



Libertad y Orden

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

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

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS H. JARAMILLO DELGADO

Expediente 2020 00194 00
Municipio Piendamó - Cauca
Actos Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020
Medio de control Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en el futuro LEEE), y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del **Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020**, "Por medio del cual declara el toque de queda como medida policiva transitoria, ante la propagación del virus coronavirus (COVID 19) y se dictan otras disposiciones".

I. ANTECEDENTES

1.1. La norma objeto de control inmediato de legalidad

El tenor del **Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020** es el siguiente:

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA COMO MEDIDA POLICIVA TRANSITORIA, ANTE LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS CORONAVIRUS (COVID 19) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE PIENDAMÓ-TUNÍA"

EL ALCALDE DE PIENDAMÓ-TUNÍA. En uso de sus facultades constitucionales y legales en especial, las conferidas por el numeral 2 y 3 del artículo 315, en concordancia con la Ley 1751 de 2015, las resoluciones No 0000380 de marzo 10 de 2020 y 0000385 del 12 de marzo de 2020, artículo 49 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, Decreto Nacional 780 de 2016, Decreto 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, Decreto No 0640-03 - 2020 y

CONSIDERANDO QUE:

De conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

El artículo 49 de la Carta Política preceptúa que. "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que "la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".

Que según el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión

del nesgo en sus territorios incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras:

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:

(...)

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 foque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

8 Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

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

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.

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

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

Que el Gobierno Nacional Colombiano mediante Resolución N° 385 del 12 efe marzo de los corrientes, declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional, como una medida preventiva ante fe propagación del virus Coronavirus COVID-19 con el fin que los entes territoriales puedan tomar las medidas extraordinarias que sean necesarias, con el fin de proteger a las comunidades de sus regiones frente a la pandemia.

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores, los actos y órdenes delos gobernadores se aspiren de igualmanera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República.

Expediente	2020 00194 00
Municipio	Piendamó - Cauca
Actos	Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020
Medio de control	Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

Que el artículo 91 la Ley 136 de 1 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012 establece como función de los alcaldes en relación con orden público, la de conservar el orden público en municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente la República y del respectivo gobernador.

Quede conformidad con el Decreto No 418 de 18 de marzo de 2020, la dirección del orden público estará a cargo del presidente de la República.

Que mediante Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, se establecieron instrucciones por la presidencia de la República que deben ser tenidas en cuenta por Alcaldes y Gobernadores en el marco de la emergencia sanitaria por el Coronavirus COVID 19.

Que el día 20 de marzo de 2020 se expidió el Decreto Departamental No 0640 'Por el cual se adoptan acciones transitorias de policía para prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad del coronavirus COVID 19 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 386 del 12 de marzo de 2020 y la directiva presidencial No 02 del 12 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones" a través del cual se adopta como medida transitoria 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.

Que en virtud de lo anterior, se hace necesario adoptar acciones transitorias que restrinjan la libre circulación de las personas en el Municipio de Piendamó Tunía, buscando reducir los factores de riesgo de contagio y prevenir las consecuencias negativas de la enfermedad COVID-19.

Que con el propósito de garantizar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad se debe garantizar la disponibilidad y suficiencia de aquellos que por su misma naturaleza no deben interrumpirse pues afectarían la salud y supervivencia de los ciudadanos

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad que garanticen el ejercicio de derechos fundamentales, se hace necesario tomar medidas transitorias respecto del orden público.

Que las medidas adoptadas se encuentran dentro del marco establecido por el artículo 4 del Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID 19"

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

"ARTÍCULO PRIMERO. - Adoptar **EL TOQUE DE QUEDA** como acción transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19 en el Municipio de Piendamó Tunía 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.

ARTÍCULO SEGUNDO: Con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud, la atención a las emergencias y el abastecimiento, se tendrán en cuenta las siguientes excepciones:

1. Los funcionarios de la Alcaldía del Municipio de Piendamó y de las Entidades descentralizadas.
2. Personal que preste sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, médico veterinarios, alimentos y medicina para mascotas, productos veterinarios, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos y establecimientos de venta de combustible, así como el personal de los establecimientos y locales comerciales, gastronómicos, supermercados que presten servicio a domicilio y domiciliarios de aplicaciones digitales.

Expediente	2020 00194 00
Municipio	Piendamó - Cauca
Actos	Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020
Medio de control	Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

3. Personal y vehículos para la prestación de servicios financieros dentro de establecimientos para el abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
4. Los trabajadores y operarios particulares de farmacias y cuidadores debidamente acreditados con cartas del empleador o carnet.
5. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Públicos, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Rama Judicial, Organismos de Socorro y Fiscalía General de la Nación, órganos de control.
6. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.
7. Vehículos y personas de las empresas de gases medicinales, debidamente acreditados.
8. Personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales), ambulancias, vehículos de atención prehospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio y servicios funerarios.
9. Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, ayudante, personal administrativo y viajeros que tengan viajes intermunicipales e interdepartamentales programados durante el periodo de toque de queda o en horas aproximadas al mismo debidamente acreditados con documentos tales como pasaje, tiquete, tasa de uso, planilla de despacho o cualquier medio idóneo para tal fin.
10. Los empleados de empresas de servicios público domiciliarios que deban adelantar acciones concretas en este horario.
11. Los vehículos de servicio público individual debidamente identificados, podrán movilizar personas desde y hacia el terminal terrestre, así como también clínicas y hospitales, y empresas con turnos de trabajo nocturno. Los vehículos de servicio público individual una vez terminada sus labores deberán dirigirse a su lugar de domicilio.
12. Están autorizados para su movilización, los vehículos de transporte de carga de animales vivos, de alimentos y bebidas no alcohólicas, productos lácteos, bienes perecederos, productos de aseo y suministros médicos, el transporte de materia prima e insumos para producción industrial y agropecuaria, y vehículos que se encuentren en tránsito hacia otros departamentos, municipios o veredas.
13. Personal de vigilancia privada y celaduría.
14. Vehículos o rutas destinados al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operación 24/7, es decir 24 horas al día, 7 días a la semana.
15. Y las demás contempladas en el Decreto No. 0640 del 20 de marzo de 2020 y EL Decreto 420 del 18 de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO- PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES, REUNIONES Y AGLOMERACIONES: *Se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de las seis (6:00) de la tarde del día 20 de marzo de 2020 hasta las 6:00 am del día 30 de mayo de 2020, no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

