



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

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

Magistrado Ponente: **JAIRO RESTREPO CÁCERES**

Expediente: **19001 23 33 005 2020 00165 00**

Acto que se revisa: **DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020 "Por el cual se adopta los Decretos Departamentales No. 0640-03 y 0641-03 de marzo 20 de 2020 y se dictan otras disposiciones"**

Entidad emisora: **MUNICIPIO DE MIRANDA**

Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

I. OBJETO A DECIDIR

Procede la Sala, en virtud de lo normado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994¹ y 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectuar el control inmediato de legalidad al Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Miranda - Cauca, "Por el cual se adopta los Decretos Departamentales No. 0640-03 y 0641-03 de marzo 20 de 2020 y se dictan otras disposiciones".

II. ANTECEDENTES

1. El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «*la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo de 2020*». En la mencionada Resolución, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19 (Coronavirus).

2. Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los Ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de LEEE, declaró o estableció el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el termino de 30 días*», con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida Nacional; atendiendo, entre otras, a las siguientes motivaciones:

“...Que una de las principales medidas, recomendadas per la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general,

¹ “**Artículo 20.** Control 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 autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades Nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos...

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales." (Subraya la Sala).

3. Posteriormente, el alcalde del municipio de Miranda-Cauca, expidió el Decreto No. 059 de 20 de marzo de 2020 "Por el cual se adopta los Decretos Departamentales No. 0640-03 y 0641-03 de marzo 20 de 2020 y se dictan otras disposiciones".

4. El 03 de abril de 2020, la Secretaría de esta Corporación remitió al correo electrónico del despacho del Magistrado Sustanciador, el acto administrativo de la referencia a fin de llevar a cabo el trámite de rigor.

5. Mediante proveído del 13 de abril de 2020, el Magistrado Ponente dispuso avocar conocimiento, en única instancia, del medio de control de la referencia, a efectos de adelantar el respectivo control inmediato de legalidad, informó a la comunidad sobre el particular (para el efecto publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para el efecto y, además, en el link de "avisos a las comunidades" tanto de la Secretaría como del Despacho y en la página web de la entidad territorial que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.

2.1. EL TEXTO DE LA NORMA A REVISARSE

A continuación, se transcribe en su integridad el texto del Decreto No. 059 de 20 de marzo de 2020:

"EL ALCALDE MUNICIPAL DE MIRANDA, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, Ley 715 de 2001 en su artículo 44, Ley 1551 de 2012, Ley 1751 de 2015, Ley 1801 de 2016, el Decreto 780 de 2016, y

CONSIDERANDO

Que el Alcalde(sic) como máxima autoridad municipal le corresponde dirigir las acciones administrativas del municipio, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Que el Gobernador del Departamento del Cauca, mediante decreto 0640-03 de marzo 20 de 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTAN ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICIA PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, CON OCASION DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUCA DEL CORONAVIRUS COVID-19 EMITIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL MEDIANTE RESOLUCION 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020 Y LA DIRECTIVA PRESIDENCIAL No 02 DE 12 DE MARZO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", adoptó entre otras el toque de queda desde el 20 de marzo hasta el 20 de abril de 2020 en el siguiente horario: desde las veinte (20:00) horas de cada día, hasta las cinco (5:00) horas del día siguiente.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Que el Gobernador del Departamento del Cauca, mediante decreto 0641-03 de marzo 20 de 2020 "POR EL CUAL SE RESTRINGE TRANSITORIAMENTE LA MOVILIDAD DE PERSONAS Y SE DICTAN MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA", adoptó entre otras la restricción a la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en jurisdicción del Departamento del Cauca, en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre las catorce (14:00) horas del sábado 21 de marzo de 2020, hasta las cinco (5:00) horas del martes 24 de marzo de 2020.

