



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

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

SENTENCIA TA-DES 002-ORD. 069- 2020

Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 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 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala a efectuar control inmediato de legalidad del Decreto N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020, “POR EL CUAL SE ESTABLECEN PROTOCOLOS Y ACCIONES PREVENTIVAS EN EL MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA, A CAUSA DE LA EMERGENCIA SANITARIA DECRETADA POR LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA A NIVEL NACIONAL, COMO UNA MEDIDA PREVENTIVA ANTE LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS CORONAVIRUS COVID -19”

## I. ANTECEDENTES

La alcaldía del municipio de Santa Rosa, Cauca, remitió al correo institucional dispuesto para el sistema de reparto, el Decreto N° STD 100-70-2020-115 de 20 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 03 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 N° STD 100-70-2020-115 (MARZO 20)

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

POR EL CUAL SE ESTABLECEN PROTOCOLOS Y ACCIONES PREVENTIVAS EN EL MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA, A CAUSA DE LA EMERGENCIA SANITARIA DECRETADA POR LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA A NIVEL NACIONAL, COMO UNA MEDIDA PREVENTIVA ANTE LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS CORONAVIRUS COVID -19"

El Alcalde Municipal de Santa Rosa, Cauca, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las que le confiere los artículos 2, 49 y 315 la Constitución Política, y el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 proferido por el Ministerio del interior y demás normas concordantes y:

#### CONSIDERANDO

Que el Gobierno Nacional dispuso decretar la Emergencia Sanitaria Nacional, en razón a los eventos relacionados con la infección COVID 19 (coronavirus), y su avance en diferentes zonas del territorio nacional, buscando con estas medidas contener el avance de la pandemia.

Que la Carta Política en su artículo 2º determina, como uno de los fines esenciales del Estado, el mantenimiento de la convivencia pacífica y le asigna a las autoridades misión de proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos fundamentales.

Que es deber de las autoridades municipales adoptar las medidas para proteger la vida, la integridad física y la seguridad de los ciudadanos.

Que el artículo 48 de la Constitución Política consagra que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestara bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

Que el artículo 49 ídem preceptúa que: *"La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantizan a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección recuperación de la salud"*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad"*.

Que el Artículo 209 de la Constitución Política establece que: *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y 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 artículo 14 de la Ley 1523 de 2012 enuncia que, los alcaldes como jefes de la administración local, representan el Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que el artículo 5' de la Ley Estatutaria 175 I de 2015, "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", determina dentro de las responsabilidades del Estado, respetar, proteger y

garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos esenciales.

Que el artículo 10 ídem señala dentro de los derechos y deberes de las personas: a) propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad (...) y c) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (...)"

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

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

(...)

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

5. *Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados*

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

12. *Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.*

Que el Ministerio de la Salud y Protección Social, con fundamento en lo establecido en el Título VII y los artículos 489, 591 y 598 de la Ley 9° de 1979 "Por la cual se dictan medidas Sanitarias" compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social" 780, la expedición de la Resolución No 0380 del marzo 10 de 2020, mediante la cual adoptó medidas preventivas sanitarias en el país, con el objeto de evitar y controlar la propagación del coronavirus COVID-19.

Que conforme a la Organización Mundial de la Salud (OMS) se declaró pandemia por coronavirus COVID-19. Que conforme a la OMS y el Ministerio

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

de Salud y Protección Social, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus COVID-19 se transmite de persona a persona.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Circular Externa No 011 del 10 de marzo de 2020, presentó recomendaciones para la contención del coronavirus COVID-19; estableciendo límites para las aglomeraciones de personas en los diferentes eventos deportivos y culturales, religiosos, instituciones educativas, centros de trabajo, entre otros (...).

Que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 de marzo 12 de 2020, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020; dicha declaratoria podrá finalizar antes de la mencionada fecha o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Que las condiciones atmosféricas desfavorables en el aire por la temporada de invierno en el macizo colombiano y particularmente en el Municipio de Santa Rosa - Cauca, ubican al municipio a ser más propicio el contagio coronavirus COVID19, por lo cual ha de adoptarse medidas que prevengan el riesgo a la salud de las personas en general.

Que teniendo en cuenta lo anterior y en virtud de las competencias territoriales en los procesos de gestión del riesgo y de manejo del orden público, se hace necesario tomar medidas en el ámbito local que de un lado permitan articular la acción municipal con las disposiciones nacionales y de otro lado reduzcan los riesgos de contagio coronavirus COVID-19 en el Municipio de Santa Rosa Cauca.