PARÁGRAFO: *Prohíbese las reuniones y aglomeraciones de personas tanto en espacios abiertos como cerrados, a partir de las seis (6:00) de la tarde del día 20 de marzo de 2020 hasta las 6:00 am del día 30 de mayo de 2020.*

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR *el toque de queda de niños, niñas y adolescentes del municipio de Piendamó a partir de las seis (6:00) de la tarde del día 20 de marzo de 2020 hasta las 6:00 am del día 20 de abril de 2020.*

ARTÍCULO CUARTO: PROHÍBASE *el ingreso de vehículos de transporte público intermunicipal o privado, al municipio de Piendamó Tunía, provenientes del norte y del sur del Cauca. En consecuencia, deberán transitar exclusivamente por la variante, so pena de aplicación de las sanciones establecidas en la Ley 1801 de 2016.*

ARTÍCULO QUINTO: INCUMPLIMIENTO: *quienes infrinjan estas disposiciones serán sujetos a las medidas de policía y/o a las medidas correctivas contempladas en la Ley 1801 de 2016 para este tipo de comportamientos, aunado a las sanciones o multas a que hubiere lugar, previa aplicación del procedimiento contemplado en la normatividad vigente.*

ARTÍCULO SEXTO: *Estas medidas transitorias establecidas en el presente decreto, deberán ser aplicadas en concordancia con las disposiciones adoptadas mediante el Decreto Departamental No. 0640 del 20 de marzo de 2020 y el Decreto Nacional 420 del 18 de marzo*

Expediente	2020 00194 00
Municipio	Piendamó - Cauca
Actos	Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020
Medio de control	Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

de 2020 y las demás disposiciones que sean expedidas en los sucesivos como un mecanismo de mitigación para evitar la propagación del virus COVID.19.

ARTÍCULO SÉPTIMO: *Remitir copia del presente acto al Ministerio del Interior, Departamento de Policía Cauca, organismos de seguridad que operen en el municipio y demás competentes para la prevención, control y mitigación de la propagación del COVID-19.*

ARTÍCULO OCTAVO: *Ordenar a la Oficina de Comunicaciones del Municipio, la publicación del presente acto administrativo para difusión y conocimiento de la comunidad en general.*

ARTÍCULO NOVENO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha."*

1.2. El trámite impartido

El magistrado sustanciador, mediante Auto del 03 de abril de 2020, avocó el conocimiento conforme a los artículos 20 de LEEE, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del **Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020** (para el efecto se 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); se corrió traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto; y ordenó pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión, empero no se allegaron.

1.3. Intervenciones

El municipio que expidió el decreto no se manifestó frente a la legalidad de su acto, así como tampoco hubo pronunciamiento de la ciudadanía.

1.4. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora Judicial 39 delegada ante el Tribunal Administrativo del Cauca, señaló inicialmente que el concepto de salud no ha tenido consenso uniforme, de forma que pueden encontrarse distintos significados; no obstante, la definición más relevante es la que brinda la Organización Mundial de Salud (en adelante OMS), entendiendo la salud no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino como *"un estado de completo bienestar físico, mental y social"*.

Concluyó que el concepto de salud es complejo, porque para lograr un *"estado completo de bienestar"*, se requieren factores externos de tipo económico, político, cultural y de desarrollo científico, de los cuales depende completamente. Agregó que, según la ONU, la salud *"depende de la capacidad de controlar la interacción entre el medio físico, el espiritual, el biológico, el económico y el social."*

Refirió que el significado complejo de salud genera obligaciones para las Naciones, porque no es posible lograr un desarrollo equilibrado sin una población saludable.

En segundo lugar, planteó que la salud está íntimamente ligada a la enfermedad (como un binomio), entendiendo esta última como una alteración o desviación del estado fisiológico, la cual se puede clasificar en no transmisible y transmisible (como el COVID 19, causada por agentes infecciosos).

En tercer lugar, expuso los estándares internacionales que regulan el derecho a la salud, destacando que éste es un elemento importante para el ser humano y la comunidad, por eso los organismos internacionales han fijado ciertas obligaciones que deben cumplir los Estados. Al respecto, citó el artículo 11 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes; el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 12 del PIDESC donde se reconoce *"el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental"* en concordancia con un concepto de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones

Unidas para Colombia, sobre el tratamiento de enfermedades epidémicas, frente a las cuales el Estado debe brindar atención médica urgente, ayuda humanitaria y gestionar esfuerzos individuales y colectivos para su mitigación; el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de las formas de discriminación racial"; y el artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en su numeral d establece la obligación de "*prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole*".

