



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

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

SENTENCIA TA-DES 002-ORD. 070- 2020

Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00131-00.
Remitente: MUNICIPIO DE SUCRE, CAUCA.
Decreto: N° 043 DEL 23 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala a efectuar control inmediato de legalidad del Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020 “por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas y se dictan medidas de aislamiento preventivo para la contención del coronavirus (COVID-19) en el municipio de Sucre y se adoptan otras disposiciones”, expedido por el alcalde del municipio de la Sucre, Cauca.

I. ANTECEDENTES

La alcaldía del municipio de Sucre, Cauca, remitió al correo institucional dispuesto para el sistema de reparto, el Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020, con el fin de que esta Corporación adelante el correspondiente control inmediato de legalidad, según lo establecido en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante auto de 02 de abril de 2020, el magistrado sustanciador avocó conocimiento del decreto para efecto de adelantar el respectivo control de legalidad.

1. Texto de la norma a revisarse.

A continuación, se transcribe en su integridad el texto del decreto:

“DECRETO No. 043

(23 DE MARZO DE 2020)

POR EL CUAL SE RESTRINGE TRANSITORIAMENTE LA MOVILIDAD DE PERSONAS Y SE DICTAN MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO PARA LA CONTENCIÓN DEL

CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE SUCRE Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES.

LA ALCALDESA del MUNICIPIO DE SUCRE, CAUCA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 2, 29, 38 y numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de ley 1551 de 2012, y los artículos 2, 4, 12, 13, 14, 57, 58, 59, 61, 65 y 66 de la ley 1523 de 2012 y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia dispone que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; así mismo que las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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

Que el numeral 3 del artículo 315 ibídem establece como atribuciones del alcalde dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Que el literal D del artículo 29 de la ley 1551 de 2012, modificadorio del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, consagra como funciones del alcalde en relación con la administración municipal: dirigir la acción administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo.

Que la ley 1523 de 2012, creó los consejos municipales de gestión del riesgo de desastres, estableció su conformación y funcionamiento, entre otros.

Que el alcalde es el conductor del Sistema Nacional de Prevención del Riesgo en el nivel local y está investido con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción entre las que se encuentra facilitar el apoyo de los niveles departamental y nacional y desempeñar las labores de complementariedad que corresponde a los municipios, asumiendo su responsabilidad.

Que El día 31 de diciembre de 2019, las autoridades del Gobierno de la República Popular de China, reportaron un conglomerado de 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida entre personas vinculadas a un mercado (productos marinos) en la ciudad de Wuhan (población de 19 millones de habitantes), capital de la provincia de Hubei (población de 58 millones de habitantes), sureste de China; de los cuales 7 fueron reportados como severos. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre, con algunos pacientes presentando disnea y cambios neumónicos en las radiografías del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales). El 7 de enero de 2020; las autoridades chinas informaron que un nuevo coronavirus (nCoV) fue identificado como posible etiología, es decir es una

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00131-00.
Remitente: MUNICIPIO DE SUCRE, CAUCA.
Decreto: N° 043 DEL 23 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

nueva cepa que no se había ha identificado previamente en el ser humano y que ahora se conoce con el nombre de SARS Cov- 2, el cual produce una enfermedad nominada COVID-19.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de emergencia de salud pública de interés Internacional —ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que atendiendo la declaratoria de ESPII de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que el 06 de marzo de 2020, se confirma el primer caso de COVID-19 en Bogotá D.C. procedente de Milán, Italia, por lo cual, se determinó que todas las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas, deberán tomar las medidas que permitan garantizar la detección temprana, contención, la atención y vigilancia epidemiológica ante este evento.

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que, al 18 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud ha reportado 93 casos de personas infectadas con Covid-19 en el país, 42 de estos en la ciudad de Bogotá D.C., en su mayoría correspondientes a personas que han ingresado al país desde Europa, a través del Aeropuerto Internacional el Dorado de la ciudad.

Que de acuerdo con el artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que se ha determinado que: i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada.

Que dada la magnitud de las afectaciones ocurridas en el mundo y en el territorio de Colombia, el alcalde convocó al Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, con la finalidad de realizar una evaluación detallada de los potenciales efectos del SARS-Cov-2 (COVID-19) sufridos en el municipio y tomar las medidas necesarias de conformidad con lo señalado en la Ley 1523 de 2012.