Que, conforme a lo anterior,

DECRETA

ARTICULO 1.-: DEJAR SIN EFECTO los permisos otorgados por la Secretaria de Gobierno y Participación Comunitaria de Santa Rosa Cauca, y suspender la expedición de los mismo, para llevar a cabo eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales y comerciales, entre otros, en lugares cerrados y abiertos, con aglomeración que tenga un aforo superior a diez (10) personas.

ARTICULO 2.-: ORDENAR el cierre de manera preventiva y de forma temporal hasta nueva orden, de todos los escenarios deportivos, culturales y recreativos en el municipio de Santa Rosa Cauca, incluyendo los salones culturales y sociales – (Salón Pedro Pablo Córdoba, Salón Salomón Silva).

PARAGRAFO PRIMERO: El presente cierre preventivo y temporal aplica sin excepción para todos los establecimientos públicos como discotecas, bares, cantinas u otros similares.

PARAGRAFO SEGUNDO: El cierre preventivo no comprenderá locales minoristas de alimentación, de bebidas, de productos médicos, de productos de aseo e higiene y de alimentos y medicinas para mascotas.

ARTICULO 3.-: ORDENAR el cierre de establecimientos públicos, restaurantes, locales comerciales gastronómicos y galería municipal, sin afectar el derecho a la oferta de sus productos mediante entrega a domicilio.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

ARTICULO 4.-: ORDENAR el cierre de hoteles y hospedajes, sin afectar la estadía de quienes se encuentre alojados con anterioridad a la fecha de expedición del presente Decreto.

ARTICULO 5.-: ORDENAR a las empresas de transporte público y de carga, la prohibición de embarque y desembarque de personas entre los kilómetros 20 – Puente rio Caquetá en la Vereda Villamosquera, hasta el kilómetro 100, base militar del ejército, Batallón Magdalena, Vereda Santo Domingo, trayecto que corresponde al corregimiento de San Juan de Villalobos, municipio de Santa Rosa Cauca.

PARAGRAFO: Las personas que ingresen por cualquier tipo de transporte al municipio de Santa Rosa, que provengan de diferentes municipios, ciudades y departamentos donde se hayan confirmado casos de CORONAVIRUS COVID -19, deberán informar dicha situación a las entidades competentes y además deberán someterse a cuarentena preventiva por el termino de 14 días, a partir de su llegada.

ARTICULO 6.-: ORDENAR el cese de actividades escolares en las diferentes Instituciones Educativas del municipio de Santa Rosa.

ARTICULO 7.-: ORDENAR a las dependencias de la administración municipal y a los representantes de las entidades e instituciones educativas, privadas, sociales, culturales y deportivas, presentes en el territorio a adoptar las medidas de prevención y contención recomendadas por el gobierno nacional, con el objeto de coadyuvar con las medidas higiénicas y sanitarias para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

ARTICULO 8.-: APLAZAR hasta nueva orden, la realización de eventos deportivos, recreativos, culturales, religiosos, comerciales, entre otros, en lugares cerrados y abiertos, y con aglomeraciones que tengan un aforo superior a diez (10) personas, en contacto estrecho, es decir a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.

ARTÍCULO 9.-: CONMINAR a los organizadores de eventos, propietarios y administradores de establecimientos abiertos al público, así como a las autoridades administrativas, cívicas, religiosas, educativas y culturales que congreguen o reúnan público en cantidades inferiores a diez (10) personas, para que establezcan y/o adopten los protocolos de autocuidado, prevención y control sanitario que desde el área encargada de salud del municipio se establecerán para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19.

ARTICULO 10.-: INFORMAR a la comunidad en general que a partir del 24 de marzo de 2020 y hasta nueva orden, todas las dependencias de la Administración municipal laborarán a puerta cerrada, suspendiéndose la atención al público PARÁGRAFO PRIMERO. Exceptúese de la anterior medida los siguientes casos: 1. Atención para inscripción de recién nacidos en el SISBEN.

2. Audiencias y diligencias que deban llevarse a cabo en la Inspección de Policía, Comisaría de Familia, de acuerdo a la gravedad y prioridad del proceso administrativo. Deberán en primera medida utilizarse los medios tecnológicos o virtuales que la administración tiene habilitados para la instauración o radicación de PQRS o cualquier otra solicitud que deba ser allegada a las dependencias de la administración, a través de los siguientes medios:

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

DEPENDENCIA CORREO ELECTRONICO LINEA TELEFONICA DESPACHO  
ALCALDE contactenos@santarosacauca.gov.co 3147339477 SECRETARIA DE  
GOBIERNO contactenos@santarosacauca.gov.co 3147338241 SECRETARIA DE  
PLANEACION planper2023@gmail.com 3147339469 DIRECCION  
ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA tesoreriam@santarosacauca.gov.co  
3147338193 OFICINA DE SALUD MUNICIPAL ssaludsantarosa@gmail.com  
3117889911 OFICINA DE GESTION DEL RIESGO  
contactenos@santarosacauca.gov.co ricardogarcia4884@gmail.com  
3154862943 SISBEN sisben@santarosacauca.gov.co 3136315331 PROGRAMAS  
SOCIALES adrianitavilla7@gmail.com 3105423404 COMISARÍA DE FAMILIA  
comisaria@santarosacauca.gov.co 3

ARTÍCULO 11: REQUERIR a los habitantes del Municipio de Santa Rosa, adoptar las siguientes medidas, en procura de evitar el contagio del coronavirus COVID-19: • Lavarse las manos de manera frecuente con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico. • Tomar agua (hidratarse) • Al estornudar o toser taparse la nariz y boca sobre la flexura del codo. • Evitar el contacto directo como saludar de mano o beso al saludar, no dar abrazos. • Limpiar y desinfectar los objetos y las superficies de contacto frecuente. • Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables. • En caso de tener gripa utilizar tapabocas y quedarse en casa. • Desechar en un sitio seguro los tapabocas y demás elementos de protección personal utilizados. • Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud a diario, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento) informar vía telefónica a la ESE SURORENTE municipio de Santa Rosa, puntos de atención centro de salud San Juan de Villalobos (3235814173) y Hospital Nivel I Santa Rosa (3104341017 - 3204249006).

PARAGRAFO PRIMERO: CONMINAR a todos los ciudadanos extranjeros, no residentes que visiten o transiten por el municipio de Santa Rosa, a los estudiantes o personas que viven en Popayán y regresan al municipio tomar las medidas de prevención mencionadas, además, como acto de conciencia y cultura ciudadana informen si presentan síntomas característicos de la enfermedad (tos, dificultad respiratoria, fiebre) a los números telefónicos de la ESE SURORIENTE Municipio Santa Rosa o a la coordinación de salud municipal (3117889911).

PARAGRAFO SEGUNDO: Comunicar e informar a todos los ciudadanos que transiten por el Municipio de Santa Rosa Cauca, acatar las acciones de contingencia que los pueblos indígenas realicen y emitan dentro de su jurisdicción.

ARTICULO 12.-: CONMINAR a las empresas de transporte público, entidades financieras, entidades públicas y privadas, entre otros para que adopten las medidas sanitarias y de prevención con el fin de evitar la propagación del Coronavirus COVID-19.

ARTICULO 13.-: ORDENAR el cierre preventivo de todos los centros de acondicionamiento físico o gimnasios, como medida sanitaria y de prevención con el fin de evitar el contagio y propagación del coronavirus COVID-19.

ARTICULO 14.-: PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la mañana (06:00AM.) del día martes 24 de marzo de 2020, hasta las 6:00 PM del día

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO 15.-: DECRETAR en todo el territorio del municipio de Santa Rosa Cauca, LEY SECA, a partir de las siete de la noche (07:00 p.m.) del día viernes 20 de marzo de 2020, hasta las seis de la mañana (6:00 a.m.) del día martes 24 de marzo de 2020.

ARTICULO 16.-: DECLÁRESE el toque de queda en el Municipio de Santa Rosa Cauca, a partir del día viernes 20 de marzo de 2020 hasta el 20 de abril de 2020, el cual se aplicará todos los días a partir desde las ocho (8:00) P.M, hasta las cinco (5:00) A.M., del día siguiente.

ARTICULO 17.-: REQUIERASE a la Empresa Prestadora del Servicio de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Santa Rosa Cauca, como operador de los servicios públicos en el territorio, para que realice de manera inmediata y sin costo alguno, la reconexión del servicio de agua potable, a quienes tengan suspendido el servicio, con el fin de garantizar el líquido vital a todos los habitantes del territorio.

ARTICULO 18.-: Requerir a las autoridades policiales y administrativas con funciones de control, inspección y vigilancia, para que en el marco de sus funciones y de conformidad al presente Decreto, establezcan las acciones articuladas de verificación y cumplimiento de las directrices antes mencionadas.

ARTICULO 19.-: Establézcase en el Municipio de Santa Rosa Cauca, a partir de la fecha y hasta que se supere la emergencia sanitaria nacional, un Puesto de Mando Unificado en cabeza del área encargada de Salud Municipal y las demás autoridades que ésta determine, a fin de adoptar las acciones necesarias para atender cada una de las etapas de esta emergencia.