De lo anterior dedujo que los Convenios y Tratados de Derechos Humanos contienen una serie de obligaciones a cargo de los Estados, para mitigar y enfrentar con medidas urgentes las enfermedades de transmisión como el coronavirus.

En cuanto al derecho a la salud en Colombia, resaltó que actualmente es un derecho fundamental autónomo, elevado a rango legal (Ley Estatutaria 1751 de 2015), luego de un proceso de evolución, pues en un comienzo no estuvo incluido en el acápite de derechos fundamentales de la Constitución Política, y posteriormente el carácter fundamental se adquirió por conexidad y luego por ser intrínseco a la dignidad. Igualmente, la salud es un servicio público, por lo que se colige que tiene doble connotación.

Señaló que, por ser un derecho fundamental, requiere protección del Estado frente a cualquier amenaza o peligro. A la par, resaltó el concepto de salubridad pública, que connota los esfuerzos organizados para promover, proteger y restaurar la salud (sentencia C-248 de 2019); asimismo el concepto de salud pública (Ley 1122/07 artículo 32), como el conjunto de políticas en cabeza del Estado para garantizar la salud de la población, incluyendo la obligación de tomar las medidas necesarias para lograrlo.

Indicó la innegable relación que existe entre la salud y la vida, sobre todo cuando ambas se ponen en peligro por la misma situación; en cuanto a la vida, refirió que es un derecho fundamental consagrado en el artículo 11 de la CP, siendo el fundamento de los demás derechos, lo que implica que debe ser garantizado en todo momento, y más en esta época de pandemia, cuando se hace necesario que el gobierno expida regulaciones para proteger los derechos fundamentales de la población, cumpliendo así un mandamiento humano y constitucional.

Citó la Resolución 01 del 10 de abril de 2020, emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que contiene consideraciones y recomendaciones sobre el COVID-19, concluyendo que para proteger los derechos fundamentales a la salud y la vida, se requiere que las autoridades públicas busquen mitigar y adopten las medidas pertinentes para evitar el aumento exponencial de contagios y muertes, para lo cual es imprescindible la coordinación entre el gobierno nacional y el territorial.

Abordó detalladamente el significado del Coronavirus y sus efectos en el mundo y en el país. La enfermedad infecciosa – contagiosa denominada Covid 19, pertenece a la familia *coronaviridae*, según la OMS, los coronavirus "*son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves*"; El COVID -19 o SARS – COV 2, es una nueva clase de coronavirus; esto quiere decir que "*es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano*"¹, lo que lo hace más difícil de contenerlo pues los virus realizan mutaciones con el objetivo de ser más letales e inmunes a las vacunas. Seguidamente expuso las cifras de contagio en aumento, en el mundo y en el país, y las principales medidas que se han adoptado en ambos niveles.

Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, el presidente de la República con la firma de todos sus ministros puede declarar estados de excepción por i) Guerra Exterior, ii) Conmoción Interior o iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica. Adicional a lo normado en dichos artículos, los estados de excepción se encuentran regulados por la Ley 137 de 1994, que es la ley estatutaria de estados de excepción (LEEE) y

1 Recuperado en: <https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus>

por los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados debidamente al ordenamiento jurídico colombiano.

En cuanto al Estado de Emergencia, indicó que se tienen varios hechos generadores de la emergencia como son los que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente i) el orden económico, ii) el orden social, iii) el orden ecológico o iv) constituyan una grave calamidad pública. Bajo ese entendido y según el artículo 215 superior, se trata de un solo tipo de estado de excepción pero que, según las circunstancias fácticas, puede tener diversos orígenes.

Agregó que estado de emergencia económica, social o ecológica también se le señaló un plazo, según el cual la declaratoria podrá hacerse hasta por treinta días, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario, y las medidas dictadas tienen vocación de permanencia.

Señaló que en los estados de excepción existen límites infranqueables establecidos por la Constitución; en tal sentido, (1) no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado (214-3); (2) en ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar (213-5); (3) no se podrá suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento (252); (4) no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales; en todo caso, se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario (214-2); (5) la prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción (93-1); (6) no se podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores en virtud del estado de emergencia (215-9). También se incorporan en el texto los principios orientadores de los estados de excepción, que se desprenden de las normas internacionales que los regulan como son el principio de conexidad, es decir que las medidas adoptadas deben tener una relación directa específica con la situación que se quiere conjurar (214-1), y el principio de proporcionalidad de las medidas según la gravedad de los hechos (214-2)

Por su parte la ley 137 de 1994 que regula los estados de excepción, dispone en sus primeros artículos, los derechos intangibles en situación de anormalidad.

Hizo énfasis en que los estados de excepción tienen una naturaleza reglada, excepcional y limitada que se garantiza mediante su estricta regulación en la Constitución y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción- LEEE, así como mediante sus especiales sistemas y dispositivos de control político y judicial.

Anotó también que la Constitución también prevé un control judicial constitucional automático del decreto legislativo de declaratoria de un estado de excepción (control formal y material) y de los decretos legislativos que lo desarrollen, el cual debe ser realizado por la Corte Constitucional de conformidad con lo previsto en los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991. A su vez, existe un control automático de legalidad a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto este último control, reseñó sus características y delimitó sus presupuestos en el marco de la jurisprudencia del Consejo de Estado², así: i) Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal, ii) Que se haya dictado en ejercicio de función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, iii) Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción.

