



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-
SENTENCIA No. 103

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

Magistrado ponente	Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación	19001-23-33-001-2020-00236-00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 00031 de 11 de abril de 2020.
Entidad emisora	Municipio de Cajibío - Cauca

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 (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 00031 de 11 de abril de 2020, *“Por medio del cual se disponen medidas transitorias con el fin de garantizar el orden público y la seguridad en el Municipio de Cajibío por presencia de la enfermedad COVID-19 en el territorio Nacional y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el municipio de Cajibío - Cauca.

I. ANTECEDENTES DEL DECRETO

1. 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 la Ley 137 de 1994, luego de considerar, entre otras cosas, que el 7 de enero de 2020, la *“Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional”* y que el *“6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional”*; declaró, por 30 días calendario, el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, para *“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...”*, entre los fines más destacados.

2. EL ACTO OBJETO DEL PRESENTE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Posteriormente, el alcalde del municipio de Cajibío – Cauca, expidió el Decreto 00031 de 11 de abril de 2020, donde dispuso -transcripción literal-:

“ARTÍCULO PRIMERO. – LIMITAR totalmente la libre circulación de vehículos y Ordenar el aislamiento preventivo de todas la de personas en el territorio del Municipio de Cajibío entre el las 00:00 horas del día 13 de abril de 2020 hasta las 23:59 horas del día 27 de abril de 2020, exceptuando las personas en los siguientes casos, circunstancias y/o actividades en los que se permitirá la circulación y libertad de locomoción:

1. Empleados públicos y/o personal de apoyo que haga parte de la Administración Municipal, que se encuentren en ejercicio activo de sus funciones.

2. Los trabajadores y operarios de farmacias de turno.

3. Los trabajadores y operarios que presten sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos, incluyendo los trabajadores que distribuyen domicilios de restaurantes.

4. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la fuerza pública, ministerio público, defensa civil, cruz roja, defensoría del pueblo, cuerpo oficial de bomberos, rama judicial, organismos de socorro y fiscalía general de la nación.

5. Personal de vigilancia privada y celaduría.

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. Personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales), ambulancias, vehículos de atención pre hospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio y servicios funerarios.

8. Vehículos y personal de las empresas de gases medicinales debidamente acreditados.

9. Servidores públicos y personal cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental o municipal y similar y toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.

10. Personal operativo y administrativo de transporte público, conductores que se encuentren en el desarrollo de la prestación del servicio de transporte y viajeros del servicio de transporte intermunicipal, que tenga viajes programados durante el periodo de toque de queda o en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados.

11. Los vehículos de servicio público individual debidamente identificados, podrán movilizar personas.

12. Los empleados de empresas de servicios públicos domiciliarios que deban adelantar acciones concretas en este horario.

13. Están autorizados para su movilización los vehículos de transporte de carga de animales vivos, alimentos y bebidas, productos lácteos, bienes perecederos, productos de aseo y suministros médicos, el transporte de

materia prima e insumos para la producción industrial y agropecuaria y vehículos que se encuentren en tránsito hacia otros departamentos.

14. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en caso de urgencia.

15. Asistencia y prestación de servicios de salud.

16. Adquisición de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseos, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población).

17. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago y a servicios notariales.

18. Asistencia y cuidado de niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.

19. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

20. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.

21. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseos personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

22. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnología en salud.

23. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.

24. Los servicios funerarios entierros y cremaciones.

25. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamientos, transporte, comercialización y distribución de: i) insumos para producir bienes de primera necesidad; ii) bienes de primera necesidad- alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseos, limpieza de ordinario consumo en la población; iii) alimentos y medicinas para mascotas y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria , así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

26. La cadena de siembra , cosecha, producción embalaje , importación , exportación , transporte y almacenamiento , distribución y comercialización de semillas , insumo y productos agrícolas piscícolas, pecuarios, agroquímicos- fertilizantes, plaguicidas, fungicidas , herbicidas, productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal , el funcionamiento de centros de procesamiento primario, y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización , riesgo mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola y la asistencia técnica. Se Garantizar la logística y el transporte de las anteriores actividades.

27. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, bodegas, mercados al detal en establecimientos y locales comerciales que podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*

28. *Las actividades de servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y garantizar el funcionamiento de servicios indispensables de la administración local. Los servidores públicos y contratistas del Municipio de Cajibío podrán desplazarse con el objeto de cumplir las actividades correspondientes al funcionamiento de la entidad y las tendientes a la contención del virus COVID-19 e impedir su propagación.*

29. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19.*

30. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*

31. *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*

32. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de hoteles, hostales u hospedajes y/o demás solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*

33. *Las actividades hoteleras (hoteles, hostales u hospedajes y/o demás) para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

34. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el este ordinal.*

35. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de servicios públicos de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo residuos biológicos o sanitarios, (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*

36. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores.*

37. *El funcionamiento de servicios de mensajería, postales, radio y televisión local, prensa y/o demás formas de distribución de medios de comunicación.*

38. *El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad- alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo,*

limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

39. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

40. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, que por naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

41. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presentan riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

42. Las actividades de operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, beneficios económicos periódicos sociales-BEPS, prestaciones económicas públicos y privados, así como los correspondientes a los sistemas y subsistemas de seguridad social y protección social.

43. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

44. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo primero. - Las personas que desarrollen alguna de las actividades antes descritas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones, encontrándose como obligación la presentación de credencial o documento idóneo.

Parágrafo segundo. – Las personas exceptuadas y señaladas en el presente artículo deberán adoptar las medidas sanitarias pertinentes para evitar la propagación del SARS Cov-2, productor de la enfermedad COVID 19, como las siguientes:

- 1. Informar inmediatamente en los canales dispuestos para tal fin, en el evento de presentar síntomas de enfermedades respiratorias.*
 - 2. Cuidar su salud y la de sus compañeros de trabajo, manteniendo el lugar de trabajo limpio y los medios de transporte utilizados para desempeñar su labor.*
 - 3. Lavarse constantemente las manos con agua y jabón y evitar tocarse los ojos, nariz y boca sin habérselas lavado.*
 - 4. Evitar el contacto físico con otras personas.*
 - 5. Utilizar tapabocas de forma permanente, cambiarlo cada 8 horas, o inmediatamente cuando haya secreciones.*
 - 6. Adoptar y cumplir las demás recomendaciones u órdenes que en este sentido brinden las autoridades municipales, departamentales o nacionales.*
- El empleador, contratante o supervisor, según sea el caso, garantizará que las personas exceptuadas cumplan con las condiciones higiénicas y sanitarias especificadas anteriormente, de no hacerlo serán sancionados de conformidad con las normas pertinentes.*

Parágrafo tercero. – Las personas que estén desarrollando una actividad o situación exceptuada sólo podrán circular en las calles para la ejecución de la misma, y en ninguna circunstancia se podrá abusar de dicha excepción para transitar en todo momento.

Parágrafo cuarto. – Deberán tenerse en cuenta para garantizar la atención de emergencias, contingencias y garantizar el servicio los equipos reportados por cada una de las siguientes entidades:

1. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
2. ALCANOS
3. Compañía Energética de Occidente (CEO)
4. Administración pública Cooperativa de Cajibío-APC
5. Secretaría Local de Salud del Municipio de Cajibío
6. Secretaría de Gobierno, tránsito, transporte y Participación Comunitaria del Municipio de Cajibío
7. Consejo territorial de atención del Riesgo

Los organismos de socorro y grupos de apoyo deberán extremar medidas de prevención en aras de garantizar la disponibilidad para la respuesta en caso de ser necesario, por lo tanto, deberán permanecer en alistamiento preventivo. Cada entidad deberá reportar a la Secretaría de Gobierno, tránsito, transporte y Participación Comunitaria del Municipio de Cajibío y al Consejo territorial de atención de Riesgo el listado de los equipos y turnos de atención y disponibilidad durante la medida tanto de toque de queda como la de aislamiento. La movilidad de cada uno de los equipos de contingencia y/o emergencia se hará en vehículos institucionales debidamente emblemáticos, extremando las medidas de seguridad para todo el personal y los vehículos.

Parágrafo quinto. - Permitir a partir del día 13 al 27 de abril de la presente anualidad la circulación de una persona por núcleo familiar para realizar las actividades de adquisición de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseos, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población) y desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago y a servicios notariales, donde le ciudadano deberá portar la cedula de ciudadanía, en el siguiente horario y fecha, establecido en los dos últimos dígitos del documento de identidad:

ABRIL

Jornada/ fecha	Lunes 13	Martes 14	Miércoles 15	Jueves 16	Viernes 17	Sábado 18	Domingo 19
Mañana (8:00 am a 2:00 pm)	06 al 10	16 al 20	26 al 30	36 al 40	46 al 50	Excepción	Aislamiento General
Tarde (12:00 pm a 4:00pm)	01 al 05	11 al 15	21 al 25	31 al 35	41 al 45	Excepción.	Aislamiento General

ABRIL

Jornada/ fecha	Lunes 20	Martes 21	Miércoles 22	Jueves 23	Viernes 24	Sábado 25	Domingo. 26
Mañana (8:00 am a 2:00 pm)	56 al 60	66 al 70	76 al 80	86 al 90	96 al 00	Excepción	Aislamiento General
Tarde (12:00 pm a 4:00pm)	51 al 55	61 al 65	71 al 75	81 al 85	91 al 95	Excepción.	Aislamiento General

Parágrafo sexto. -Exceptúese a lo establecido en el parágrafo quinto del artículo primero del presente decreto, con relación a lo estipulado al horario, fecha y los dos últimos dígitos del documento de identidad, los días sábados puesto que es el día de mercado en la cabecera municipal. Se establece el ingreso de una persona por núcleo familiar a la plaza de mercado del Municipio de Cajibío, en el horario comprendido entre las 5:00 am a 2:00 pm, que se hará en un aforo no mayor a 10 personas en un interludio máximo de 20 minutos para que adquieran bienes de primera necesidad como alimentos perecederos y no perecederos de manera controlada por parte de Administración Municipal y la Policía Nacional.

ABRIL

<i>Jornada/Fecha</i>	<i>18</i>	<i>25</i>
<i>5:00 am a 2:00 pm</i>	<i>Plaza de mercado en un aforo no mayor a 10 personas en un interludio NO MAYOR a 20 minutos.</i>	<i>Plaza de Mercado en un aforo no mayor a 10 personas en un interludio NO MAYOR a 20 minutos.</i>

Parágrafo séptimo. - Cuando un niño, niña, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado, deban salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo octavo - Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía, por un periodo máximo de 20 minutos.