Que los informes proferidos en el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, por cada uno de los integrantes que lo conforman, muestran que la magnitud del evento que sobre pasa la capacidad de respuesta del Municipio para la atención el evento antropogénico o natural, la cual

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00131-00.
Remitente: MUNICIPIO DE SUCRE, CAUCA.
Decreto: N° 043 DEL 23 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

requiere de un paquete de herramientas jurídicas y financieras, apoyo del nivel nacional, así como todo aquello que trate de conjurar en forma directa la situación que afronta el Municipio, con el respaldo de todas las demás entidades estatales y no gubernamentales del orden local, regional y nacional.

En aras de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia del virus Sars cov2 (coronavirus) en el municipio de Sucre, es necesario adelantar acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud.

Que la Ley 1523 de 2012 establece en su capítulo VI las declaratorias de desastre, calamidad pública y normalidad y en el artículo 58 se establece que, para los efectos de dicha norma, "se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción".

Que el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres analizó la red hospitalaria que presta los servicios de salud en el Municipio de Sucre, comprobando que no está en capacidad de atender eventos de alta complejidad que requerirían un nivel 2, 3 y 4 de atención en salud, toda vez que se ha determinado que algunos casos de infección con el Covid-19 requerirán la asistencia de respiradores o ventiladores artificiales, actividad que debe ser desarrollada en una Unidad de Cuidados Intensivos, de la cual se carece, siendo necesario acudir a la red hospitalaria que presta su servicio en la ciudad de Popayán, municipio en el que también se ha declarado la calamidad pública y que normalmente atiende la población remitida no solo del Municipio de Sucre, sino de la mayoría de municipios del sur, centro y oriente caucanos, siendo necesario actuar en consonancia con el principio constitucional de solidaridad y extremar las medidas que permitan conjurar esta grave situación de emergencia sanitaria que ha sido decretada por el Gobierno Nacional.

Dada la vulnerabilidad que amenaza la vida de los habitantes en que actualmente se encuentran el Municipio de Sucre, la cual se ajusta a las exigencias de la Ley 1523 de 2012, se considera procedente declarar la situación de calamidad pública.

Que este hecho de calamidad generado por la manifestación de eventos naturales, ha suscitado pérdidas humanas en otras partes del mundo, materiales y económicas, con un alta potencialidad de empeorar y agravar la situación sanitaria de toda la población, creando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la ciudadanía, representando de forma concomitante un peligro inminente y grave a los habitantes del municipio de Sucre, lo cual demanda actuaciones inmediatas de la administración municipal con el fin de responder, contener y rehabilitar las afecciones y daños producidos o que vayan a producir, con el respaldo y coordinación de las entidades de órdenes departamental y

nacional, para conjurar la crisis presentada y volver a condiciones de normalidad.

Las entidades policivas, en materia de salud, judicial y demás, deberán actuar con el fin de que se proteja la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales, económicos y sociales de las personas, conforme a lo preceptuado en el artículo 59 de la citada ley.

Que los hechos evidenciados a nivel nacional e internacional demuestran claramente que el brote de, SARS-Cov-2 (COVID-19) es un agente de orden natural con alta capacidad de contagio sumado a un largo periodo asintomático con una elevada tasa de mortalidad en adultos mayores y población vulnerable que rápidamente podrá colapsar el sistema de salud del Municipio de Sucre. Es por esto que se hace necesario tomar las medidas tendentes a prevenir, contener, restablecer y mejorar el entorno de los afectados, acudiendo a las normas y procedimientos establecidos para estos eventos particulares de emergencia.

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1.- Se restringe la movilidad dentro del municipio, exceptuando los vehículos de abastecimiento de productos de primera necesidad y de todo aquello que exceptúa el Decreto nacional No. 457 del 2020, los cuales antes del ingreso deben permanecer 6 horas en el puesto de control.

ARTÍCULO 2.-Los días sábados no habrá mercado hasta nueva orden.

ARTÍCULO 3.- Se adoptará pico y cédula con el fin de abastecerse; podrá salir a comprar los productos de abastecimiento una sola persona por núcleo familiar,

DÍA	8:00 AM A 2:00 PM
LUNES	0 Y 1
MARTES	2 Y 3
MIÉRCOLES	4 Y 5
JUEVES	6 Y 7
VIERNES	8 Y 9
DOMINGO	CABECERA MUNICIPAL

ARTÍCULO 4- Todas las personas deben portar su documento de identificación.