Abordó el derecho a la libre locomoción, respecto del cual mencionó que tanto la doctrina como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han señalado que cuando se está

²Consejo de Estado. Sentencia de la Sección Primera del 26 de septiembre de 2019. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicado No. 11001-03-24-000-2010-00279-00.

Expediente	2020 00194 00
Municipio	Piendamó - Cauca
Actos	Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020
Medio de control	Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

frente a la situación de un Estado de Excepción es posible restringir o suspender algunos derechos fundamentales, entre ellos, el enunciado.

Respecto al caso concreto, señaló que, de los presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad, no se cumple el referido a que el decreto sea desarrollo del decreto legislativo, porque sólo se funda en decretos ordinarios. De todas maneras, indicó que podría efectuarse un análisis de control de legalidad si se entiende, de manera amplia, que el decreto está enmarcado en la mitigación de los efectos de la pandemia, y desarrolla materialmente el estado de emergencia, caso en el cual se examinaría el fondo de la medida adoptada en dicho administrativo, y en su criterio, se encontraría un decreto conforme a derecho, pues 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, lo que se promueve es la prevención, mitigación, control y pronta respuesta a la propagación y los efectos adversos que se deriven de la pandemia Coronavirus COVID-19.

Destacó que, aunque no se diga de manera expresa en el acto administrativo que este se fundamenta en el Decreto 417 de 2020, en últimas lo que se presenta y debe primar, es que con su expedición se está ejecutando materialmente una medida que puede contribuir a conjurar la crisis que dio origen a la declaratoria de Estado de Emergencia en el Decreto 417, de forma que debe prevalecer el derecho sustancial sobre el formal. Por esto, estimó conveniente y oportuno que este Tribunal analice el contenido del Decreto objeto de control, no solo desde su papel como juez administrativo sino también acudiendo a sus atribuciones como juez de convencionalidad, esto con el fin de garantizarle a la población que ninguna autoridad ha vulnerado derechos humanos, en el marco del Estado de Emergencia que actualmente se presenta.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

El Tribunal debe asumir en única instancia el conocimiento del **Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020**, *"Por medio del cual declara el toque de queda como medida policiva transitoria, ante la propagación del virus coronavirus (COVID 19) y se dictan otras disposiciones"*, conforme a los artículos 20 de la LEEE, 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Alcance del control inmediato de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

Sobre el particular, el Consejo de Estado, en Auto del 23 de abril de 2020³, realizó las siguientes consideraciones:

La Corte Constitucional, en sentencia C-179 de 1994⁴ declaró exequibles los incisos primero y segundo del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el presidente de la República durante los estados de excepción⁵ y la asignación de la competencia al Consejo de Estado.

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN, consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A, Actor: MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, Demandado: CIRCULAR 15 DEL 18 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

⁴ Corte Constitucional, M.P. Carlos Gaviria Díaz

⁵ **"Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, (...) normas que se adecuen a la nueva situación.** Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.

No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren

Lo anterior, por considerar que *“Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.”*

Precisó que este control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, *“y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*.

Por su parte, el Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 16 de junio de 2009⁶, señaló las principales características de este medio de control, a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, aplicable igualmente a la reglamentación de este, contenida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 que reprodujo el mismo contenido normativo.

Al respecto, consideró que: *i)* se trata de un proceso judicial; *ii)* es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente; *iii)* el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos; *iv)* no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; *v)* se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; *vi)* el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, toda vez que, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

También reviste carácter esencial la autonomía de este medio frente a otras acciones, lo cual significa su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos⁷.

Lo anterior quiere decir que **el control inmediato de legalidad está instituido para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional**, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven avocadas para concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación en el estado de excepción.

Como ello ocurre a través de la expedición de los decretos reglamentarios de los decretos de declaratoria de los estados de excepción y los actos administrativos de carácter general, se torna necesario que la jurisdicción de lo contencioso administrativo los contraste con la Carta fundamental y con los decretos legislativos que se dictan bajo los estados de excepción, para determinar su efectiva adecuación a los primeros. (Subraya y negrita fuera del texto).

Este control, tiene fundamento legal en diversos artículos, a saber: artículo 111 numeral 8, 151 numeral 14 y 136 del CPACA en donde específicamente se encuentra consagrado como un medio de control; este último artículo tiene una redacción casi idéntica a la del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (LEEE) y que se transcribe a continuación por la importancia que reviste para el tema:

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. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales...”Corte Constitucional. Sentencia C.179 del 13 de abril de 1994. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) M.P. Enrique Gil Botero, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia del 31.05.2011, Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA)

ARTICULO 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 enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición (...). (Subraya y negrita fuera del texto).

Del artículo se puede concluir que *"la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo"*⁸, es decir, el control de legalidad de los actos proferidos por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción, de conformidad también con el numeral 8 del artículo 111 del CPACA, es una de las funciones del Consejo de Estado, específicamente de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; y de otro lado, cuando se trate del control de actos, que cumplan con los presupuestos mencionados pero que hayan sido dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, la competencia es del Tribunal Administrativo correspondiente al lugar donde se expidan.

Recientemente, el Consejo de Estado⁹ precisó, que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las *"medidas de carácter general"*, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos:

- i) *subjetivo* (autoridad que lo expide), que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y
- ii) *objetivo* (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad), que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción.