Parágrafo noveno. - la Administración municipal insta a todos los administradores de galerías, centros comerciales, bancos, farmacias y expendios de medicamentos, así como todos los establecimientos relacionados que vayan a operar y atiendan público, con apoyo de funcionarios del ente territorial se controlará las aglomeraciones con las siguientes determinaciones:

- 1. Medidas de alejamiento social.*
- 2. Filas separadas (distancia no menor a dos metros entre persona a persona).*
- 3. Dispensio de gel antiséptico a las personas que asistan a establecimientos.*
- 4. Cajeros con tapabocas y guantes.*
- 5. Prohibir el ingreso de personas con gripas.*
- 6. Limitar el ingreso de personas al establecimiento, de modo que las personas que ingresen conserven su debida distancia.*
- 7. Las demás recomendaciones que establezca la autoridad municipal.*

Parágrafo decimo. – ES deber de los administradores de los establecimientos a los que se refieren en parágrafo anterior ser garantes de la aplicación de estas medidas preventivas. El incumplimiento de estas medidas les acarreará las sanciones a que haya lugar.

El Incumplimiento de estas prevenciones da mérito para imponer las sanciones correspondientes.

Parágrafo décimo primero. -AUTORIZACIÓN TRANSPORTE COLECTIVO: Las empresas prestarán el servicio público de transporte terrestre colectivo utilizando la capacidad operativa pertinente conforme a la demanda de

usuarios, a fin de garantizar la prestación de las rutas de transporte, hasta que se supere la emergencia causada por el virus Coronavirus COVID.

Solo podrá ser utilizada hasta el setenta por ciento (70%) de la capacidad individual de cada automotor, a fin de evitar la conglomeración de usuarios y con ello los posibles contagios y/o la propagación del virus COVID 19.

Las empresas de servicio de transporte terrestre automotor colectivo debidamente habilitadas, podrán ajustar de los planes de rodamiento, para variar las frecuencias en la prestación de las rutas del servicio público de transporte terrestre colectivo.

Los horarios de prestación del servicio público de transporte terrestre colectivo, estarán sujetos a las estipulaciones y/o determinaciones que expida el Alcalde Municipal de Cajibío en virtud de la emergencia sanitaria por el brote del virus Coronavirus COVID

Las empresas de servicio de transporte terrestre automotor colectivo, deberán aplicar los protocolos y recomendaciones establecidas en presente Decreto, además del lavado, deben ser esterilizados con alcohol antiséptico los pasamanos, asientos, timbres y demás lugares donde el usuario pueda ser objeto de contaminación. El incumplimiento de las medidas sanitarias e higiénicas será sancionado con las medidas correctivas pecuniarias que apliquen la Policía Nacional y autoridades competentes.

Parágrafo décimo segundo. - SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO EN VEREDAS Y CORREGIMIENTOS: Se autoriza temporalmente a las empresas de servicio de transporte terrestre automotor colectivo debidamente habilitadas, para realizar viajes, a los corregimientos y veredas sin que haya necesidad de expedir permisos especiales o autorización escrita, hasta las diferentes veredas del Municipio de Cajibío, siempre y cuando estas no tengan asignadas rutas de Transporte Colectivo de Pasajeros, o no tengan autorizada la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre por Carretera Operación Nacional.

Las empresas de Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros, que realicen viajes a las veredas y corregimientos Municipales de Cajibío, conforme al presente decreto, realizarán acuerdos, convenios, o contratos de transporte según lo amerite el caso hasta que se supere la emergencia causada por el virus Coronavirus COVID 19.

Parágrafo décimo tercero.- SERVICIOS ESPECIALES DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS: Las empresas de servicio de transporte terrestre automotor colectivo y del servicio público de transporte terrestre automotor especial, podrán prestar el servicio a los diferentes gremios comerciales o de trabajo del Municipio de Cajibío determinados por el presente Decreto, para lo cual realizarán acuerdos, convenios, o contratos de transporte según lo amerite el caso hasta que se supere la emergencia causada por el virus Coronavirus COVID 19.

Parágrafo décimo cuarto.- RESTRICCIÓN AL USO DE VEHÍCULOS PARTICULARES: Prohíbese temporalmente la circulación y parqueo en vía pública en toda el Municipio de Cajibío a partir de las 00:00 horas del 24 de marzo de 2020, y hasta nueva orden, de vehículos automotores, motocicletas, motocarros, moto triciclos, y cuatrimotos del servicio particular, medios no motorizados como Bicicletas, Patinetas y Vehículos de Tracción Animal, con el propósito de garantizar protección a la población y evitar la propagación del virus.

Parágrafo décimo quinto - Los vehículos destinados al transporte de las personas que deban abastarse de alimentos de primera necesidad, víveres, alimentos bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población y demás elementos de la canasta familiar podrán circular siempre y cuando al momento de ser requeridos por la Autoridad demuestren con su cédula de ciudadanía que su número está conforme al cronograma estipulado por la Administración Municipal del presente decreto.