Que en consideración a que la situación epidemiológica causada por Covid-19 se encuentra en constante evolución, poniendo en riesgo la salubridad de la población que reside en el municipio de Miranda Cauca, y entendiendo que el orden público se ha definido "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos", conforme lo ha señalado la Corte Constitucional, se hace necesario adoptar medidas adicionales y complementarias.

En virtud de lo anterior,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar las disposiciones contenidas en los decretos departamentales No. 0640-03 y 0641-03 de marzo 20 de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: Las disposiciones ordenadas en los Decretos Municipales 054, 055 y 057 de marzo de 2020 continúan vigentes.

ARTÍCULO TERCERO: El presente decreto rige a partir de su publicación."

2.2. INTERVENCIONES

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

2.2.2. No se presentaron intervenciones de terceros interesados.

2.2.3. Del Ministerio Público

La Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos, luego de analizar la normativa constitucional y legal que regula la materia de debate, considera que el Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020 dictado por el alcalde del municipio de Miranda – Cauca no riñe con las facultades que establece la Carta Política en casos de emergencia, dado que no se suspendieron los derechos humanos ni las libertades fundamentales, por el contrario, promueve la prevención, mitigación, control y pronta respuesta a la propagación y los efectos adversos que se deriven de la pandemia Coronavirus COVID-19.

III. CONSIDERACIONES

3.1. La Competencia

El Tribunal es competente para decidir en **ÚNICA INSTANCIA** sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

lo establecido por el numeral 14° del artículo 151 del C.P.A.C.A.², en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

3.2. Los estados de excepción en la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, en un intento por desterrar el uso desmedido y abusivo de la figura del «Estado de Sitio» establecida en el marco de la constitución anterior y que generalmente conllevaba restricciones exageradas a los derechos, reguló de manera detallada y minuciosa el asunto, primero, estableciendo de manera expresa tres estados de excepción: el de “Guerra Exterior” (art. 212), el de “Comoción Interna” (art. 213) y el de “Emergencia” (art. 215); y segundo, creando rigurosos escrutinios políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para dejar en claro que se sujetan al imperio de la Constitución y de la Ley.

3.3. El Estado de Emergencia

Para los efectos del sub iudice, es importante señalar que el «Estado de Emergencia» está regulado por el artículo 215 de la Constitución, de la siguiente manera:

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

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

² “Artículo 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)”.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento."

En resumen, de acuerdo con el artículo 215 constitucional transcrito, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de «guerra exterior» y de «conmoción interior», a los aluden los artículos 212 y 213 del Texto Superior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá ser declarado el Estado de Emergencia por el presidente de la República, por periodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados 2 veces más y que sumados no podrán exceder de 90 días en el año.

Desde el punto de vista normativo, quizá el rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de emergencia, es la facultad que se le atribuye al señor presidente de la República para «dictar decretos con fuerza de ley». En el caso específico del Estado de Emergencia, el artículo 215 Superior señala, que además del «decreto declarativo», que es el que declara la situación de emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley, denominados «decretos legislativos», destinados exclusivamente a conjurar o remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, naturalmente, el Gobierno Nacional, bien sea a través del señor presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agendas estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y, las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones. lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales pueden adoptar las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción.³

3.4. El control a los poderes excepcionales del ejecutivo en los estados de excepción

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), sentencia de 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Como se destacó en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 estableció un sistema robusto de controles, tanto político como jurídico, sobre las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el Ejecutivo y las autoridades públicas en general, al amparo de los estados de excepción.

3.4.1. Control político

El artículo 215 Superior señala, que en el decreto que declare el «estado de emergencia», el Gobierno nacional convocará al Congreso, si este no se hallare reunido. La aludida norma establece: Que el Congreso examinará el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre su conveniencia y oportunidad. **(ii)** Que el Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos señalados. Y **(iii)** Que el presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en la norma, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

En ese sentido, es al Congreso de la República a quien compete examinar, por razones de conveniencia y oportunidad, los «decretos declarativos», es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia.