ARTÍCULO 5.- Se prohíbe la movilidad de vehículos en la Cabecera Municipal; se exceptúa esta prohibición a los vehículos de la fuerza pública, organismos de salud y emergencia, administración municipal y aquellos ligados a la cadena de distribución de insumos para el abastecimiento.

ARTÍCULO 6.- Se realizará un constante seguimiento a los comerciantes de víveres, para controlar precios de los elementos de la canasta familiar.

ARTÍCULO 7.- El presente decreto rige a partir de su publicación.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00131-00.
Remitente: MUNICIPIO DE SUCRE, CAUCA.
Decreto: N° 043 DEL 23 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
LHEIDY PATRICIA MUÑOZ GOMEZ Alcaldesa Municipal

I. INTERVENCIONES

1. Del municipio

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

1. Concepto del Ministerio Público.

Manifestó que la regulación del derecho a la salud a nivel internacional ha sido desarrollada arduamente en distintos convenios y tratados internacionales puso de referencia jurisprudencia referente a la salud en conexidad con la vida humana, y reiteró las obligaciones en cabeza de los Estados para mitigar y enfrentar medidas contra enfermedades de transmisión, como lo es el Coronavirus (COVID 19).

Hizo referencia a los tres supuestos que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido para el control inmediato de legalidad, destacando que el decreto motivo de control inmediato "no cumple exactamente con el requisito de ser un acto expedido con fundamento o en desarrollo de un decreto legislativo en atención a que, desde el inicio, cuando se señalan las facultades constitucionales y legales mediante las cuales actúa el Alcalde para expedir el decreto, se evidencia que el fundamento recae solamente en el ejercicio de atribuciones constitucionales propias del cargo como las señaladas en el artículo 315 Superior, o de competencias extraordinarias ante situaciones de emergencia y calamidad que trae la Ley 1523 de 2012 y en ese sentido no se dice que el alcalde está obrando a partir del Estado de Emergencia declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo N° 417 de 2020."

Continúa, que el decreto en estudio se fundamenta en otros decretos expedidos por el Gobierno Nacional, durante el Estado de Emergencia, pero no con fundamento en ello ni en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 215 Superior que regula este tipo de Estado de Excepción, por lo que de acuerdo con los requisitos formales que deben cumplir los decretos para considerarse como legislativos, podría decirse que son simplemente decretos ordinarios. Por lo que no es posible realizarle un control inmediato de legalidad, pues no sería el medio de control idóneo en este caso, en tanto que el acto administrativo no cumple con los presupuestos legales y jurisprudenciales para ser objeto de este tipo de control judicial.

No obstante, considera que ante la apremiante situación de emergencia sanitaria que enfrenta el país, en virtud de la cual se han tomado diferentes medidas administrativas que pueden resultar en una restricción o limitación

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00131-00.
Remitente: MUNICIPIO DE SUCRE, CAUCA.
Decreto: N° 043 DEL 23 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

de derechos fundamentales y ante la decisión adoptada de avocar conocimiento del control de legalidad de este decreto municipal, después de un estudio preliminar del acto, es procedente realizarle un control inmediato de legalidad del citado decreto.

Ello por cuanto en atención a toda la emergencia actual, es posible interpretar que la situación consagrada en el artículo 20 de la LEEE –y en el 136 del CPACA, acerca de que el acto objeto de control debe desarrollar un decreto legislativo, puede no solo circunscribirse a que el acto objeto de control señale literalmente que desarrolla un decreto de este tipo, sino que efectivamente lo haga.

Posteriormente, luego de considerar que es necesario y conforme al ordenamiento jurídico realizar el control inmediato de legalidad, analizó cada uno de los artículos del decreto bajo estudio, para concluir que el mismo fue expedido con fundamento en el Estado de Emergencia declarado por el presidente de la República, no vulnera el ordenamiento jurídico y por el contrario buscan dentro de los límites constitucionales, superar la crisis sanitaria que actualmente se padece.