ARTICULO 20.-: El no acatamiento de las medidas establecidas en el presente Decreto, las determinadas por el Gobierno Nacional, Departamental y por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, serán objeto de sanciones previstas en estas mismas normas, sin detrimento de las demás sanciones de carácter administrativo que pudieren establecer las instancias municipales.

ARTÍCULO 21.-: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, y deroga el Decreto No. STD 100-70-2020-107, y todas las disposiciones que le sean contrarias. El presente Decreto tendrá vigencia hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santa Rosa, Cauca, a los veinte (20) días del mes de marzo de 2020

DIEGO ANDRES ORTIZ BAMBAGUE  
Alcalde Santa Rosa – Cauca

## II. INTERVENCIONES

### 1. Del Municipio

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

### 2. Concepto del Ministerio Público.

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 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 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.

### **III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

#### **1. Competencia.**

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° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020, 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.

#### **2. Los estados de excepción en la Constitución de 1991,**

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

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 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.

### **3. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad**

El Consejo de Estado puntualizó<sup>1</sup>, que los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el control inmediato de legalidad son aquellos que de

---

<sup>1</sup> 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.

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.

#### **4. 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° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.

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

De la lectura de los considerandos del Decreto N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020, se tiene:

Que las condiciones atmosféricas desfavorables en el aire por la temporada de invierno en el macizo colombiano y particularmente en el Municipio de Santa Rosa - Cauca, ubican al municipio a ser más propicio el contagio coronavirus COVID19, por lo cual ha de adoptarse medidas que prevengan el riesgo a la salud de las personas en general.

Que teniendo en cuenta lo anterior y en virtud de las competencias territoriales en los procesos de gestión del riesgo y de manejo del orden público, se hace necesario tomar medidas en el ámbito local que de un lado permitan articular la acción municipal con las disposiciones nacionales y de otro lado reduzcan los riesgos de contagio coronavirus COVID-19 en el Municipio de Santa Rosa Cauca.

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 Santa Rosa Cauca.

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

##### **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.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En el Decreto N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020, el alcalde de Santa Rosa, Cauca, señala las atribuciones de los artículos 2, 49 y 315 la Constitución Política, y el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020.

Refirió, además, que es deber de las autoridades municipales adoptar las medidas para proteger la vida, la integridad física y la seguridad de los ciudadanos. Que, al alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

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° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020, se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas:

Ley 1523 de 2012

Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia"

Resolución No 0380 del marzo 10 de 2020, mediante la cual adoptó medidas preventivas sanitarias en el país, con el objeto de evitar y controlar la propagación del coronavirus COVID-19.

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

Al respecto, el decreto municipal consideró lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social en cuanto 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.

Se consideró que las condiciones atmosféricas desfavorables en el aire por la temporada de invierno en el Macizo Colombiano y particularmente en el municipio de Santa Rosa - Cauca, ubican al municipio a ser más propicio el contagio coronavirus COVID19, por lo cual ha de adoptarse medidas que prevengan el riesgo a la salud de las personas en general articuladas con las disposiciones nacionales.

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.

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° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020, puesto 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° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020 de Santa Rosa, Cauca.**

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<sup>2</sup>. Estos son:

- a. **Aspecto formal:** Que tiene que ver con la competencia y requisitos de forma.
- b. **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.

---

<sup>2</sup> 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.

## 5.1. Aspecto formal

### - La competencia

El Decreto N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020, fue suscrito por DIEGO ANDRES ORTIZ BAMBAGUE, en su calidad de alcalde del municipio de Santa Rosa, 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, por lo tanto, se cumple con el requisito de la competencia.

### - Requisitos de forma

Desde el punto de vista formal el Decreto N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020 de Santa Rosa, Cauca, 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 e igualmente su publicación según se verifica en la página web de la alcaldía<sup>3</sup>. También las formalidades accidentales como fecha, encabezamiento, denominación y firma.

## 5.2. Aspecto material

### - Conexidad

El Consejo de Estado respecto de la conexidad explica que *"se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa"*.<sup>4</sup>

Ahora bien, el Decreto N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020 de Santa Rosa, Cauca, desarrolla los siguientes artículos.

El artículo primero y octavo se pueden analizar en conjunto por contener similar disposición:

ARTICULO 1.-: DEJAR SIN EFECTO los permisos otorgados por la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria de Santa Rosa Cauca, y suspender la

<sup>3</sup>[http://www.santarosa-cauca.gov.co/noticias/decreto\\_-no-std-100702020115](http://www.santarosa-cauca.gov.co/noticias/decreto_-no-std-100702020115)

<sup>4</sup> 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.

expedición de los mismo, para llevar a cabo eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales y comerciales, entre otros, en lugares cerrados y abiertos, con aglomeración que tenga un aforo superior a diez (10) personas.