Adicionalmente, la Sala destaca que al tratarse de un mecanismo cuyo propósito es verificar que las decisiones adoptadas se encuentren dentro de la legalidad, el control debe ser integral y tal como señala el Consejo de Estado se debe *"analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta"*¹⁰, es decir que, el control supone un examen relativo a la *"competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción"*¹¹ y en ese sentido en el *sub examine* se deberán analizar aspectos formales y de fondo, en donde se verifique que las medidas adoptadas en los actos objeto de control se encuentren acordes con el ordenamiento jurídico colombiano de conformidad con lo expuesto anteriormente.

2.3. Caso concreto

8Consejo de Estado. Sentencia de la Sección Primera del 26 de septiembre de 2019. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicado No. 11001-03-24-000-2010-00279-00.

9Consejo de Estado. Sentencia de la Sección Primera del 26 de septiembre de 2019. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicado No. 11001-03-24-000-2010-00279-00.

10Consejo de Estado. Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 15 de octubre de 2013. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA)

11Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

Expediente	2020 00194 00
Municipio	Piendamó - Cauca
Actos	Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020
Medio de control	Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

A continuación, la Sala procede a examinar los supuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que devienen de lo prescrito en el artículo 136 del CPACA¹², a fin de establecer la procedencia del control inmediato de legalidad sobre el **Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020**, "*Por medio del cual declara el toque de queda como medida policiva transitoria, ante la propagación del virus coronavirus (COVID 19) y se dictan otras disposiciones*", a saber:

(i) Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa. Sobre este supuesto, el Consejo de Estado¹³ estimó que: "*En relación con el primero, es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales, no obedece a un criterio meramente orgánico, sino también, a uno sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, el que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que esta provista la misma.*"¹⁴ En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la actividad administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección, control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales.

No obstante, con carácter excepcional la administración pública puede desarrollar otro tipo de funciones ajenas a la actividad administrativa, como la actividad jurisdiccional o legislativa, la cual está prevista en nuestro Estado constitucional (Art. 116, 212, 213, 214 y 215 CP). En este orden, tenemos que el control inmediato de legalidad recae sobre la función administrativa del Estado, razón por la cual, no puede extenderse a otros ámbitos de acción estatal."

En el presente caso, el **Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020**, cumple con este requisito, tal como lo estimó la representante del Ministerio Público, pues el alcalde del municipio de Piendamó (Cauca), ejerce una función administrativa propia de su cargo asignada por la misma Constitución Política de 1991 (numeral 2 del artículo 315¹⁵), referida a la conservación del orden público y a la prerrogativa de la función de policía.

(ii) Que su contenido sea de carácter general. Sobre este supuesto, el Consejo de Estado¹⁶ consideró que: "*En cuanto a segundo de los requisitos, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que:*

"La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: "Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas,

¹² **ART. 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. (Subrayado fuera del original).

¹³ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN, consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01274-00(CA), Actor: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Demandado: CIRCULAR DRN 032 DEL 21 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

¹⁴ Véase a Arboleda Perdomo, Enrique José. *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Legis. Segunda Edición, 2012, Pag 4 y Benavides José Luis. Editor. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Pag 52

¹⁵ Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN, consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01274-00(CA), Actor: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Demandado: CIRCULAR DRN 032 DEL 21 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Expediente	2020 00194 00
Municipio	Piendamó - Cauca
Actos	Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020
Medio de control	Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman¹⁷. (Subrayado fuera del original)

En este caso, la Sala observa, según el tenor literal del decreto, que estamos en presencia de un acto de carácter general, abstracto e impersonal, por cuanto cuyos efectos jurídicos afectan a todos los habitantes del municipio de Piendamó (Cauca).

(iii) Que el mismo provenga de una autoridad territorial (aspecto subjetivo). Respecto del tercero de los requisitos, se advierte que el decreto proviene de una autoridad territorial, el alcalde del Municipio de Piendamó – Cauca. Por consiguiente, el acto objeto de estudio, al ser emitido por esta autoridad, tiene también el carácter de territorial, encontrándose cumplida esta tercera exigencia.

(iv) Que sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo, durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.

El **Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020**, expedido por el alcalde del municipio de Piendamó, tiene como fundamento las siguientes disposiciones normativas:

- Artículos 49 y 315 numeral 2 y 3 de la Constitución Política.
- Ley 1751 de 2015.
- Artículos 14, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, sobre poderes extraordinarios de policía.
- Resoluciones Nos. 380 del 10 de marzo de 2020 y 385 del 12 de marzo de 2020.
- Decretos nacionales 780 de 2016, 418, 420 y 640 de marzo de 2020.

La Sala observa que el **Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020**, expedido por el alcalde de Piendamó, no hizo un señalamiento formal de que se actúa con fundamento en el Estado de Emergencia declarado con el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 u otro decreto legislativo, no obstante, es evidente que se trata de una medida que se toma durante y a partir de la emergencia sanitaria por cuenta del COVID-19, que es la que origina la declaratoria del Estado de Excepción y en ese sentido puede afirmarse que, aunque menciona en sus consideraciones la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 (mediante la cual el Ministerio de Salud declaró la emergencia sanitaria), en últimas, es un acto administrativo de carácter general que **desarrolla materialmente el Decreto Legislativo 417** pues hay conexidad entre lo que pretende la medida municipal y lo que se busca con la declaración de Estado de Emergencia, que es justamente superar la situación de riesgo que significa la aparición del Coronavirus COVID-19 para la sociedad colombiana y es por ello que resulta procedente realizar el control inmediato de legalidad.

