfr. Sentencias C-223 de 2011, C-122 de 1997, C-179 de 1994.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00176-00  
Acto administrativo: Decreto 023 del 17 de marzo de 2020, Toribío  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

*DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE AL VIRUS” PROFERIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL”, expedido por el alcalde del municipio de Toribío, Cauca.*

### 2.3.1. Requisitos de forma

**Competencia:** El acto administrativo fue expedido por el alcalde de Toribío en ejercicio de función administrativa, siendo el funcionario competente para ello, por lo que este requisito se encuentra satisfecho.

**Temporalidad:** El Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; se resalta que el acto objeto de revisión fue expedido en la misma fecha, pero con fundamento en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, emanada del Ministerio de Salud. Dentro de este contexto se emite el presente acto a observar.

**Motivación:** El acto administrativo revisado por esta Corporación se encuentra debidamente motivado, pues tiene sustento en los preceptos superiores (art. 202), también se justifica en la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y de la Protección Social, Ley 9 de 1979, Ley 1438 de 2011, y el Decreto 780 de 2016 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, por 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 el 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.

A su vez, la presidencia de la República expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en donde “*se imparten instrucciones en virtud de la **emergencia sanitaria** generada por la **pandemia del Coronavirus COVID-19** y el **mantenimiento del orden público**”.* Allí se indica que dando aplicación al contenido de los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2011, los gobernadores y alcaldes tienen la obligación de ejecutar las instrucciones del presidente de la República, relacionadas con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

En esa misma preceptiva, al establecerse el aislamiento preventivo obligatorio por parte del Gobierno Nacional, también se ordena a los alcaldes y gobernadores expedir actos administrativos, instrucciones u órdenes dentro del marco de sus competencias, para que ese mandato se ejecute en debida forma dentro de sus territorios. De hecho, en ese mismo acto, se establecen las exenciones que han sido replicadas por la regla general, en todo el territorio nacional.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00176-00  
Acto administrativo: Decreto 023 del 17 de marzo de 2020, Toribío  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

En el *sub judice*, las medidas adoptadas por el municipio de Toribío como suspender los permisos para la realización de eventos culturales, deportivos, académicos, religiosos, comerciales así como suspender la expedición de los mismos, el cierre de discotecas, bares y griles, prohibición de venta de bebidas alcohólicas y chicha, el aislamiento de personas provenientes de otras zonas del país que lleguen a ese municipio, entre otras, atienden de manera estricta las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional. 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 023 del 17 de marzo de 2020, al reproducir las establecidas en su integridad en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2012, van encaminadas a “limitar” la circulación de personas en el territorio de ese municipio, las aglomeraciones en establecimientos abiertos al público como por ejemplo bares y discotecas, con el único propósito de evitar la propagación entre los habitantes de Toribío.

Incluso, se adoptan acciones preventivas como conminar a los residentes en Toribío a abstenerse de salir si presentan síntomas gripales, requerirlos para que adopten medidas de higiene y autocuidado, instar a quienes llegan a esa localidad procedentes de otras partes del país a aislarse, entre otras, todas estas determinaciones tienen como finalidad, garantizar los derechos de los toribianos y preservar su seguridad en todos los aspectos y el manejo en su integridad del orden público.

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 la suspensión de reuniones, eventos académicos, deportivos y culturales, limitación a la locomoción y al libre desarrollo de la personalidad de los pobladores del municipio de Toribío se encuentra justificada, con la suspensión de permisos para aglomeraciones, exhortaciones para adoptar prácticas de autocuidado, desinfección en el transporte público de pasajeros y el cierre de lugares abiertos al público para el consumo de bebidas embriagantes y el mismo consumo de éstas.

En primer lugar, debe recordarse que el presidente de la República como suprema autoridad administrativa<sup>25</sup>, 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 República<sup>26</sup>. En el caso del municipio de Toribío, las autoridades civiles, fuera de acatar las orientaciones provenientes del Gobierno Nacional, están en la obligación de garantizar que las mismas se cumplan en el ámbito de su jurisdicción.

<sup>25</sup> Artículo 189 numeral 4 Constitución Política de 1991

<sup>26</sup> Concordar artículos 315 numeral 2º y 289 de la Carta Política

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 intangibles<sup>27</sup> 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 las medidas impuestas por la primera autoridad de policía del municipio de Toribío, con observancia a lo dispuesto por el presidente de la República, está más que justificada por cuanto la propagación del virus COVID 19, conforme lo ha indicado el Ministerio de Salud y la Organización Mundial de la 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 y científicos.

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. Adicionalmente, el alcalde de Toribío con tales determinaciones cumple con el propósito de garantizar el distanciamiento social, una de las premisas que más defiende el Ministerio de Salud para evitar el contagio y la propagación del virus.

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 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 aislamiento social preventivo para evitar su propagación y así se sustentó ampliamente en la motivación del acto hoy revisado. La adecuación de la infraestructura sanitaria, la elaboración de una vacuna para prevenir la enfermedad o la invención de medicamentos eficaces para contrarrestar la infección son prioridades urgentes de la Humanidad, en las que se concentran en la actualidad ingentes esfuerzos, y mientras aquello se concreta la limitación de la movilidad encuentra justificación práctica.

---

<sup>27</sup> **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.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00176-00  
Acto administrativo: Decreto 023 del 17 de marzo de 2020, Toribío  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

Ahora frente a la necesidad jurídica, debe indicarse precisamente las medidas de autocuidado, la suspensión de permisos para actividades que impliquen aglomeraciones, el confinamiento de quienes llegan procedentes de otros sitios a Toribío, la prohibición de la venta de bebidas embriagantes y bebidas tradicionales 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 municipio, su divulgación, harán que el comportamiento ciudadano sea exigible por la sociedad y las autoridades; de allí la necesidad de que sea emitido este reglamento.

Además, 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 la 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 para las determinaciones adoptadas por el alcalde del ente territorial, se 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 o más precisas, para minimizar el impacto del COVID-19 en la vida de las personas y que las limitaciones tanto al tránsito libre de personas, de vehículos y la prohibición de la apertura de establecimientos públicos para el consumo de bebidas embriagantes, de escenarios deportivos y lúdicos resultan imprescindibles e insustituibles hasta el momento, para proteger la vida de los habitantes de Toribío 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, como en su oportunidad también lo hace la Procuraduría General de la Nación, que el Decreto 023 del 17 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 el estudio del Decreto 023 del 17 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Toribío, Cauca, por lo anotado.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión al alcalde municipal de Toribío y a la señora representante del Ministerio Público.

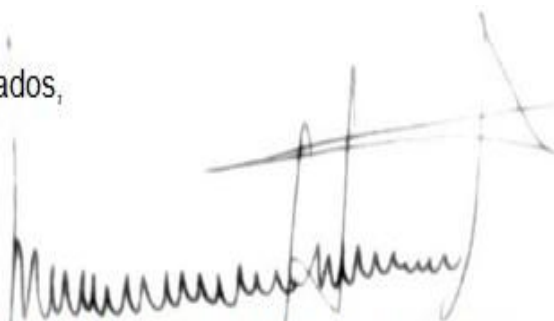
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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