El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del presidente y de los ministros por la declaratoria de los estados de excepción sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

3.4.2. Control constitucional

El párrafo del artículo 215 Constitucional señala que “el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos [...], para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”. Asimismo, el artículo 241.7 Superior establece que “a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...) Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7.- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución”. En esos mismos términos, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 señala, que “la Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los Decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción (sic) de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen”.

Por lo tanto, la Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «decretos legislativos» que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de un «estado de emergencia». Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los «decretos legislativos» que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo en los estados de excepción, sino

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

que también, de los «decretos declaratorios», que son los que declaran la situación de emergencia.⁴

3.4.3. Control de legalidad

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “*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 (sic), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición*”. En esos mismos términos, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, señala: “*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 (sic), (como lo es el estado de emergencia), 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*”.

Por lo tanto, el Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, “*las medidas de carácter general que sean dictadas (por las autoridades del orden nacional) en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción (sic)*”; mientras que los actos administrativos de naturaleza general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los “decretos legislativos” durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados o controlados, de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.

3.5. Naturaleza, finalidad y características del control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011, para examinar “*las medidas de carácter general que sean dictadas*” por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

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), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los Decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional para conjurarla.

⁴ A partir de entonces esta sería la Línea jurisprudencial mayoritaria, seguida entre otras, en las sentencias C-300 de 1994, C-366 de 1994, C-466 de 1995, C-027 de 1996 y C-122 de 1997 y reiterada por unanimidad en la sentencia C-802 de 2002.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Consejo de Estado⁵ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

"1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic). De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción (sic) y de los decretos legislativos que expida el Presidente (sic) de la República para conjurarlo.

4. 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 y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción (sic). Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado⁶ ha dicho además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos,

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00, sentencia de 11 de mayo de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁶ Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, 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 es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

3.6.- Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

En lo que tiene que ver con cuales son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(i)** que se trate de un acto de contenido general; **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **(iii)** que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

3.7. Estudio de procedencia en el Sub Judice.

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Miranda, o si, por el contrario, ésta Corporación debe abstenerse de ello.

3.7.1. Que se trate de un acto de contenido general

Revisada la parte resolutive del Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Miranda, se comprueba que se dispuso adoptar los Decretos Departamentales No. 0640-03 y 0641-03 de marzo 20 de 2020 dentro del territorio local, como medidas complementarias para controlar la situación epidemiológica causada por Covid-19 y prevenir el contagio entre los habitantes del municipio, en especial, enfocando las acciones a la restricción de la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren su jurisdicción, en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre las catorce (14:00) horas del sábado 21 de marzo de 2020, hasta las cinco (5:00) horas del martes 24 de marzo de 2020, así como la adopción del toque de queda desde el 20 de marzo hasta el 20 de abril de 2020 en el horario comprendido entre las veinte (20:00) horas de cada día, hasta las cinco (5:00) horas del día siguiente, acorde lo dispuso el gobernador del departamento del Cauca en los decretos señalados.

De lo expuesto, resulta claro que las determinaciones adoptadas en el Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Miranda, son de carácter general y *erga omnes*, pues cobijan sin distingo a la generalidad de los ciudadanos de la localidad, y propenden por el cuidado de la salud de los habitantes del municipio de Miranda. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

3.7.2.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa

Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de “*función administrativa*” elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general, “*función administrativa*” es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

Ahora bien, aterrizando ese postulado conceptual al caso en concreto, se tiene que el Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020, señala en su encabezado que el respectivo acto es expedido por el alcalde del municipio de Miranda, en ejercicio de sus funciones constitucionales previstas en el artículo 315 superior⁷, así como las previsiones de la Ley 136 de 1994 “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, entre otras, es decir, que dicha autoridad pertenece al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden territorial, y cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

Además, en concordancia con el artículo 202 de la Ley 1801 de 2013, se comprueba que los alcaldes son los responsables y encargados de prevenir o mitigar los efectos de situaciones tales como las epidemias.