...

ARTICULO 8.-: APLAZAR hasta nueva orden, la realización de eventos deportivos, recreativos, culturales, religiosos, comerciales, entre otros, en lugares cerrados y abiertos, y con aglomeraciones que tengan un aforo superior a diez (10) personas, en contacto estrecho, es decir a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.

Debe tenerse en cuenta en este aspecto, que el derecho de reunión ha sido concebido por la Corte Constitucional<sup>5</sup> como una libertad pública fundamental, toda vez que constituye una manifestación colectiva de expresión, no obstante, atendiendo a las circunstancias, en especial las de salud pública, tales como la rápida expansión del brote, los casos de contagio confirmados y las proyecciones de índices de mortalidad, llevaron al Gobierno Nacional a declarar la emergencia sanitaria en todo país y posteriormente a promulgar mediante el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 el Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social.

Por lo anterior, considera esta Corporación que los condicionamientos y restricciones adoptadas por el alcalde de Santa Rosa, Cauca, en torno a los eventos, tiene como fundamento prevenir el contagio de los habitantes del municipio, razón por la cual se ajusta al desarrollo del decreto mediante el cual se declaró Estado de Emergencia, además cuenta con el sustento normativo de las atribuciones otorgadas por el legislador, tal como lo es la competencia de policía, ante situaciones extraordinarias.

Los artículos a continuación también desarrollan un tema similar:

ARTICULO 2.-:

ORDENAR el cierre de manera preventiva y de forma temporal hasta nueva orden, de todos los escenarios deportivos, culturales y recreativos en el municipio de Santa Rosa Cauca, incluyendo los salones culturales y sociales – (Salón Pedro Pablo Córdoba, Salón Salomón Silva).

PARAGRAFO PRIMERO: El presente cierre preventivo y temporal aplica sin excepción para todos los establecimientos públicos como discotecas, bares, cantinas u otros similares.

PARAGRAFO SEGUNDO: El cierre preventivo no comprenderá locales minoristas de alimentación, de bebidas, de productos médicos, de productos de aseo e higiene y de alimentos y medicinas para mascotas.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T 456 de 1992

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

ARTICULO 3.-: ORDENAR el cierre de establecimientos públicos, restaurantes, locales comerciales gastronómicos y galería municipal, sin afectar el derecho a la oferta de sus productos mediante entrega a domicilio.

ARTICULO 4.-: ORDENAR el cierre de hoteles y hospedajes, sin afectar la estadía de quienes se encuentre alojados con anterioridad a la fecha de expedición del presente Decreto.

...

ARTICULO 13.-: ORDENAR el cierre preventivo de todos los centros de acondicionamiento físico o gimnasios, como medida sanitaria y de prevención con el fin de evitar el contagio y propagación del coronavirus COVID-19.

El cierre de manera preventiva y de forma temporal de establecimientos abiertos al público, se considera una medida apropiada para evitar la aglomeración de personas, si se tiene en cuenta que el virus se transmite de manera rápida y que aumenta sus posibilidades de contagio por el contacto físico.

Por lo tanto, ordenar el cierre temporal de aquellos lugares en los que se desarrollen eventos sociales, religiosos, culturales, de entretenimiento, se ajusta a las recomendaciones de las autoridades sanitarias y las disposiciones del Gobierno Nacional para enfrentar la emergencia generada por el Covid – 19.

El artículo quinto dispone lo siguiente:

ARTICULO 5.-: ORDENAR a las empresas de transporte público y de carga, la prohibición de embarque y desembarque de personas entre los kilómetros 20 – Puente río Caquetá en la Vereda Villamosquera, hasta el kilómetro 100, base militar del ejército, Batallón Magdalena, Vereda Santo Domingo, trayecto que corresponde al corregimiento de San Juan de Villalobos, municipio de Santa Rosa Cauca.

PARAGRAFO: Las personas que ingresen por cualquier tipo de transporte al municipio de Santa Rosa, que provengan de diferentes municipios, ciudades y departamentos donde se hayan confirmado casos de CORONAVIRUS COVID -19, deberán informar dicha situación a las entidades competentes y además deberán someterse a cuarentena preventiva por el termino de 14 días, a partir de su llegada.

La medida en este articulado se considera acorde con las disposiciones nacionales, porque se debe mantener el control tanto de las personas residentes en el municipio, como de aquellas que llegan de otra parte. Ello en atención a que informes OMS sobre el covid-19, es que una persona contagiada puede no presentar síntomas, lo que hace que trasmita el virus sin saberlo, por lo tanto, los días de cuarentena preventiva de 14 días constituyen una medida acorde y necesaria a la situación de calamidad pública.