2.4. Control inmediato de legalidad del Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN "A". Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

Expediente	2020 00194 00
Municipio	Piendamó - Cauca
Actos	Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020
Medio de control	Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

Encontrada la procedencia del estudio inmediato de legalidad del acto administrativo en cuestión, deben verificarse dos aspectos en el mismo, para considerar si se ajusta a Derecho¹⁸, cuales son:

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

2.4.1. Control de los aspectos formales

2.4.1.1. La competencia

El **Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020**, fue suscrito por el señor Víctor Hugo Franco Muñoz, en su calidad de alcalde del municipio de Piendamó, Cauca.

Tal como se advierte del texto del decreto objeto de control, aparece debidamente motivado, según la transcripción que se hizo en la parte motiva; fue expedido en desarrollo material del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, respectivo a la declaratoria de la emergencia, y determinó el ámbito territorial para su aplicación.

2.4.1.2. Requisitos de forma

Desde el punto de vista de la forma, el **Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020** cumple con los requisitos para su configuración, tanto en lo que corresponde al objeto, la causa y finalidad, desarrollados en la voluntad unilateral de la administración. Adicionalmente, la Sala encuentra que el citado decreto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo.¹⁹

2.4.2. Aspecto material

2.4.2.1. Conexidad

Al abordar este tópico, el Consejo de Estado explicó que *“se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.”*²⁰

El **Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020** de Piendamó - Cauca, en su *artículo primero*, adoptó **el toque de queda** como acción transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19 en el Municipio de Piendamó Tunía, 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. A la par, estableció en un *parágrafo*, unas excepciones con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud, la atención a las emergencias y el abastecimiento.²¹

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 10. Expediente 110011-03-15-000-2020-00944-00, sentencia del 11 de mayo de 2020. CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001 03 15 000 2010 00390-00, sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla.

²⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001 03 15 0002015 02578-00, sentencia de mayo 24 de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

²¹ **ARTÍCULO SEGUNDO:** *Con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud, la atención a las emergencias y el abastecimiento, se tendrán en cuenta las siguientes excepciones: 1. Los funcionarios de la Alcaldía del Municipio de Piendamó y de las Entidades descentralizadas. 2. Personal que preste sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, medico veterinarios, alimentos y medicina para mascotas, productos veterinarios, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos y establecimientos de venta de combustible, así como el personal de los establecimientos y locales comerciales, gastronómicos, supermercados*

De acuerdo con los considerandos del acto objeto de control previamente expuestos, se advierte que las restricciones a la libre circulación de personas en el municipio de Piendamó durante los días 20 de marzo y a 20 de abril de 2020, desde las veinte (20:00) horas de cada día, hasta las cinco (5:00) horas del día siguiente, con excepciones para garantizar el acceso a servicios básicos o esenciales, tienen como **finalidad** reducir al máximo la confluencia habitual de personas en el municipio durante períodos limitados de tiempo, a fin de evitar el contagio y la propagación exponencial del coronavirus COVID 19, pues es un hecho notorio, que la enfermedad infecciosa se ve favorecida por la interacción humana y la presencia de multitudes, aspecto que **guarda relación con el objeto del Decreto Legislativo 417 de 2020.**

En efecto, el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia, consideró:

*"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.*

*Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000' vidas en todo el mundo, a 17 de marzo de 2020, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los 180.159 casos de contagio confirmados, entre ellos 70 en Colombia a la misma fecha, y **de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.**" (...)*

*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 ese orden de ideas, la presente decisión adoptada por la administración municipal de Piendamó se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico, porque tiene una **conexión directa** con el estado de emergencia declarado y además no vulnera derechos fundamentales,

que presten servicio a domicilio y domiciliarios de aplicaciones digitales. 3. Personal y vehículos para la prestación de servicios financieros dentro de establecimientos para el abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. 4. Los trabajadores y operarios particulares de farmacias y cuidadores debidamente acreditados con cartas del empleador o carnet. 5. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Públicos, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Rama Judicial, Organismos de Socorro y Fiscalía General de la Nación, órganos de control. 6. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen. 7. Vehículos y personas de las empresas de gases medicinales, debidamente acreditados. 8. Personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales), ambulancias, vehículos de atención prehospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio y servicios funerarios. 9. Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, ayudante, personal administrativo y viajeros que tengan viajes intermunicipales e interdepartamentales programados durante el periodo de toque de queda o en horas aproximadas al mismo debidamente acreditados con documentos tales como pasaje, tiquete, tasa de uso, planilla de despacho o cualquier medio idóneo para tal fin. 10. Los empleados de empresas de servicios público domiciliarios que deban adelantar acciones concretas en este horario. 11. Los vehículos de servicio público individual debidamente identificados, podrán movilizar personas desde y hacia el terminal terrestre, así como también clínicas y hospitales, y empresas con turnos de trabajo nocturno. Los vehículos de servicio público individual una vez terminada sus labores deberán dirigirse a su lugar de domicilio. 12. Están autorizados para su movilización, los vehículos de transporte de carga de animales vivos, de alimentos y bebidas no alcohólicas, productos lácteos, bienes perecederos, productos de aseo y suministros médicos, el transporte de materia prima e insumos para producción industrial y agropecuaria, y vehículos que se encuentren en tránsito hacia otros departamentos, municipios o veredas. 13. Personal de vigilancia privada y celaduría. 14. Vehículos o rutas destinados al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operación 24/7, es decir 24 horas al día, 7 días a la semana. 15. Y las demás contempladas en el Decreto No. 0640 del 20 de marzo de 2020 y EL Decreto 420 del 18 de marzo de 2020.