Se permite la circulación de vehículos de las personas que realicen las actividades exceptuadas y previstas en el presente artículo con las limitaciones establecidas para los particulares y deberán estar acreditadas como tal, además deberán circular debidamente identificados y (Uniforme, Chaleco Reflectivo, Carné y/o Constancia de la entidad o empresa que acredita como empleado si es el caso), el vehículo debe ser conducido por su propietario. En caso de vehículos oficiales el conductor legalmente designado, siempre y cuando se encuentre en ejercicio de sus funciones y no para desplazamientos personales, además no pueden llevar acompañantes excepto los vehículos que presten el servicio de escolta debidamente autorizados. Los vehículos deben cumplir con todos y cada uno de los documentos de circulación. (Licencia de Transito, SOAT, Tecnicomecánica cuando aplique y Licencia de Conducir).

Los vehículos destinados el transporte del personal del servicio de la salud y demás operarios de la salud, estarán exentos de las restricciones aquí indicadas, siempre y cuando estén completamente identificados y el vehículo cumpla con todos y cada uno de los documentos de circulación. (Licencia de Transito, SOAT, Tecnicomecánica cuando aplique y Licencia de Conducir)

En caso de urgencia, pueden salir y circular quienes deban atender asuntos de fuerza mayor, siempre y cuando acrediten las circunstancias en caso que la autoridad lo requiera.

Parágrafo décimo sexto. - Con el fin de evitar la propagación del COVID-19 se prohíbe el parrillero en motocicletas, motocarros, moto triciclos, y cuatrimotos del servicio particular.

Parágrafo décimo séptimo. -Las excepciones contempladas en los numerales 27 y 32, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida preventiva obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 8:00 p.m.

ARTÍCULO SEGUNDO. – Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en todo el territorio del Municipio de Cajibío, a partir de las 00:00 horas del día 13 de abril de 2020 y hasta las 23:59 horas del día 27 de abril 2020.

Parágrafo. Durante el tiempo que permanezcan las medidas del presente decreto se limita el expendio de bebidas embriagantes a un producto por persona, para lo cual los establecimientos de comercio deberán llevar un registro de las ventas efectuadas. En todo caso no se podrá expender a personas menores de 18 años.

ARTÍCULO TERCERO.- Desarrollense acciones preventivas por parte de la Administración Municipal, ESE Centro Uno, Punto Atención Cajibío, Defensa Civil, Cruz Roja y la Policía Nacional en sitios estratégicos como la Administración Municipal, entidades judiciales, lugares de ubicación de redes de comunicación, servicios públicos (energía, acueducto y gas), zona comercial, bancaria, estaciones de servicio, plazas de mercado y en todo lugar que pueda ser un sitio de vulnerabilidad en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO CUARTO. - Garantías para el personal médico y del sector salud. No se podrá impedir, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejercerán actos de discriminación en su contra.

ARTÍCULO QUINTO. -La Policía Nacional deberá verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto, aplicando las medidas correctivas cuando sea el caso.

ARTÍCULO SEXTO. – SANCIONES. En caso de violación e inobservancia de las medidas previstas en el presente decreto correlacionese la situación fáctica a la normatividad aplicable, dará lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.2.1 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue”.

ARTÍCULO SÉPTIMO. - Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de las 00:00 del día 13 de abril de 2020 y deroga el decreto municipal 00022 de 20 de marzo de 2020 y deroga el decreto municipal 00024 de 23 de marzo de 2020.” (SIC)

Como fundamento de su decisión indicó -transcripción literal-:

“Que el artículo 2 de la Constitución política de Colombia prescribe que: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derecho, libertades, y para asegurar el cumplimiento de los derechos sociales del estado y los particulares”

Que el artículo 24 constitucional establece como derecho fundamental la libre circulación dentro del territorio nacional, sin embargo, este derecho no es absoluto, puede tener limitaciones, tal como se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia T-483 de 8 de julio de 1999, estableciéndolo de la siguiente manera:

“El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública , o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tenga la debida justificación a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales”

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistir y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que el artículo 46 superior prevé que tanto el Estado como la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizarán los servicios de seguridad social integral.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política corresponde al presidente de la República conservar el orden público en todo el territorio nacional.

La sentencia C 366 de 1996 establece, en cuanto al poder policial y la función de policía lo siguiente:

“El poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. En el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.

La función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía, dentro del marco constitucional, legal y reglamentario”

Que mediante sentencia C-128 de 2018 la Corte Constitucional ha definido el concepto de orden público como el: “Conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse con las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medio ambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana.

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 ordenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que de 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 de conformidad con la Ley Estatutaria 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud, el Estado es responsable

de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

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

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

Que la Organización Mundial de la Salud — OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

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 señalar las siguientes instrucciones a los alcaldes y gobernadores.

Que de conformidad a la Ley 1551 de 2012 el alcalde está facultado para dictar medidas restrictivas con el fin de procurar el mantenimiento del orden público o su restablecimiento, medidas como entre otras restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes y toque de queda.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Código Nacional de Policía y Convivencia, los gobernantes y los alcaldes, podrán disponer

acciones transitorias de policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de hechos como situaciones de seguridad, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias.

Que el alcalde es la primera autoridad de Policía y de Tránsito en el Municipio y como tal con el interés de preservar la seguridad, podrá restringir la circulación de vehículos automotores o motocicletas, o de estas con acompañantes durante el periodo que se estime conveniente, con el objeto de prevenir posibles alteraciones de orden público.

