



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

-SALA DE DECISIÓN 001-

SENTENCIA NO. 105

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

Magistrado ponente Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020
Entidad emisora: Municipio de San Sebastián – Cauca.

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, la Sala hace el control de legalidad del Decreto 15 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se establecen protocolos y acciones preventivas en el municipio de San Sebastián Cauca, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la República a nivel nacional, como una medida preventiva ante la posible propagación del virus Coronavirus COVID-19”*, expedido por tal municipio.

I. ANTECEDENTES DEL DECRETO

1. Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de la Ley 137 de 1994, luego de considerar, entre otras cosas, que el 7 de enero de 2020, la *“Organización Mundial de la*

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional” y que el “6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional”; declaró, por 30 días calendario, el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, para “limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...”, entre los fines más destacados.

2. Posteriormente, el alcalde del municipio del San Sebastián expidió el Decreto mencionado, donde dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO. Objeto: Adoptar medidas extraordinarias de inmediato cumplimiento, para la atención, promoción y prevención relacionadas con la contención de la enfermedad COVID-19, de conformidad con la normativa expedida por el ministerio de Salud y protección social, mediante resoluciones número 380 y 385 expedidas el 10 y 12 de marzo de 2020 respectivamente.

ARTÍCULO SEGUNDO. Aislamiento y Cuarentena. Todas aquellas personas que arriben al territorio del municipio de San Sebastián Cauca provenientes de los continentes de Europa y Asia, especialmente de los países tales como China, Italia, Francia, España, Ecuador, Chile, Estados Unidos, y de los diferentes departamentos de Colombia, estarán obligados a cumplir condiciones de aislamiento y cuarentena de acuerdo a lo dispuesto en la resolución 380 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y protección Social y de conformidad con las instrucciones y orientaciones que para el efecto señale las autoridades sanitarias del municipio.

Parágrafo I: Las personas que violen o desacaten estas medidas de aislamiento y cuarentena se harán acreedoras a las sanciones dispuestas en el artículo 4 de la resolución No. 380 de 2020 de conformidad con el artículo del código penal colombiano artículo 368 y artículos 2.8.8.1.4.21 del decreto 780 de 2016 “Artículo 368. Violación de medidas sanitarias El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.”

Parágrafo II: Facúltese al inspector de policía municipal de San Sebastián Cauca para que previo al proceso policivo regulado en la ley 1801 de 2016, aplique las sanciones de que tratan los artículos anteriores.

ARTICULO TERCERO. Prohibiciones: Se prohíbe el ingreso de turistas de cualquier nacionalidad o región de nuestro país, al Parque Natural Nacional del Puracé ubicado en el corregimiento de Valencia de nuestro municipio de San Sebastián Cauca.

ARTICULO CUARTO. Dejar sin efecto: los permisos otorgados por la Secretaría de Gobierno y Participación Ciudadana de San Sebastián Cauca, y suspender la expedición de los mismos, para llevar a cabo eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, religiosos y comerciales, entre otros, en lugares cerrados y abiertos, con aglomeraciones que tengan un aforo superior a veinte (20) personas.

ARTÍCULO QUINTO. Suspender: hasta nueva orden, la realización de los eventos académicos, deportivos, recreativos, culturales, religiosos (Funerales solo de familiares directos) y comerciales, entre otros, en lugares cerrados, abiertos y con aglomeraciones que tengan un aforo superior a veinte (20) personas, en contacto estrecho, es decir a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.

ARTICULO SEXTO. Suspensión de atención al público en despachos públicos: Suspender hasta el día 20 de abril en las instalaciones de la administración municipal de San Sebastián Cauca y demás despachos públicos del nivel municipal.

Excepcionalmente recibirán atención personas que por circunstancias justificables se encuentren en situación de riesgo, a su integridad, y que requieran servicios a cargo de la administración municipal con urgencia o estrictamente necesarios para salvaguardar sus derechos. Como alternativa para atención al usuario en la alcaldía municipal de San Sebastián Cauca, se utilizará los siguientes medios tecnológicos. Email alcaldía@sansebastian-cauca.gov.co - cel. 3235866924.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

ARTÍCULO SÉPTIMO. 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 veinte (20) personas, para que establezcan y/ o adopten los protocolos de autocuidado, prevención y control sanitario que desde la coordinación de Salud Municipal se establecerán para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO OCTAVO. – Autorizaciones: Para efectos de autorizar eventos de todo tipo en recintos abiertos y cerrados con aforo de máximo VEINTE (20) personas, se deberá presentar solicitud formal. Ante la Secretaría de Gobierno y Participación Ciudadana de San Sebastián con quince (15) días de anticipación, instancia que someterá esta solicitud al proceso de evaluación interno.

PARÁGRAFO. - Créase al interior de la Administración Municipal bajo la dirección de la Secretaría de Gobierno y Participación Ciudadana con acompañamiento de las autoridades competentes, una Mesa de eventos ampliada, instancia que evaluará los riesgos para la transmisibilidad del Coronavirus COVID-19 y determinará si es viable o no la autorización del mismo.