En el artículo 6 se ordena lo siguiente:

ARTICULO 6.-: ORDENAR el cese de actividades escolares en las diferentes Instituciones Educativas del municipio de Santa Rosa.

La suspensión de las clases presenciales deviene de la declaratoria del aislamiento preventivo a nivel del país, por lo tanto, el cese de actividades escolares en las diferentes instituciones educativas del municipio de Santa Rosa, resulta acorde a la emergencia sanitaria, para evitar la propagación del Covid-19, tal como se ha dispuesto para otros establecimientos en los que reúne gran cantidad de personas.

No obstante, debe tenerse en cuenta por el mandatario local las diferentes disposiciones del Gobierno Nacional, tanto en lo que se refiere a la alimentación escolar como la continuidad de las jornadas académicas a través de clases no presenciales.

En el artículo 7 se ordena adoptar medidas para la prevención y contención de contagio del COVID-19, así:

ARTICULO 7.-: ORDENAR a las dependencias de la administración municipal y a los representantes de las entidades e instituciones educativas, privadas, sociales, culturales y deportivas, presentes en el territorio a adoptar las medidas de prevención y contención recomendadas por el gobierno nacional, con el objeto de coadyuvar con las medidas higiénicas y sanitarias para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

ARTÍCULO 9.-: CONMINAR a los organizadores de eventos, propietarios y administradores de establecimientos abiertos al público, así como a las autoridades administrativas, cívicas, religiosas, educativas y culturales que congreguen o reúnan público en cantidades inferiores a diez (10) personas, para que establezcan y/o adopten los protocolos de autocuidado, prevención y control sanitario que desde el área encargada de salud del municipio se establecerán para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO 11: REQUERIR a los habitantes del Municipio de Santa Rosa, adoptar las siguientes medidas, en procura de evitar el contagio del coronavirus COVID-19: • Lavarse las manos de manera frecuente con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico. • Tomar agua (hidratarse) • Al estornudar o toser taparse la nariz y boca sobre la flexura del codo. • Evitar el contacto directo como saludar de mano o beso al saludar, no dar abrazos. • Limpiar y desinfectar los objetos y las superficies de contacto frecuente. • Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables. • En caso de tener gripa utilizar tapabocas y quedarse en casa. • Desechar en un sitio seguro los tapabocas y demás elementos de protección personal utilizados. • Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud a diario, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento) informar vía telefónica a la ESE SURORENTE municipio de Santa Rosa, puntos de atención centro de salud San Juan de Villalobos (3235814173) y Hospital Nivel I Santa Rosa (3104341017 - 3204249006).

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

PARAGRAFO PRIMERO: CONMINAR a todos los ciudadanos extranjeros, no residentes que visiten o transiten por el municipio de Santa Rosa, a los estudiantes o personas que viven en Popayán y regresan al municipio tomar las medidas de prevención mencionadas, además, como acto de conciencia y cultura ciudadana informen si presentan síntomas característicos de la enfermedad (tos, dificultad respiratoria, fiebre) a los números telefónicos de la ESE SURORIENTE Municipio Santa Rosa o a la coordinación de salud municipal (3117889911).

PARAGRAFO SEGUNDO: Comunicar e informar a todos los ciudadanos que transiten por el Municipio de Santa Rosa Cauca, acatar las acciones de contingencia que los pueblos indígenas realicen y emitan dentro de su jurisdicción.

ARTICULO 12.-: CONMINAR a las empresas de transporte público, entidades financieras, entidades públicas y privadas, entre otros para que adopten las medidas sanitarias y de prevención con el fin de evitar la propagación del Coronavirus COVID-19.

Los artículos antes transcritos, tiene la finalidad de que, en el municipio de Santa Rosa, tanto en las entidades públicas como privadas y la comunidad en general, adopten las medidas de aislamiento social, de prevención y contención, higiénicas y sanitarias recomendadas por el gobierno nacional, para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

Se considera por lo tanto que la disposición es acorde con la finalidad del estado de excepción, por cuanto se busca por el Gobierno Nacional preservar la salud y la vida de los colombianos y ello se ve desarrollado en los artículos del decreto en estudio.

A continuación, se tiene los siguientes artículos:

ARTICULO 10.-: INFORMAR a la comunidad en general que a partir del 24 de marzo de 2020 y hasta nueva orden, todas las dependencias de la Administración municipal laboraran a puerta cerrada, suspendiéndose la atención al público.