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

El Tribunal Administrativo debe asumir el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 Ley 137 de 1994, y 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para el efectuar el análisis integral de legalidad del Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020 de Sucre, Cauca, se hará referencia a los estados de excepción, el estado de emergencia, control a los poderes del Ejecutivo en los estados de excepción. Se estudiará los requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad, y el caso concreto.

1. Los Estados de Excepción en la Constitución de 1991,

La Constitución Política de 1991, regula tres estados de excepción así: el de guerra exterior artículo 212, el de conmoción interna artículo 213, y el de emergencia artículo 215

Para el caso en estudio, se tiene que el Gobierno Nacional declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional” el cual está contenido en el artículo 213 superior que lo regula, así:

ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00131-00.
Remitente: MUNICIPIO DE SUCRE, CAUCA.
Decreto: N° 043 DEL 23 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

...

La alteración extraordinaria de la normalidad admite, que el presidente de la República ejerza precisas funciones legislativas, a través de los estados de excepción, para que a través de decretos legislativos procure conjurar o remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Sin embargo, también se establecieron una serie de controles de los poderes excepcionales del ejecutivo en los estados de excepción, para evitar arbitrariedades en el ejercicio de ese poder.

Así se tiene el **control político** ejercido por el Congreso de la República, quien le compete examinar los decretos declarativos por razones de conveniencia y oportunidad; el **control constitucional**, ejercido por la Corte Constitucional, quien ejerce control jurisdiccional sobre los decretos legislativos sobre los estados de excepción; y el **control de legalidad** regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que dice:

“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.

Por su parte la Ley 1437 de 2011, en el artículo 136, preceptúa al respecto lo siguiente:

“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.”

Por lo anterior, le corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Cauca, en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos, de carácter general, proferidos por autoridades territoriales, departamentales y municipales, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción.

2. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

El Consejo de Estado puntualizó¹, que los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el control inmediato de legalidad son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos. Al respecto refiere tres presupuestos requeridos para la procedencia de control inmediato de legalidad, y son:

- i) Que se trate de un acto de contenido general
- ii) Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y
- iii) Que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

3. Estudio de procedencia en el caso concreto.

Procede la Sala a determinar si en el caso concreto es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020 del municipio de Sucre - Cauca.

4.1. Que se trate de un acto de contenido general.

De la lectura de los considerandos del Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020, se tiene que la alcaldesa del municipio de Sucre - Cauca, acogiendo la recomendación del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, declaró la situación de calamidad pública en el municipio, con fundamento en lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012.

Lo anterior para efectos de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19, así como actuaciones inmediatas de la administración municipal con el fin de responder, contener y rehabilitar las afecciones y daños producidos o que vayan a producir, con el respaldo y coordinación de las entidades de órdenes departamental y nacional.

Así se observa que las determinaciones adoptadas en el citado acto administrativo son de carácter general, porque se dirige a adoptar medidas para contrarrestar la propagación del COVID-19, en el municipio de municipio de Sucre.

Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primero presupuesto de procedibilidad.

¹ 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.

4.2. Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.

El Consejo de Estado entiende de manera general, que la *función administrativa* es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado, para la realización de sus fines, misión y funciones.

En el Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020, la alcaldesa del municipio de Sucre – Cauca, refiere las atribuciones constitucionales conferidas en los artículos 2, 29, 38 y numeral 3 del artículo 315, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012, y los artículos 2, 4, 12, 13,14, 57, 58, 59, 61, 65 y 66 de la Ley 1523 de 2012.

Refirió además, que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Que son atribuciones del alcalde dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Así las cosas, el acto administrativo se expidió en ejercicio de la función administrativa como alcalde del municipio de Santa Rosa, cumpliéndose así con este requisito.

4.3. Que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

El Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020, tienen como fundamento las siguientes disposiciones normativas:

- Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.
- Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.
- La Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00131-00.
Remitente: MUNICIPIO DE SUCRE, CAUCA.
Decreto: N° 043 DEL 23 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En este aspecto si bien se observa que el decreto sometido a control inmediato de legalidad, NO tiene como fundamento alguno de los decretos legislativos del Gobierno Nacional; al verificarse los considerandos del mismo, se puede inferir que su finalidad está inmersa en el propósito de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica realizada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Al respecto, se puede verificar en el decreto municipal, que la decisión se toma al verificar, que los informes proferidos en el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, muestran que la magnitud del evento que sobrepasa la capacidad de respuesta del municipio para la atención el evento antropogénico o natural, la cual requiere de un paquete de herramientas jurídicas y financieras, apoyo del nivel nacional, así como todo aquello que trate de conjurar en forma directa la situación que afronta el municipio, con el respaldo de todas las demás entidades estatales y no gubernamentales del orden local, regional y nacional.