ARTÍCULO NOVENO. CONMINAR: a las habitantes del municipio de San Sebastián Cauca adoptar las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus COVID-19:

(...)

ARTÍCULO DECIMO. – Conminar a las empresas de transporte público, entidades financieras, entidades públicas y privadas para que adopten medidas sanitarias y de prevención con el fin de evitar la propagación del COVID-19.

ARTÍCULO UNDÉCIMO. – 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,

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

establezcan las acciones articuladas de verificación y cumplimiento de las directrices antes mencionadas.

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO. – Establézcase en San Sebastián Cauca, a partir de la fecha y hasta que se supere la emergencia sanitaria nacional, un Puesto de Mando Unificado en cabeza de la Coordinación 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.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. – 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 DÉCIMO CUARTO. – El presente Decreto rige a partir de su fecha de publicación, tendrá vigencia hasta por el término de dos (02) meses o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen”.

Como fundamento de su decisión indicó:

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

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

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

Que según el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

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

ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. (...).

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

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

Que el Gobierno Nacional Colombiano mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de los corrientes, declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus Coronavirus

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

COVID-19, con el fin que los entes territoriales puedan tomar las medidas extraordinarias que sean necesarias, con el fin de proteger a las comunidades de sus regiones frente a la pandemia.

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se puedan causar con la pandemia global del Coronavirus COVID-19 que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se hace necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a protocolos y acciones preventivas para los fines ya citados”.

II. INTERVENCIONES

3. La intervención del municipio que expidió decreto se limitó manifestar que, dando cumplimiento a las órdenes dadas, publicó el aviso correspondiente en el sitio web “Avisos a las Comunidades” de la página de la Rama Judicial y a remitir copia de la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Acta 005 contentiva reunión extraordinaria del Consejo Municipal Gestión del Riesgo de Desastres de San Sebastián, como sustento normativo de su acto.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

4. La Procuradora 40 Judicial II en Asuntos Administrativos, delegada ante esta Corporación, en resumen, solicitó que el decreto fuera declarado ajustado a Derecho, en tanto que sus disposiciones se emitieron en virtud de las competencias constitucionales que le asistían al alcalde como primera autoridad de Policía, ya que, si bien, se habían limitado los derechos de la población, a efectos de disminuir el índice de contagios, lo cierto es que dicha medida hallaba necesaria y proporcionada como medio para atender la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19.

IV CONSIDERACIONES

5. COMPETENCIA.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

El Tribunal debe asumir el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 de la LEEE, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y pese a que aquel tuvo vigencia temporal (del 17 de marzo hasta el 17 de mayo de 2020) y que para el momento de esta sentencia perdió obligatoriedad conforme al artículo 91-5- de la última codificación, no por ello su revisión debe omitirse, pues, durante ese lapso produjo efectos jurídicos: *“El decaimiento, a partir de la fecha mencionada, no es óbice para que el Consejo de Estado haga un juicio de legalidad del acto objeto de examen por cuanto nació a la vida jurídica y generó efectos jurídicos”*¹.

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

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

Sin embargo, las normas jurídicas (reglas y principios) están o pueden jerarquizarse y de ello se deriva el concepto de validez, el cual, de otro lado, es entendido como el ajuste que debe tener una a otra de mayor jerarquía o, lo que es lo mismo, que las superiores dan validez a las inferiores. Tal aspecto aparece regulado, entre otros, en los artículos 4º y 209 y siguientes

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

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

y 288 de la Carta que, en su orden, prevén la supremacía de esta sobre las demás disposiciones, de las leyes sobre los actos administrativos, etc. Aspectos estos que fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998.

7. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

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

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

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

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

³ Artículo 212.

⁴ Artículo 213.

⁵ Artículo 215.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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

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

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.

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

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

Con cara al último requisito, es necesario anotar que la Sala no puede limitarse a la mera confrontación de la norma sometida a control con el Decreto que dispuso el estado de excepción, sino que, además, debe analizar la eventual transgresión del ordenamiento jurídico, sino se olvida que esas facultades excepcionales sólo pueden utilizarse en circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

mediante los poderes ordinarios del Estado, que la ley tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales y que, en general, existen límites que no pueden rebasarse conforme lo prevé la citada LEEE. Sobre el tema la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha dicho:

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

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

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

Por el primero, ha verificado si los decretos reúnen los requisitos siguientes: (i) que estén motivado, (ii) que estén suscrito por la autoridad administrativa competente para emitirlos, (iii) que sean expedidos durante la vigencia y en

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determinen el ámbito territorial para su aplicación⁸

Y, por el segundo, ha indagado si fueron expedidos en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica, pero a partir de los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

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

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

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

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”¹⁰

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

Si tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han acudido a los referidos parámetros formales y materiales para ejercer sendos controles inmediatos de legalidad, el Tribunal también debe hacerlo respecto de los actos que expidan las autoridades territoriales por la misma razón.