Se colige de lo expuesto, que el alcalde del municipio de Miranda en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el referido Decreto No. 059 de 2020, en la medida que su expedición se efectúa con fundamento en las atribuciones constitucionales y legales previstas para la figura del alcalde como jefe de la administración local y representante legal del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

3.7.3.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un estado de excepción.

En aras a determinar si se cumple con este último presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala deberá revisar los considerandos del Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Miranda, los cuales fueron transcritos al inicio de la providencia.

Al efectuar la mencionada revisión, se encuentra que el referido decreto se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas, ordenadas según aparecen en su parte considerativa, así: **(i)** Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; **(ii)** Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo de 2020, por causa del COVID-19 (Coronavirus); **(iii)** Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; **(iv)** Decreto 780 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social; **(v)** Decreto No. 0640-03 del 20 de marzo de 2020, expedido por

⁷ Señala las atribuciones que se confieren a los alcaldes

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

el gobernador del departamento del Cauca, por el cual restringe la movilidad en el departamento del Cauca con implementación del toque de queda; **(vi)** Decreto No. 0641-03 del 20 de marzo de 2020, expedido por el gobernador del departamento del Cauca, por el cual restringe la movilidad y se adoptan medidas de aislamiento preventivo para evitar la propagación del COVID-19 en el departamento del Cauca.

En este aspecto se observa que el decreto sometido a control inmediato de legalidad, NO tiene como fundamento ninguno de los decretos legislativos del Gobierno Nacional, ni de los proferidos en el marco de la emergencia decretada; no obstante, al verificarse los considerandos del mismo, y en especial los Decretos No. 0640-03 y 0641-03 expedidos por el gobernador del departamento del Cauca, se puede inferir diáfamanamente que en su finalidad se ve inmerso el propósito de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Así las cosas, el hecho de que el decreto en estudio, pese a que se expidió posterior a la declaratoria de emergencia nacional, no cite el decreto legislativo por medio del cual se declaró el estado de excepción, no conlleva bajo un criterio sustancial, que este Tribunal no ejerza control inmediato de legalidad, porque como pudo verificarse, guarda relación con el contenido de la norma nacional, pues fue proferido con el propósito de tomar decisiones administrativas, relacionadas con las directrices impartidas por el presidente de la República, con motivo del Covid-19.

Por lo anterior, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 059 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adopta los Decretos Departamentales No. 0640-03 y 0641-03 de marzo 20 de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, puesto que se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa y tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante un estado de excepción.

3.8. El control inmediato de legalidad del Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020 – alcalde del municipio de Miranda

Definida la procedibilidad del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020, procede entonces la Sala a realizar el correspondiente análisis integralidad de dicho acto administrativo; estudio que se dividirá en dos aspectos, los formales y los materiales.

En lo que tiene que ver con los aspectos formales, se revisarán la competencia y los requisitos de forma; y respecto de los aspectos materiales, se estudiará lo atinente a la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el Estado de excepción, y la proporcionalidad de sus disposiciones.

3.8.1. Aspectos formales

3.8.1.1. La competencia

Constitucionalmente, los alcaldes tienen asignada la función de la conservación del orden público, con acomodo a la ley y las instrucciones y ordenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. Los alcaldes, ostentan la calidad de primera autoridad de policía del ente territorial al que representan.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Adicionalmente, también se encuentran encargados de la dirección de la acción administrativa de los municipios, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, representándolo judicial y extrajudicialmente.