Expediente	2020 00194 00
Municipio	Piendamó - Cauca
Actos	Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020
Medio de control	Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

porque la limitación del derecho a la libre locomoción es razonable, limitada en tiempo y plenamente justificada; además, lo que se pretende es garantizar y proteger los derechos fundamentales a la salud y la vida.

En cuanto al *artículo segundo*, se tiene que este **prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio** a partir de las seis (6:00) de la tarde del día 20 de marzo de 2020 hasta las 6:00 am del día 30 de mayo de 2020, sin quedar prohibido el expendio de bebidas embriagantes. Igualmente, en un párrafo, **prohibió las reuniones y aglomeraciones de personas tanto en espacios abiertos como cerrados**, a partir de las seis (6:00) de la tarde del día 20 de marzo de 2020 hasta las 6:00 am del día 30 de mayo de 2020.

Sobre la medida se puede señalar que es complementaria a la orden de restricción que se viene impartiendo desde el primer artículo, pues dichas prohibiciones tienen como única finalidad, reducir la interacción de los habitantes y propiciar el distanciamiento social, teniendo en cuenta que el virus COVID 19 se transmite de manera rápida y que aumenta sus posibilidades de contagio por la cercanía física. Así, esta medida resulta consecuente con el aislamiento preventivo y conexas con el objeto del Decreto 417.

El *artículo tercero* estableció el **toque de queda de niños, niñas y adolescentes** del municipio de Piendamó a partir de las seis (6:00) de la tarde del día 20 de marzo de 2020 hasta las 6:00 am del día 20 de abril de 2020.

De acuerdo con los considerandos del acto objeto de control previamente expuestos, se advierte que el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, tiene como **finalidad** limitar el derecho a la libre locomoción o circulación de un sector vulnerable de la población, dentro de un período limitado de tiempo, a fin de protegerlos del contagio del coronavirus COVID 19, acatando así al deber constitucional de protección que tiene el Estado respecto de ellos (arts. 44 y 45 C.P.); aspecto que **guarda relación, no sólo con el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020 que le sirve de sustento inmediato²², sino también con el objeto del Decreto Legislativo 417 de 2020.**

El *artículo cuarto* **prohibió el ingreso de vehículos de transporte público intermunicipal o privado, al municipio** de Piendamó Tunía, provenientes del norte y del sur del Cauca, debiendo transitar exclusivamente por la variante, so pena de aplicación de las sanciones establecidas en la Ley 1801 de 2016.

Sobre el particular, la Sala acompaña la apreciación de la representante del Ministerio Público, en el sentido de que esta medida tiene por finalidad, aislar a todo el municipio de Piendamó y evitar que los habitantes entren en contacto con personas provenientes de otras poblaciones, lo cual puede resultar adecuado en la medida que puede evitar hasta cierto punto que el COVID-19 se propague y genere una crisis sanitaria en el Municipio. Esto sin generar traumatismos en la circulación de vehículos con permiso para circular, pues el tránsito por la variante no se afecta.

El *artículo quinto* dispuso que, **quienes infrinjan las disposiciones** del decreto serán sujetos a las medidas de policía y/o a las medidas correctivas contempladas en la Ley 1801 de 2016 para este tipo de comportamientos, aunado a las sanciones o multas a que hubiere lugar, previa aplicación del procedimiento contemplado en la normatividad vigente.

La finalidad de esta disposición es poner en conocimiento de la comunidad las sanciones que se pueden imponer por el simple hecho de incumplir con las medidas adoptadas, dada la necesidad de que se acate estrictamente lo dispuesto a fin de contener la propagación del

²²El artículo 3 del Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020, expedido por el Ministerio del Interior:

“Artículo 3. Toque de queda de niños, niñas y adolescentes. Los alcaldes podrán, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, ordenar el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.”

Expediente	2020 00194 00
Municipio	Piendamó - Cauca
Actos	Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020
Medio de control	Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

coronavirus COVID 19. Sobre el particular, no existe motivo de reproche, pues implica una mera advertencia para que se acaten las normas, so pena de ser sancionado.

El *artículo sexto* estableció que estas medidas transitorias establecidas en el decreto deberán ser aplicadas en concordancia con las disposiciones adoptadas mediante el Decreto Departamental No. 0640 del 20 de marzo de 2020 y el Decreto Nacional 420 del 18 de marzo de 2020 y las demás disposiciones que sean expedidas en los sucesivos como un mecanismo de mitigación para evitar la propagación del virus COVID.19. La Sala simplemente resalta la preocupación del alcalde por dar aplicación armónica de las medidas adoptadas, con las disposiciones departamentales y nacionales.

En cuanto al *artículo séptimo*, se advierte la remisión del decreto al Ministerio del Interior, lo cual se considera totalmente adecuado, considerando lo dispuesto en el Decreto 418²³ y en atención a que el manejo del orden público en el Estado de Emergencia se encuentra en cabeza del presidente de la República y su gabinete. Igualmente, se considera pertinente su remisión a los organismos de seguridad que operen en el municipio y demás competentes para la prevención, control y mitigación de la propagación del COVID-19, para estar al tanto de las medidas a ejecutar.