El Consejo de Estado, por su parte, ha definido como características¹² del Control inmediato de legalidad, las siguientes:

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

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

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

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

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

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

iv) Es integral por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad de este con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Es de aclarar que, aunque, en principio, el control integral supone que el acto administrativo general, expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, se confronte con todo el ordenamiento jurídico, pero queda circunscrito a las normas invocadas en la respectiva sentencia.

v) Es compatible¹³ con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, ya que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

durante los estados de excepción, puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

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

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

8. DEL CASO CONCRETO.

El acto administrativo objeto de control de legalidad fue expedido en el contexto del estado de emergencia social que declaró el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, para enfrentar el Covid-19 y tenía por objeto limitar la libre circulación, la aglomeración de personas, ordenar la implementación de protocolos de bioseguridad en el transporte y locales abiertos al público, establecer el uso de canales virtuales para la atención al público en la alcaldía municipal e impartir medidas de autocuidado para las personas en el territorio del municipio de San Sebastián entre el 17 de marzo y hasta dos meses después, esto es, el 17 de mayo de 2020.

8.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

El acto administrativo fue expedido y suscrito por el alcalde municipal, aparece debidamente motivado, según la transcripción que se hizo de sus consideraciones, fue expedido durante la vigencia del estado de excepción y aunque no mencionó explícitamente los decretos legislativos expedidos

¹⁴ Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

por la Presidencia de la República, de su contenido se advierte que todas sus disposiciones propendieron a atender el objeto del Decreto 417 de 2020, que corresponde a “*limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...*”, en la medida que implementó varias restricciones para disminuir la propagación del contagio, las cuales se circunscribieron a un ámbito territorial y temporal para su aplicación, habida cuenta de que limitó su vigencia por dos meses. De modo que formalmente no puede hacérsele reproche alguno.

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

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

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

¹⁵ Sentencias C-723 de 2015.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

8.2.1.1. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se indicó que el 7 de enero de 2020, la “*Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional*” y que el “*6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional*”; declaró, por 30 días calendario, el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, para “*limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...*”, entre los fines más destacados.

8.2.1.2. Y en el Decreto mencionado se argumentó que la Organización Mundial de la Salud — OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación; que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

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

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

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

8.2.2.1. Según lo dicho, el decreto se expidió con el fin de limitar la aglomeración de personas, ordenar la implementación de protocolos de bioseguridad en el transporte público y entidades financieras, establecer el uso de canales virtuales para la atención al público en la alcaldía municipal, limitar el turismo en la región e impartir medidas de autocuidado para las personas en el territorio del municipio de San Sebastián entre el 17 de marzo y hasta dos meses después, es decir, el 17 de mayo de 2020, medidas orientadas a contrarrestar el Covid-19 que, como es notoriamente sabido, es un virus altamente contagioso y mortal.

De esta manera si bien se limitaron derechos constitucionales como el derecho de reunión y se restringieron otros derechos ligados a la libertad de empresa, educación, consumo, etc., tales limitaciones buscaban materializar fines constitucionales como son integridad personal y la vida de toda la población local, y los medios utilizados fueron pertinentes a ese fin, en tanto que tendían a proteger un fin constitucionalmente importante, de ahí que no se advierta arbitrariedad alguna en la expedición del acto por estos aspectos.

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

De esta manera las limitaciones de los anotados derechos fundamentales de las personas se orientan a proteger la salud y la vida de toda la población local, que son fines constitucionalmente importantes, y los medios utilizados, aludidos a las diferentes restricciones, resultan pertinentes para el efecto. De modo que el acto no contradice específicamente la Carta ni los

¹⁷ Sentencia C-225 de 2009

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

tratados internacionales aprobados por el Congreso, sino que, por el contrario, los desarrolla a través de una lectura en clave de la pandemia. Tampoco desconoce el propósito y medidas previstos en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que igualmente implementa en el contexto local.

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

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

8.2.5. El juicio de incompatibilidad según el artículo 12 *ibídem*, "*los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción*". Sin embargo, en ese evento no se suspendió ley alguna.

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

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

*suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad"*¹⁹

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

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

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

Las limitaciones en comento responden a un fin constitucional de suma importancia, que es la protección de la salud y la vida de toda la población, y los medios que fueron utilizados resultan pertinentes a ese fin. Este, además, es especialmente importante en la medida que sin la vida los

¹⁹ Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

demás derechos y garantías no tienen importancia alguna, y si bien los medios escogidos restringen otros derechos constitucionales, no existía para el momento del acto e incluso no existe para la fecha de este fallo, según la información de la que se dispone, otros mecanismos fácticos ni jurídicos para afrontar tal peligro. De allí que el juicio de proporcionalidad estricto aparezca igualmente cumplido.

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

9. Por tanto, se declarará ajustado a Derecho el acto en comentario.

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

FALLA:

PRIMERO. Declárase ajustado a Derecho del Decreto 15 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se establecen protocolos y acciones preventivas en el municipio de San Sebastián Cauca, a causa de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la República a nivel nacional, como una medida preventiva ante la posible propagación del virus Coronavirus COVID-19”* expedido por tal municipio.

SEGUNDO. Comuníquese lo decidido al municipio en comentario, a la delegada de la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso.

TERCERO. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00257-00.
Acto controlado: Decreto 15 del 17 de marzo de 2020.
Entidad Emisora: Municipio de San Sebastián - Cauca.
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