En cuanto a las situaciones de emergencia que se llegaren a presentar en una determinada población, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, establece:

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

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
- 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*
- 3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*
- 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.*
- 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
- 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
- 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*
- 9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*
- 10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las Leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación Nacional.*
- 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."*

Así, es posible observar con claridad en las funciones señaladas, que el alcalde municipal de Miranda (Cauca), tiene la competencia legal de la conservación del orden público en el ámbito de su territorio, al igual que de prevención de riesgo o de mitigación de los efectos de desastres.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Del mismo modo, el artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, faculta al alcalde para:

“(…)

- 1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.*
- 2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la Ley y las ordenanzas.*
- 3. Velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.*
- 4. Elaborar e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional, y del plan de desarrollo territorial.*
- 5. Crear el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia establezca el Gobierno Nacional.*
- 6. Coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, económicas y comunitarias, las políticas y las actividades para la convivencia.*
- 7. Resolver los impedimentos y recusaciones de las autoridades de Policía de primera instancia.*
- 8. Resolver el recurso de apelación en el procedimiento verbal abreviado, cuando no exista autoridad especial de Policía en el municipio o distrito a quien se le haya atribuido, en relación con las medidas correctivas que aplican los inspectores de Policía rurales y urbanos o corregidores, en primera instancia.*
- 9. Autorizar, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos, rifas y espectáculos.*
- 10. Suspender, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos o rifas, espectáculos que involucran aglomeraciones de público complejas cuando haya lugar a ello.*
- 11. Imponer la medida de suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja.*
- 12. Establecer, con el apoyo del Gobierno Nacional, centros especiales o mecanismos de atención y protección de personas trasladadas o conducidas por el personal uniformado de la Policía y coordinar y desarrollar programas pedagógicos para la convivencia, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional.*
- 13. Tener en la planta de personal de la administración distrital o municipal, los cargos de inspectores y corregidores de Policía necesarios para la aplicación de este Código.*
- 14. Resolver el recurso de apelación de las decisiones tomadas por las autoridades de Policía, en primera instancia, cuando procedan, siempre que no sean de competencia de las autoridades especiales de Policía.*
- 15. Conocer de los asuntos a él atribuidos en este Código y en la Ley, las ordenanzas y los acuerdos.*
- 16. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.*
- 17. Conocer en única instancia de los procesos de restitución de playa y terrenos de baja mar.”*

A partir de lo enunciado, se verifica que el Decreto 059 del 20 de marzo de 2020, adopta las medidas correspondientes, para la prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID 19, que, según se manifestó en precedencia, ha sido calificada como pandemia y, hasta la fecha, hay múltiples casos reportados en todo el territorio nacional, con la única finalidad de evitar que los habitantes de la municipalidad se expongan a un riesgo en su estado de salud por un posible contagio del virus.

De esta manera, para la Sala resulta evidente que la materia tratada en acto objeto del sub iudice, se circunscribe al ámbito competencia del alcalde municipal de Miranda.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

3.8.1.2. Los requisitos de forma

Desde el punto de vista formal, el Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020, cumple a cabalidad con los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa.

Según lo anterior, la Sala encuentra que el citado decreto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo⁸, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe.

3.8.2. Aspectos materiales

3.8.2.1. Conexidad

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha mencionado: *“Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa”*.⁹

En este punto es necesario establecer si el decreto objeto de control guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de excepción y las normas que le dan sustento, así, se tiene que el artículo primero adopta las decisiones contenidas en unos actos administrativos de carácter departamental, limitando así la libre circulación de los habitantes del municipio de Miranda, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar las disposiciones contenidas en los decretos departamentales No. 0640-03 y 0641-03 de marzo 20 de 2020.”

De acuerdo con las motivaciones del decreto, el alcalde del municipio de Miranda acogió las disposiciones de los decretos departamentales No. 0640-03 y 0641-03 2020 del 20 de marzo de 2020, los cuales implementaron el toque de queda desde el 20 de marzo hasta el 20 de abril de 2020 en el siguiente horario: desde las veinte (20:00) horas de cada día, hasta las cinco (5:00) horas del día siguiente, y de limitaron la libre circulación de habitantes, residentes, visitantes y vehículos durante el periodo comprendido entre las catorce (14:00) horas del sábado 21 de marzo de 2020, hasta las cinco (5:00) horas del martes 24 de marzo de 2020, en todo el territorio del departamento del Cauca, respectivamente, con el fin de que las medidas tomadas a nivel territorial, se acompasaran, como en efecto lo hicieron, a las medidas de aislamiento decretadas a nivel nacional.