En ese orden para dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia del virus Sars cov2 (coronavirus) en el municipio de Sucre, se consideró necesario adelantar acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de la red de servicios, desarrollo de medidas preventivas y de control, aspectos de comunicación, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud.

Se consideró igualmente que el hecho de calamidad *“ha suscitado pérdidas humanas en otras partes del mundo, materiales y económicas, con un alta potencialidad de empeorar y agravar la situación sanitaria de toda la población, creando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la ciudadanía, representando de forma concomitante un peligro inminente y grave a los habitantes del municipio de Sucre, lo cual demanda actuaciones inmediatas de la administración municipal con el fin de responder, contener y rehabilitar las afecciones y daños producidos o que vayan a producir, con el respaldo y coordinación de las entidades de órdenes departamental y nacional, para conjurar la crisis presentada y volver a condiciones de normalidad.”*

Así las cosas, el hecho de que el decreto en estudio no cite el decreto legislativo por medio del cual se declaró el estado de excepción, ni los decretos legislativos que se desarrollaron a partir de aquel, no conlleva bajo un criterio sustancial, que este Tribunal no pueda ejercer control inmediato de legalidad.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00131-00.
Remitente: MUNICIPIO DE SUCRE, CAUCA.
Decreto: N° 043 DEL 23 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Es decir, no puede simplemente relevarse el Tribunal del estudio del decreto en cuestión, porque el mandatario local no hizo referencia a los decretos legislativos. En este punto no solamente se debe observar ese aspecto formal, sino también si la materia que el acto administrativo pretende desarrollar tiene relación directa con las directrices nacionales a través de los actos legislativos, máxime si se tiene en cuenta que se expidió durante la declaratoria de emergencia nacional y con un mismo propósito.

Para la Sala Plena del Tribunal, el decreto sometido a control inmediato de legalidad guarda relación con el contenido de la norma nacional, y desarrolla específicamente el contenido de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, pues el acto bajo estudio fue proferido con el propósito de tomar decisiones administrativas, relacionadas con las directrices impartidas por el presidente de la República, con motivo del Covid-19.

Por lo anterior, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020, puesto que se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa y tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante un estado de excepción.

5. Control inmediato de legalidad del Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020.

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 Derecho. Estos 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.

5.1. Aspecto formal

5.1.1. De la competencia

Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020, fue suscrito por la señora LHEIDY PATRICIA MUÑOZ GOMEZ, en su calidad de alcaldesa del municipio de Sucre, Cauca.

Así, como se indicó en el decreto objeto de control, fue suscrito en virtud de las funciones atribuidas al cargo, tanto constitucionales como legales.

5.1.2. Requisitos de forma

Desde el punto de vista forma el Decreto N° 043 del 23 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 y su publicación. Igualmente, las formalidades accidentales como fecha, encabezamiento, denominación y firma.

5.2. Aspecto material.

5.2.1 Conexidad.

El Consejo de Estado en este aspecto ha mencionado: *Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.*²

Así las cosas, es necesario establecer si hay relación entre el acto sometido a control inmediato de legalidad con las causas que generaron el estado de excepción.

En el artículo primero del Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020 del municipio de Sucre - Cauca, ordena:

ARTÍCULO 1.- *Se restringe la movilidad dentro del municipio, exceptuando los vehículos de abastecimiento de productos de primera necesidad y de todo aquello que exceptúa el Decreto nacional No. 457 del 2020, los cuales antes del ingreso deben permanecer 6 horas en el puesto de control.*

El aislamiento preventivo obligatorio se considera una medida necesaria dentro del estado de excepción, teniendo en cuenta que su finalidad es disminuir o evitar la propagación del virus que causa la COVID-19. No obstante, tal como se establece en el Decreto nacional No. 457 del 2020, a fin de garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, debe haber unas excepciones.