Que la Ley 1801 de 2016 estableció como uno de sus principios fundamentales que de acuerdo a la necesidad las autoridades de policía podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público.

Que corresponde al alcalde como primera autoridad de policía en la ciudad, adoptar las medidas y utilizar los medios de policía necesarios para conservar el orden público, garantizar la seguridad ciudadana, la protección de los derechos y libertades públicas.

Que el numeral 1 y el subliteral b) del numeral 2 del literal B) y el párrafo 1 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, prescriben como funciones de los alcaldes:

- 1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:*

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

(...)

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

PARAGRAFO 1°. La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales

Que los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los Gobernadores en los siguientes términos:

“[.]ARTICULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante a mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARAGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 90 de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia Sanitaria. (..)

d) ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARJA DE POLICIA 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:

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

B. 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 (...) (Negrilla por fuera del texto original).

Que el presidente de la República mediante Decreto 417 del 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

Que en virtud de lo previsto en el párrafo 1 del artículo 2 del Decreto 418 del 2020 las medidas que se adoptan mediante el presente acto fueron debidamente coordinadas con el gobierno nacional y no van en contravía de las instrucciones dadas por el presidente de la República, para lo cual se puso en conocimiento previamente al Ministerio del Interior.

Que mediante Decreto 457 de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones a los alcaldes y gobernadores para ser tenidas en cuenta en el ejercicio de sus funciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público". (SIC)

3. El Tribunal avocó el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 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 ello 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.

II. INTERVENCIONES

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

5. El Ministerio Público, rindió concepto de fondo en el concluyó que el acto debía declararse ajustado a Derecho respecto del período durante el cual produjo sus efectos.

Que el decreto cumplió con los requisitos formales, ya que fue plenamente identificado, proferido por el alcalde en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, siendo un acto administrativo de carácter general, debidamente motivado, el cual resultaba aplicable a los habitantes del ente territorial.

Que con aquel se implantaron una serie de medidas con el fin de proteger y garantizar los bienes jurídicos referidos a la convivencia, orden público, tranquilidad y salubridad pública de los habitantes del municipio, con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020; medidas que se encuentran ajustadas a Derecho con base en el marco normativo constitucional y legal que las soporta.

Que también guardó coherencia y relación con las medidas decretadas por el Gobierno Nacional dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada a través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, y que desarrollan también las decisiones adoptadas posteriormente a través del Decreto 531 del 08 de abril de 2020, que a su vez derogó el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020; proferidos por el presidente de la República.

III. CONSIDERACIONES

6. COMPETENCIA.

El Tribunal debe asumir el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 de la LEEE, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y pese a que aquel tuvo vigencia temporal (de las 00:00 horas del 13 de abril a las 23:59 horas del 27 de abril de 2020) y que para el momento de esta sentencia perdió obligatoriedad conforme al artículo 91-5- de la última codificación, no por ello su revisión debe omitirse, pues, durante ese lapso produjo efectos jurídicos: *“El decaimiento, a partir de la fecha mencionada, no es óbice para que el Consejo de Estado haga un juicio de legalidad del acto objeto de examen por cuanto nació a la vida jurídica y generó efectos jurídicos”*¹.

¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Filemón Jiménez Ochoa. Bogotá, D. C., 11 de agosto de 2009. Radicación Numero: 11001-03-15-000-2009-00304-00.

7. SOBRE LA VALIDEZ O LA CONFORMIDAD DE LAS NORMAS CON OTRAS DE MAYOR JERARQUÍA.

Es del caso precisar que cualquier sistema jurídico moderno está integrado por reglas y principios. Las primeras tienen condiciones específicas de aplicación que impiden que coexistan con otras que les sean contrarias: se aplican todo o nada, y la colisión que llegare a presentarse entre dos de ellas, se resuelve retirando una del ordenamiento jurídico conforme a las pautas del artículo 5º de la Ley 57 de 1887 o construyendo con las dos una, donde hay un enunciado general y su respectiva excepción. Mientras que los últimos al carecer de esos supuestos, no pueden entrar en conflicto entre sí a nivel normativo y por ello tal choque solo acaece en los casos concretos y se disuelve, entre otros, mediante los test de razonabilidad e igualdad y la ponderación concreta².

Sin embargo, las normas jurídicas (reglas y principios) están o pueden jerarquizarse y de ello se deriva el concepto de validez, el cual, de otro lado, es entendido como el ajuste que debe tener una a otra de mayor jerarquía o, lo que es lo mismo, que las superiores dan validez a las inferiores. Tal aspecto aparece regulado, entre otros, en los artículos 4º y 209 y siguientes y 288 de la Carta que, en su orden, prevén la supremacía de esta sobre las demás disposiciones, de las leyes sobre los actos administrativos, etc. Aspectos estos que fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998.

8. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

La Carta autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior³, de conmoción interior⁴ y de emergencia⁵.

Los fundamentos del primero surgen de su propia denominación; los del segundo obedecen a una grave perturbación del orden público que desborde las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, los del tercero, de carácter residual, responden a hechos distintos de los anteriores que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación. La

² Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.

³ Artículo 212.

⁴ Artículo 213.