En relación con el *artículo octavo* se debe señalar que con la publicación del acto se promueve el derecho de todos los habitantes del municipio a conocer las medidas, recomendaciones y restricciones que el gobierno municipal está tomando para hacerle frente a la emergencia sanitaria y en ese sentido, se considera acorde con el ordenamiento jurídico.

Finalmente, el *artículo noveno* simplemente establece la vigencia del acto administrativo a partir de la fecha de su publicación, por lo cual se considera que su contenido no es contrario a Derecho.

2.4.2.2. Proporcionalidad

Se puede colegir que la determinación contenida en el Decreto 014 del 20 de marzo de 2020, **es proporcional y necesaria**²⁴ para prevenir, contener y mitigar el contagio de la enfermedad infecciosa coronavirus COVID 19; pues para enfrentar la pandemia del coronavirus COVID 19, que ha generado una emergencia sanitaria a nivel mundial, es menester reducir la interacción entre los habitantes a fin de contener la propagación del virus (según se expresa en el Decreto Legislativo 417 de 2020), y es precisamente este el fin buscado por el alcalde de Piendamó, (i) prohibiendo la concurrencia de las personas en espacios abiertos y establecimientos de comercio donde se consumen bebidas embriagantes; (ii) prohibiendo las reuniones en espacios abiertos y cerrados; (iii) limitando la libre locomoción de los habitantes en el municipio a través de la medida de toque de queda, para la ciudadanía en general y para los niños, niñas y adolescentes (como sector vulnerable de la población), durante periodos de tiempo limitados y con garantías para el desarrollo de servicios básicos; (iv) y prohibiendo el ingreso de vehículos de transporte público intermunicipal y privados a la cabecera municipal.

²³Artículo 3. Informe de las medidas y órdenes en materia de orden público emitidas por alcaldes y gobernadores. Las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

²⁴“El Decreto Legislativo al desarrollar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, tomó medidas relacionadas con el suelo urbanizable para proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos afectados por la ola invernal que guardan relación de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad con el Estado de Excepción. La Corte Constitucional, sobre el particular expresó:“(…) Mediante el análisis de **conexidad** se determina la relación que debe existir entre los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que en su desarrollo se adoptan por el Gobierno; por el de **finalidad** que las medidas legislativas estén directa y específicamente orientadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; por el de **necesidad** la relación entre el fin buscado y el medio empleado; y por el de **proporcionalidad** que las medidas guarden proporción con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.” CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, consejera ponente: BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ, cinco (5) de febrero de dos mil trece (2013), Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00629-00(CA), Actor: NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, Demandado: DECRETO 1490 DEL 9 DE MAYO DE 2011, Referencia:CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En este sentido, se puede concluir que fueron medidas claramente encaminadas a minimizar la interacción y propiciar el distanciamiento social, que es el mecanismo más eficaz, hasta el momento, para contener la propagación del virus, y en esa medida, se advierte la existencia de una relación adecuada entre el fin buscado y los medios empleados, y que las medidas se atemperan a la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

Sobre la prohibición de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, la prohibición de reuniones y aglomeraciones, y el toque de queda para niños, niñas y adolescentes, la Sala destaca adicionalmente que dicha medida siguió los lineamientos que se han adoptado por el Gobierno Nacional para contrarrestar la presente crisis sanitaria, en especial, los previstos en el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, que promovió dichas medidas²⁵. En consecuencia, en este aspecto, no se desborda ni se extralimita en sus facultades reglamentarias.

Otro aspecto a resaltar respecto de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio, es que si bien la disposición afecta de manera directa a los propietarios de dichos establecimientos, esta medida debe verse como la aplicación del interés general sobre el particular ya que se busca que la enfermedad no se propague de manera exponencial, y es claro que los lugares que aquí se prohíben, permiten que varias personas se reúnan, lo que aumenta la probabilidad de que muchos individuos se contagien. Además, la medida no es desproporcionada o absoluta, porque no se prohibió el expendio, por lo que pueden seguirse comprando o distribuyendo, aunque para consumo en los hogares. En este orden de ideas, se concluye que la medida no es desproporcionada, excesiva ni invasiva de derechos fundamentales.

Finalmente, aclara el Tribunal que, si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que el control automático supone un control integral, no se traduce en que al ejercer el control se revise todo el ordenamiento jurídico, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa.²⁶

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

FALLA:

PRIMERO.DECLARAR que el **Decreto No. 30 del 19 de marzo de 2020**, "*Por medio del cual declara el toque de queda como medida policiva transitoria, ante la propagación del virus coronavirus (COVID 19) y se dictan otras disposiciones*", se encuentra ajustado a Derecho, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Comuníquese lo decidido al municipio en comento, a la procuradora judicial 39 y a la comunidad mediante aviso.

TERCERO. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

²⁵Artículo 2. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales: 2.1. Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. 2.2. Prohíban las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

Artículo 3. Toque de queda de niños, niñas y adolescentes. Los alcaldes podrán, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, ordenar el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.

²⁶Artículo 189 del CPACA

Los magistrados,



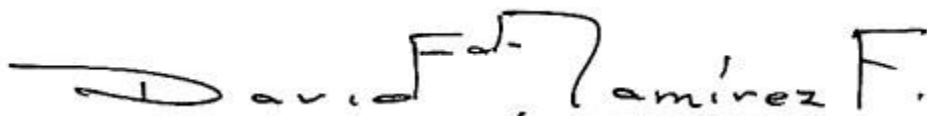
CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