Ahora, si bien la finalidad del decreto en estudio en su artículo primero, guarda conexidad con el estado de excepción, y destaca las excepciones respecto de la restricción de la movilidad, tal como lo advirtió el Ministerio Público, no se establece el término que durará la medida, es decir, no se impone un límite temporal, de manera que se incumple con los parámetros

² 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.

convencionales³ y constitucionales establecidos cuando se restringen derechos fundamentales, porque si bien estos pueden llegar a ser suspendidos o limitados temporalmente, toda restricción debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad⁴.

Bajo estos razonamientos se entenderá que la restricción la movilidad decreta se ajusta a Derecho y guarda conexidad con los decretos del estado de excepción, si el límite temporal de la medida en el municipio Sucre, Cauca, corresponde al límite temporal decretado por el Gobierno Nacional.

Otro aspecto que toca este artículo primero del decreto en estudio, es lo atinente a que los vehículos de abastecimiento de productos de primera necesidad y los exceptuados, deberán permanecer seis (6) horas en el puesto de control.

Aquí, no se establece cuáles serán las medidas de control a desarrollar, por lo que debe entenderse que el término en que los vehículos permanecerán en el puesto de control, corresponda al término que dure la implementación de los protocolos generales de bioseguridad a que haya lugar, para evitar aglomeraciones innecesarias, y porque no todos los vehículos pueden esperar 6 horas para su movilidad, como sería el caso de los que desarrollen actividades relacionadas con servicios de emergencia.

Bajo el apremio de las anteriores consideraciones se tiene que la restricción consagrada en el artículo primero del acto sometido a control de legalidad, no constituye vulneración al ordenamiento jurídico; por el contrario, lo que se hace es desarrollar las disposiciones del gobierno nacional para evitar la propagación del COVID-19.

³ Corte Constitucional Sentencia T-518 de 1992 "La libre locomoción está consagrada en varios convenios y pactos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), cuyo artículo 13 señala que "toda persona tiene derecho a circular libremente (...) en el territorio de un Estado", y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Ley 74 de 1968, que en su artículo 12 indica: "Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él...". Añade esta última declaración que el enunciado derecho y los que con él se relacionan "no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto".

⁴ En sentencia T- 483 de 1999, se dijo: "(...) el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo 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 públicas, 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 reiteradamente lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; (...)

El artículo SEGUNDO, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 2.- *Los días sábados no habrá mercado hasta nueva orden.*

Es claro que la comercialización de productos dentro de la plaza de mercado, conlleva a la aglomeración de muchas personas. Suspender dicha actividad temporalmente resulta adecuado para evitar la propagación del COVID-19, si se tiene en cuenta que el aislamiento preventivo es una de las medidas recomendadas por las autoridades de salud con ese fin.

De esta forma se considera que la medida resulta conforme a Derecho.

Los artículos TERCERO y CUARTO del Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020 se analizan en conjunto, porque establecen las reglas en que las personas podrán de manera excepcional, salir del aislamiento preventivo, para abastecerse de productos.

Los artículos dicen:

ARTÍCULO 3.- *Se adoptará pico y cédula con el fin de abastecerse; podrá salir a comprar los productos de abastecimiento una sola persona por núcleo familiar,*

DÍA	8:00 AM A 2:00 PM
LUNES	0 y 1
MARTES	2 y 3
MIÉRCOLES	4 y 5
JUEVES	6 y 7
VIERNES	8 y 9
DOMINGO	CABECERA MUNICIPAL

ARTÍCULO 4- *Todas las personas deben portar su documento de identificación.*

Si se establece el aislamiento preventivo, es necesario que las personas cuenten con un espacio para abastecerse de productos de primera necesidad, para garantizar los derechos fundamentales que no pueden ser restringidos y para que no haya acaparamiento de productos. Establecer en consecuencia el sistema del último dígito para ese fin resulta proporcionado y acorde a las recomendaciones del Gobierno Nacional.

En el caso concreto el decreto local es claro en la forma como se ha distribuido la numeración según el último dígito de la cédula, durante los días de la semana. Sin embargo, no se establece el mismo criterio para el día sábado, por lo que se entiende que ese día nadie puede salir.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00131-00.
Remitente: MUNICIPIO DE SUCRE, CAUCA.
Decreto: N° 043 DEL 23 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Respecto al día domingo, la medida debía tener el mismo tratamiento de lo establecido durante la semana o en su defecto como se establece para el día sábado, porque se trata evitar las aglomeraciones de personas para evitar el contagio, y si se permite que todos los que viven en la cabecera municipal salgan sin restricción el domingo, la medida de aislamiento puede no resultar efectiva.