⁵ Artículo 215.

revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional. El Congreso de la República debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos, e igualmente el Ministerio Público debe cumplir precisas funciones. Esas competencias en lo que respecta al tercer caso, que ocupa la atención de la Sala, aparecen regulados de manera especial en los artículos 46 y siguientes de LEEE que reglamenta el tema conforme al artículo 152 -e- de la Carta Política.

8.1. SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD ASIGNADO A LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El Gobierno Nacional luego de declarar un estado de excepción, no es el único que expide normas jurídicas con el fin de concretar las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, también las autoridades territoriales pueden y deben apoyarse en ellas con la misma finalidad conforme a los artículos 305 -1- y 315-1- de la Constitución Política, pues, Colombia es una República unitaria regida, entre otros, por el principio de coordinación de las actuaciones de las entidades públicas con cara al cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º, 209, ss., 298 y 311 C. Po.).

Esas medidas de carácter general que sean expedidas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y que tengan como propósito el desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, son objeto de control inmediato de legalidad por parte de los tribunales administrativos, de conformidad con los 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

*“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 fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.

La vinculación entre los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción y los actos administrativos pasibles de control inmediato de legalidad resulta evidente cuando en estos, expresamente, se mencionan aquellos como soporte normativo. Sin embargo, en opinión de la Sala, también existe cuando pese a que no se citen textualmente los primeros, sí aparecen como premisas normativas tácitas de los segundos, pues, la norma transcrita no distingue entre una y otra eventualidad y solo exige el “desarrollo” como conector entre tales disposiciones.

En suma, el sistema de competencias de las entidades y servidores públicos, incluida la Rama Judicial, es taxativo conforme a los artículos 6º y 121 de la Constitución Política. Por ello si el acto del que se trate fue expedido por fuera del marco legal de la declaratoria del estado de emergencia, ya porque temporalmente es anterior o posterior a la vigencia de la misma ora porque si bien se emitió dentro de ese lapso no fue sustentado en ella expresa ni tácitamente, el Tribunal carece de competencia para analizarlo por la vía del control inmediato de legalidad, aunque, por supuesto, sí podría juzgarlo a través de las otras previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo el cumplimiento de los correspondientes requisitos formales.

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a partir del artículo 20 de LEEE, que reprodujo el 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dicho que el referido control de legalidad tiene las características siguientes⁶:

- a) *Se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.*
- b) *Es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.*
- c) *No suspende la ejecución del acto administrativo.*
- d) *La falta de publicación no lo impide.*
- e) *Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.*

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Cp.: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., 5 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Decreto 505. Ver también sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 2009-00305.

Con cara al último requisito, es necesario anotar que la Sala no puede limitarse a la mera confrontación de la norma sometida a control con el decreto que dispuso el estado de excepción, sino que, además, debe analizar la eventual transgresión del ordenamiento jurídico, sino se olvida que esas facultades excepcionales sólo pueden utilizarse en circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado, que la ley tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales y que, en general, existen límites que no pueden rebasarse conforme lo prevé la citada LEEE. Sobre el tema la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha dicho:

“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.”⁷

8.2. ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE HARÁ EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

La Corte Constitucional cuando ha abordado el control inmediato de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de los estados de emergencia, lo ha hecho, conforme a la C-466 de 2017, desde los puntos de vista formal y material.

Por el primero, ha verificado si los decretos reúnen los requisitos siguientes: (i) que estén motivados, (ii) que estén suscritos por la autoridad administrativa competente para emitirlos, (iii) que sean expedidos durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determinen el ámbito territorial para su aplicación⁸

Y, por el segundo, ha indagado si fueron expedidos en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica, pero a partir de los

⁷ Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA- 011, consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque. Citada por la misma Corporación en la fechada el 22 de febrero 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00452-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Ministerio de la Protección Social. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo.

⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015, C-300 de 2011, C-244 de 2011, C-233 de 2011, C-216 de 2011, C-194 de 2011, C-193 de 2011 y C-940 de 2002.

siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

El Consejo de Estado⁹, por su parte, ha indicado que el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de LEEE y 136 del CPACA, también nacido de la declaratoria de los estados de emergencia, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores y frente a los temas estudiados, y relativa con relación al resto del ordenamiento jurídico; razón por la cual es posible que el acto respectivo sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados y que, además, el análisis de validez debe hacerse confrontándolo con todo el universo jurídico, es decir, que dicho control es integral. Así lo señaló:

“que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. 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.”¹⁰

También tiene dicho que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)¹¹ con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento, esto es, con: a) Las normas constitucionales sobre derechos fundamentales, b) las convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) las constitucionales que rigen los estados de excepción, d) la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, e) el decreto de declaratoria del estado de excepción y f) los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

Si tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han acudido a los referidos parámetros formales y materiales para ejercer sendos controles inmediatos de legalidad, el Tribunal también debe hacerlo

⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá. Mayo 24 de 2016. Radicación Núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

respecto de los actos que expidan las autoridades territoriales por la misma razón.

El Consejo de Estado, en definitiva, ha definido como características¹² del Control inmediato de legalidad, las siguientes:

i) Es un verdadero proceso judicial debido a que, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es una sentencia judicial la que emite la jurisdicción de lo contencioso administrativo en dicho trámite.

ii) Es automático e inmediato porque tan pronto como la entidad pública expida el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, dentro de las 48 horas siguientes, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente, de oficio, lo revise e incluso sin que se haya divulgado.

iii) Es autónomo porque incluso es aplicable a los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que expida el presidente de la República para conjurarlo.

iv) Es integral por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad de este 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.