PARÁGRAFO PRIMERO. Exceptúese de la anterior medida los siguientes casos:

1. Atención para inscripción de recién nacidos en el SISBEN.
2. Audiencias y diligencias que deban llevarse a cabo en la Inspección de Policía, Comisaría de Familia, de acuerdo a la gravedad y prioridad del proceso administrativo. Deberán en primera medida utilizarse los medios tecnológicos o virtuales que la administración tiene habilitados para la instauración o radicación de PQRS o cualquier otra solicitud que deba ser allegada a las dependencias de la administración, a través de los siguientes medios:

DEPENDENCIA CORREO ELECTRONICO LINEA TELEFONICA DESPACHO  
ALCALDE contactenos@santarosacauca.gov.co 3147339477 SECRETARIA DE  
GOBIERNO contactenos@santarosacauca.gov.co 3147338241 SECRETARIA DE  
PLANEACION planper2023@gmail.com 3147339469 DIRECCION  
ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA tesoreriam@santarosacauca.gov.co

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

3147338193 OFICINA DE SALUD MUNICIPAL ssaludsantarosa@gmail.com  
3117889911 OFICINA DE GESTION DEL RIESGO  
contactenos@santarosacauca.gov.co ricardogarcia4884@gmail.com  
3154862943 SISBEN sisben@santarosacauca.gov.co 3136315331 PROGRAMAS  
SOCIALES adrianitavilla7@gmail.com 3105423404 COMISARÍA DE FAMILIA  
comisaria@santarosacauca.gov.co 3

La ampliación de suspensión de la atención presencial al público dentro de la Alcaldía de Santa Rosa, Cauca, tiene como finalidad evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social, lo cual fue establecido en los decretos del Gobierno Nacional en el marco del Estado de Emergencia.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, al respecto establece:

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

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

En consonancia en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, se fundamenta:

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado declaradas por el Gobierno Nacional para preservar la salud y la vida de los colombianos, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y, específicamente, ordenó el "aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19."

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Que, de igual manera, se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Así las cosas, considera el Tribunal que la medida establecida en el Decreto N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020, se ajustada a Derecho al tener conexidad con los decretos del orden nacional dictados con motivo del Estado de Emergencia; en tanto la ampliación de suspensión de la atención presencial al público tiene justificación, además porque se han dispuesto los canales electrónicos para que el público en general pueda adelantar las gestiones ante la administración como forma de garantizar la prestación del servicio.

Los artículos 14 y 15 del decreto en estudio establecen:

ARTICULO 14.-: PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la mañana (06:00AM.) del día martes 24 de marzo de 2020, hasta las 6:00 PM del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO 15.-: DECRETAR en todo el territorio del municipio de Santa Rosa Cauca, LEY SECA, a partir de las siete de la noche (07:00 p.m.) del día viernes 20 de marzo de 2020, hasta las seis de la mañana (6:00 a.m.) del día martes 24 de marzo de 2020.

Con estas disposiciones no se permite el consumo de bebidas embriagantes, en espacios abiertos y establecimientos de comercio, pero no limita su expendido, por lo que no afecta a los comerciantes de este tipo de productos.

Ahora teniendo en cuenta que las disposiciones de los actos legislativos facultan al mandatario local para tomar disposiciones de este tipo y que se ha establecido un límite temporal en cada medida, lo dispuesto en los artículos en estudio se encuentran conforme a Derecho:

Al respecto se puede ver el artículo 2 del Decreto 420 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional el cual establece:

*Artículo 2. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales:*

*2.1. Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

A continuación, se tiene el artículo 16 del decreto es estudio que dice:

ARTICULO 16.-: DECLÁRESE el toque de queda en el Municipio de Santa Rosa Cauca, a partir del día viernes 20 de marzo de 2020 hasta el 20 de abril de 2020, el cual se aplicará todos los días a partir desde las ocho (8:00) P.M., hasta las cinco (5:00) A.M., del día siguiente.

El toque de queda en el municipio de Santa Rosa, corresponde a una medida de aislamiento obligatorio preventivo que tiene la finalidad de que la menor cantidad de población se contagie del virus que causa la Covid-19. El Gobierno Nacional unificó la medida a través del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, al verificar que a la fecha no existen medidas farmacológicas, como vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se consideró que lo mejor era adoptar medidas no farmacológicas, teniendo en cuenta que un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del virus de humano a humano, se encuentra con la higiene respiratoria y distanciamiento social, medida recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

En ese entendido la disposición guarda conexidad con el estado de excepción.