No obstante, la anterior disposición no es contraria a Derecho.

Referente al artículo cuarto, que obliga a la población portar la cédula de ciudadanía, no se encuentra que ello sea desproporcionado, toda vez que es deber de la ciudadanía portar su documento de identidad.

Con fundamento en lo expuesto, se verifica el cumplimiento del requisito material de conexidad por parte del Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020, expedido por la alcaldía del municipio de Sucre - Cauca, porque la materia objeto del acto de control tiene fundamento constitucional y guarda relación directa con el estado de emergencia declarado por el gobierno nacional.

5. Juicio de proporcionalidad.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*", se debe examinar si las medidas que son expedidas durante los estados de excepción cumplen con los siguientes requisitos:

- i. Ser proporcionales frente a la gravedad de los hechos que pretendan conjurar.
- ii. Si la limitación al ejercicio de los derechos y libertades es estrictamente necesaria para el retorno a la normalidad.

En este aspecto, considera la Sala que las determinaciones adoptadas por el alcalde de la entidad territorial, se adecuan a las recomendaciones que resultan ser más eficaces para prevenir el contagio del COVID-19 de acuerdo con las indicaciones presentadas por la OMS y el Ministerio de Salud, debido a que a la actualidad no se han encontrado medidas definitivas y eficaces para minimizar los impactos del virus en la salud y vida de las personas.

Por lo tanto, adelantar acciones tempranas en el marco de la emergencia, resulta necesario para tomar decisiones de orden público en aras de evitar los contagios masivos, y para que la administración centre sus esfuerzos en la emergencia sanitaria, a fin de proteger la salud y vida de sus asociados.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00131-00.
Remitente: MUNICIPIO DE SUCRE, CAUCA.
Decreto: N° 043 DEL 23 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Bajo estas apreciaciones considera el Tribunal, que la medida establecida en el decreto estudiado, es proporcional frente a la gravedad de los hechos, e igualmente ajustado a Derecho, toda vez que las medidas locales corresponden a la declaratoria de emergencia sanitaria a nivel nacional, y conforme las normas que permiten intervenciones tempranas para atender la urgencia, en este caso por la propagación del Covid-19.

De otro lado 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 relativa⁵.

III. DECISIÓN

Por las razones expuestas, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- DECLARAR que el Decreto N° 043 del 23 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Sucre - Cauca, se encuentra ajustado a Derecho, siempre y cuando en artículo primero se entienda de la siguiente manera:

- El límite temporal de restricción a la movilidad dentro del municipio Sucre, Cauca, corresponderá al límite temporal decretado por el Gobierno Nacional.
- El término en que los vehículos permanecerán en el puesto de control, corresponderá al término que dure la implementación de los protocolos generales de bioseguridad a que haya lugar (no necesariamente las 6 horas), para evitar aglomeraciones innecesarias, y porque no todos los vehículos pueden esperar 6 horas para su movilidad, como sería el caso de los que desarrollen actividades relacionadas con servicios de emergencia.

SEGUNDO.- Comuníquese lo decidido al municipio Sucre, Cauca, a la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso.

TERCERO.- En firme esta sentencia, archívese la actuación.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

⁵ Artículo 189 del CPACA

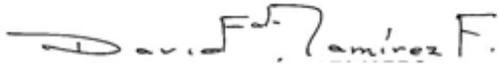
Expediente: 19001-23-33-002-2020-00131-00.
Remitente: MUNICIPIO DE SUCRE, CAUCA.
Decreto: N° 043 DEL 23 DE MARZO DE 2020.
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Se hace constar que el proyecto de sentencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión de la fecha.

Los Magistrados,



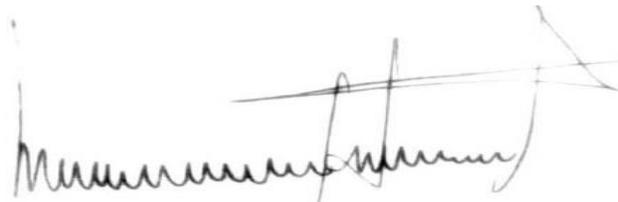
NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ
Magistrado