Es de aclarar que, aunque, en principio, 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, se confronte con todo el ordenamiento jurídico, pero queda circunscrito a las normas invocadas en la respectiva sentencia.

v) Es compatible¹³ con las acciones públicas de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, ya que el acto administrativo general expedido para

¹² Ver Sentencia del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-047201, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción puede demandarse posteriormente en nulidad simple o en nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

vi) Es participativo en la medida que los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

vii) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa¹⁴, porque cuando declara la nulidad total o parcial de los actos objeto de control, si bien tiene efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tiene la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los *ítems* que analizó y decidió.

9. DEL CASO CONCRETO.

El acto administrativo objeto de control de legalidad fue expedido en el contexto del estado de emergencia social que declaró el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, para enfrentar el Covid-19 y tenía por objeto limitar totalmente la libre circulación de vehículos y ordenar el aislamiento preventivo de todas las personas en el territorio del municipio de Cajibío entre las 00:00 horas del día 13 de abril de 2020 hasta las 23:59 horas del día 27 de abril de 2020, salvo las personas en los casos, circunstancias y/o actividades que seguidamente relaciona.

9.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

El acto administrativo fue expedido y suscrito por el alcalde municipal, aparece debidamente motivado, según la transcripción que se hizo en la parte motiva, fue expedido durante la vigencia del estado de excepción y en desarrollo del mismo, en tanto que sus disposiciones propenden por atender el objeto del Decreto 417 de 2020, que corresponde a *“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...”*, en la medida que implementó varias decisiones para disminuir la propagación del contagio, las cuales se circunscribieron a un ámbito

¹³ Ver Sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 7 de febrero de 2000, exp. CA-033, M.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez; del 20 de octubre de 2009, exp. 2009-00549, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 200900732, M.P. Enrique Gil Botero.

¹⁴ Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

territorial para su aplicación. De modo que formalmente no puede hacerse reproche alguno.

9.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DEL DECRETO CON LAS NORMAS SUPERIORES.

Según lo dicho, el estudio alude a los límites materiales específicos del acto administrativo, expedido por la entidad territorial en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, y que debe desarrollarse a partir de los juicios (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

9.2.1. Los juicios de conexidad material y finalidad, están previstos en los artículos 215 de la Constitución y 47 de LEEE, y con ellos se busca establecer si las medidas adoptadas en el acto administrativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción. Ellos implican que la materia sobre la cual tratan las medidas guarde relación directa y específica con la crisis que se pretende sortear, y deben ser evaluados desde los puntos de vista: (i) interno o desde la específica relación entre las medidas adoptadas y "*las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*"¹⁵, y (ii) externo o desde la relación entre el acto administrativo y la declaratoria de emergencia.

9.2.1.1. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se indicó que el 7 de enero de 2020, la "*Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional*" y que el "*6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional*"; declaró, por 30 días calendario, el "*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*", para "*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...*", entre los fines más destacados.

9.2.1.2. Y en el decreto mencionado se argumentó que la Organización Mundial de la Salud — OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación; que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la

¹⁵ Sentencias C-723 de 2015.

Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

9.2.1.3. De esta manera existe conexidad material y finalidad entre lo dispuesto por el Gobierno Nacional y la autoridad territorial, e igualmente entre los propósitos del acto administrativo y las medidas en él adoptadas.

9.2.2. Los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad buscan comprobar que en el acto *sub examine* no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia¹⁶. Por ello debe verificarse que las medidas dispuestas: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

9.2.2.1. Según lo dicho, el decreto se expidió con el fin de limitar totalmente la libre circulación de vehículos y ordenar el aislamiento preventivo de todas las personas en el territorio del municipio de Cajibío entre el las 00:00 horas del día 13 de abril de 2020 hasta las 23:59 horas del día 27 de abril de 2020, salvo las personas en los casos, circunstancias y/o actividades que seguidamente relaciona. Estas excepciones tenían por objeto mantener el abastecimiento de los bienes y servicios esenciales, y el confinamiento obedeció a medidas sanitarias orientadas a contrarrestar el Covid-19 que, como es notoriamente sabido, es un virus altamente contagioso y mortal.

De esta manera si bien se restringió el ejercicio de derechos constitucionales como la libertad de locomoción, libre desarrollo de la personalidad, libertad de empresa, educación, reunión, consumo, etc., ello se hizo dentro de un tiempo razonable y espacio específico, y buscaba materializar fines constitucionales como son integridad personal y la vida de toda la población local, y el medio utilizado, el confinamiento, fue pertinente a ese fin.

Y aunque se establecieron excepciones, todas estaban orientadas a mantener los servicios esenciales para la vida y no desconocieron el principio de igualdad, por un lado, porque tendían a proteger un fin constitucionalmente importante y, por el otro, porque las personas que

¹⁶ Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015

involucraban, al disminuir ostensiblemente el contacto social, también fueron protegidas en su integridad física y en su vida. De ahí que no se advierta arbitrariedad alguna en la expedición del acto por estos aspectos.

9.2.3. El juicio de no contradicción específica refiere a que las medidas adoptadas: (i) no contengan "*una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales*"¹⁷ y que (ii) no desconozcan "*el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de LEEE*".