⁸ Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 1001-03-15-000-2010-00390- 00(CA), sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Vellilla

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578- 00(CA), Sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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

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

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

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

...

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

...

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

En estos términos, si bien la Corporación evidencia una restricción al derecho de libertad de locomoción, la misma tiene como fundamento la preservación de la vida y la salud de los habitantes del municipio de Mirada, toda vez que la decisión de adoptar las medidas de aislamiento relacionadas directamente con las medidas proferidas por el gobernador del Cauca, no constituyen una vulneración al ordenamiento jurídico, por el contrario, el acto administrativo bajo estudio, desarrolla las disposiciones del gobierno nacional, con el fin de evitar la propagación del COVID-19, siguiendo los lineamientos establecidos a nivel nacional.

Dado lo anterior, considera esta Corporación que las medidas establecidas, guardan relación exclusiva, directa y específica con las causas que dieron origen a la limitación del derecho a la libertad de locomoción, pues tal como lo establece la Corte Constitucional¹⁰:

*“La restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, **con el propósito***

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia N° C 179/1994. MP CARLOS GAVIRIA DIAZ

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes".
(Negrilla fuera del texto)

Por lo anterior, considera esta Corporación que el artículo primero se ajusta a la normativa, en razón a que, tienen como finalidad, prevenir el contagio del COVID-19, evitando el contacto entre las personas y propiciando el distanciamiento social.

Finalmente, los artículos segundo y tercero establecen medidas de vigencia de las decisiones adoptadas, situaciones que no ameritan un análisis exhaustivo.

3.8.2.2. La proporcionalidad

En lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de la proporcionalidad, la Sala evidencia que mediante el Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020, el alcalde municipal de Miranda acogió e instrumentalizó las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus COVID-19.

En efecto, como ya se indicó, el Decreto Legislativo 417 y los Decretos Ordinarios 418 y 420 de 17 y de 18 de marzo de 2020, respectivamente, tienen como objetivo establecer medidas excepcionales en virtud de las cuales, mediante el distanciamiento social, permitan evitar la propagación del virus en el territorio nacional.

De lo anterior, se puede manifestar, sin hesitación alguna, que el decreto objeto del sub iudice, fue expedido con la finalidad de limitar la libre circulación de las personas en el territorio del municipio de Miranda, restricciones que obedecen a medidas sanitarias orientadas a contrarrestar la propagación del nuevo Coronavirus, atendiendo, para el efecto, los lineamientos establecidos por el presidente de la República, por lo que las medidas ahí contenidas, devienen proporcionales.

En conclusión, el Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020, resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Como se demostró, se observa una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

Esta Corporación aclara, como lo ha reiterado el Alto Tribunal Contencioso¹¹, que, "si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico", por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

¹¹ Ver sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549- 00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 1 1001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011, exp. 1 1001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 1100103-15-000-2010-00170-00(CA)

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00165 00
Acto que se revisa: DECRETO No. 059 del 20 de marzo de 2020
Entidad emisora: MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declárase ajustado a derecho el Decreto No. 059 del 20 de marzo de 2020, "Por el cual se adopta los Decretos Departamentales No. 0640-03 y 0641-03 de marzo 20 de 2020 y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde de Miranda - Cauca.

SEGUNDO.- Notifíquese a través de la Secretaría de esta Corporación, al alcalde municipal de Miranda (Cauca), y a la señora Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos adscrita al Despacho, de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.


TERCERO.- Publíquese esta decisión por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

Se hace constar que el proyecto de la presente providencia fue considerado y aprobado por la Sala en sesión de la fecha conforme consta en el acta.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,


CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO


NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ


DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO


CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ


JAIRO RESTREPO CÁCERES