En seguida se tiene el artículo 17:

ARTICULO 17.-: REQUIERASE a la Empresa Prestadora del Servicio de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Santa Rosa Cauca, como operador de los servicios públicos en el territorio, para que realice de manera inmediata y sin costo alguno, la reconexión del servicio de agua potable, a quienes tengan suspendido el servicio, con el fin de garantizar el líquido vital a todos los habitantes del territorio.

La orden del mandatario local, tiene asidero, porque dentro de las medidas de higiene recomendadas como es el lavado constante de manos solo con el suministro permanente de agua se logra tal cometido, y como garantía de ese derecho fundamental, lo cual se precisa ante el aislamiento obligatorio.

Los siguientes artículos corresponden a la forma como se logrará el cumplimiento efectivo de lo ordenado.

ARTICULO 18.-: Requerir a las autoridades policiales y administrativas con funciones de control, inspección y vigilancia, para que en el marco de sus funciones y de conformidad al presente Decreto, establezcan las acciones articuladas de verificación y cumplimiento de las directrices antes mencionadas.

ARTICULO 19.-: Establézcase en el Municipio de Santa Rosa Cauca, a partir de la fecha y hasta que se supere la emergencia sanitaria nacional, un Puesto

de Mando Unificado en cabeza del área encargada de Salud Municipal y las demás autoridades que ésta determine, a fin de adoptar las acciones necesarias para atender cada una de las etapas de esta emergencia.

ARTICULO 20.-: El no acatamiento de las medidas establecidas en el presente Decreto, las determinadas por el Gobierno Nacional, Departamental y por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, serán objeto de sanciones previstas en estas mismas normas, sin detrimento de las demás sanciones de carácter administrativo que pudieren establecer las instancias municipales.

Encuentra el Tribunal en estos artículos, que las medidas de restricción adoptadas fuesen cumplidas por sus destinatarios, lo cual debería darse ante la emergencia presentada, más por conciencia ciudadana que por evitar una sanción. Por lo tanto, resulta razonado que se dote de herramientas coercitivas para hacer que las medidas surtan efecto, teniendo en cuenta que de nada servirá si ante la violación de la cuarentena no hayan consecuencias, aun teniendo elementos legales que habilitan al mandatario para el efecto, como lo es Ley 1801 de 2016<sup>6</sup> y Ley 599 de 2000<sup>7</sup>.

Bajo estos razonamientos se considera ajustado a las disposiciones nacionales lo dispuesto en los artículos transcritos del decreto analizado.

## 6. 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.

---

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 223. TRÁMITE DEL PROCESO VERBAL ABREVIADO.** Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, en las etapas siguientes:

<sup>7</sup> **ARTICULO 368. VIOLACION DE MEDIDAS SANITARIAS.** <Pena aumentada por el artículo 1 de la Ley 1220 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Por lo tanto, adelantar acciones tempranas en el marco de la emergencia, resalta 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.

Bajo estas apreciaciones considera el Tribunal, que la medida establecida en el Decreto N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020, mediante el cual se establecen protocolos y acciones preventivas en el municipio de Santa Rosa, a causa de la emergencia nacional, 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 relativa<sup>8</sup>

## I. 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° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020, "POR EL CUAL SE ESTABLECEN PROTOCOLOS Y ACCIONES PREVENTIVAS EN EL MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA, A CAUSA DE LA EMERGENCIA SANITARIA DECRETADA POR LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA A NIVEL NACIONAL, COMO UNA MEDIDA PREVENTIVA ANTE LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS CORONAVIRUS COVID -19", expedido por el alcalde del municipio de la Santa Rosa-Cauca, se encuentra ajustado a Derecho, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia

**SEGUNDO.** - Comuníquese lo decidido al municipio de Santa Rosa, Cauca, a la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

---

<sup>8</sup> Artículo 189 del CPACA

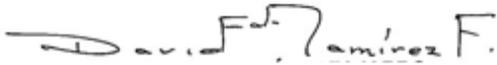
Expediente: 19001-23-33-002-2020-00140-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-115 de 20 de marzo de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

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

**Los Magistrados,**



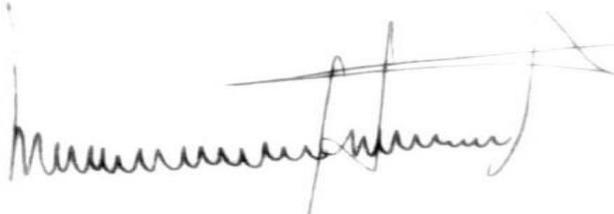
**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**



**DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO**



**JAIRO RESTREPO CÁCERES**



**CARLOS H. JARAMILLO DELGADO**



**CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ**  
Magistrado