De esta manera las limitaciones en el ejercicio de los anotados derechos fundamentales de las personas se orientan a proteger la salud y la vida de toda la población local, que son fines constitucionalmente importantes, y los medios utilizados, el confinamiento y demás restricciones, resultan pertinentes al efecto. De modo que el acto no contradice específicamente la Carta ni los tratados internacionales aprobados por el Congreso, sino que, por el contrario, los desarrolla a través de una lectura en clave de la pandemia. Tampoco desconoce el propósito y medidas previstos en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que igualmente implementa en el contexto local.

9.2.4. El juicio de motivación suficiente, conforme al artículo 8 de LEEE, el acto debe "*señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)*" y, por tanto, lo que busca es verificar si en aquel se indican las razones suficientes que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales¹⁸: "*...en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*".

En el presente caso, el juicio de motivación suficiente aparece igualmente cumplido a partir de la información suministrada por la OMS y el Ministerio de Salud, que advierten de la agresividad del virus Covid-19 y la necesidad de proteger la población. De modo que el confinamiento y demás medidas, que sin duda afectan derechos fundamentales, aparecen justificados frente al grave riesgo de la pandemia.

9.2.5. El juicio de incompatibilidad según el artículo 12 *ibídem*, "*los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las*

¹⁷ Sentencia C-225 de 2009

¹⁸ Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011

cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción". Sin embargo, en ese evento no se suspendió ley alguna.

9.2.6. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean *"necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción"*. El análisis de los actos refieren a dos aspectos: el primero, la necesidad fáctica, la cual consiste en verificar si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos y, el segundo, la necesidad jurídica, que implica verificar *"la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad"*¹⁹

Desde el punto de vista de la necesidad fáctica, se advierte que el acto se sustenta en la información de la OMS y del Ministerio de Salud sobre el Covid-19, y que ha sido confirmada por hechos posteriores que son notorios y que evidencian la agresividad y la facilidad con que aquel se propaga. De modo que el confinamiento, frente a la ausencia de un tratamiento eficaz, que también es un hecho notorio, es la única medida eficiente para evitar que la pandemia se propague con más celeridad y muerte.

Y desde el punto de vista de la necesidad jurídica, el propósito de proteger a la población de la agresividad del virus requiere limitar la libertad de locomoción y los otros derechos mencionados, pues, no existe otra medida jurídica que resulte pertinente a ese fin, que es constitucionalmente importante, ni que resulte menos gravosa en cuanto a restricción de derechos y garantías constitucionales.

9.2.7. Y, por último, el juicio de proporcionalidad también consagrado en el artículo 13 de LEEE, prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, es decir, que los actos exigen la verificación de dos elementos: el primero, que deben *"imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad"*²⁰ y, el segundo, que la medida excepcional *"guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos"*.

¹⁹ Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

²⁰ Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

Las limitaciones en comento responden a un fin constitucional de suma importancia, que es la protección de la salud y la vida de toda la población, y los medios que fueron utilizados, el confinamiento y demás restricciones, resultan pertinentes a ese fin. Este, además, es especialmente importante en la medida que sin la vida los demás derechos y garantías no tienen importancia alguna, y si bien los medios escogidos restringen otros derechos constitucionales, no existía para el momento del acto e incluso no existe para la fecha de este fallo, según la información de la que se dispone, otros mecanismos fácticos ni jurídicos para afrontar tal peligro; aunque, con todo, se plantearon algunas excepciones que, como bien lo afirmó la representante de la Procuraduría, permiten entender que el núcleo esencial del derecho fundamental no se afectó. De allí que el juicio de proporcionalidad estricto aparezca igualmente cumplido.

En conclusión, (i) ninguna de las medidas adoptadas por en el acto *sub examine* resulta excesiva en relación con la calamidad pública que se pretende conjurar, (ii) todas las medidas son plenamente compatibles con la naturaleza, fines, composición y características del Covid-19, (iii) las medidas contribuyen altamente a la protección de la población de la entidad territorial y, finalmente, (iv) están debidamente limitadas y restringidas a la finalidad que se pretende alcanzar, esto es, conjurar la pandemia y el despliegue de sus efectos.

10. Por tanto, se declarará ajustado a Derecho el acto en comento.

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,

FALLA:

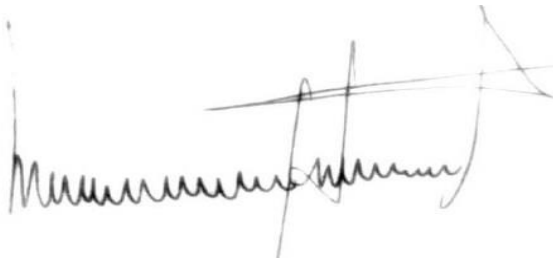
PRIMERO. Declárase ajustado a Derecho el Decreto 00031 de 11 de abril de 2020, *“Por medio del cual se disponen medidas transitorias con el fin de garantizar el orden público y la seguridad en el Municipio de Cajibío por presencia de la enfermedad COVID-19 en el territorio Nacional y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el municipio de Cajibío - Cauca.

SEGUNDO. Notifíquese lo decidido al municipio en comento, a la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO. Publíquese esta decisión 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. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