



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

Popayán, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA TA-DES 002-ORD. 88 - 2020

Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ

Expediente: 9001-23-33-002-2020-0285-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE SANTA ROSA, CAUCA.  
Decreto: N° STD 100-70-2020-137 de 13 de abril de 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Cauca a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto N° STD 100-70-2020-137 de 13 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES Y DISPOSICIONES PARA LA DEBIDA EJECUCIÓN EN EL MUNICIPIO DE SANTA ROSA CAUCA DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ADOPTADA A NIVEL NACIONAL MEDIANTE DECRETO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020, A CAUSA DE LA EMERGENCIA SANITARIA, ANTE LA PROPAGACION DEL COVID19, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

## I. ANTECEDENTES.

La alcaldía del municipio de Santa Rosa, Cauca, remitió al correo institucional dispuesto para el sistema de reparto, el Decreto N° STD 100-70-2020-137 de 13 de abril 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 27 de abril de 2020 el Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del decreto para adelantar el respectivo control de legalidad.

### 1. Texto de la norma a revisarse.

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

"DECRETO No. STD 100-70-2020-137 (ABRIL 13)

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES Y DISPOSICIONES PARA LA DEBIDA EJECUCIÓN EN EL MUNICIPIO DE SANTA ROSA CAUCA DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ADOPTADA A NIVEL NACIONAL MEDIANTE DECRETO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020, A CAUSA DE LA EMERGENCIA SANITARIA, ANTE LA PROPAGACION DEL COVID19, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

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 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, Decreto 780 de 2016, y el Decreto 531 de 8 de abril de 2020 y

#### CONSIDERANDO

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

Que el artículo 49 ídem preceptúa que: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y 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 se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Que el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012 enuncia que, los alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El 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.

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

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

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 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 el Gobierno Nacional mediante Decreto No 457 de 22 de marzo de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus – COVID -19 y el mantenimiento del orden público.

Que el artículo primero del mencionado Decreto 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 a su vez el artículo segundo del mencionado Decreto, ordenó a los alcaldes que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarios para la debida ejecución de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia. Por otra parte, el artículo sexto del Decreto referenciado ordena a los alcaldes que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban dentro de su circunscripción territorial el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del Decreto 457 y hasta el día domingo 12 de abril del mismo año.

Que dando cumplimiento al Decreto Nacional 457 de 2020, el alcalde municipal de Santa Rosa Cauca, profirió el Decreto STD 100-70-2020-116 “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE SANTA ROSA CAUCA”

Que el alcalde del municipio de Santa Rosa por medio del Decreto STD 100-70-2020-117, decretó la calamidad pública. Que el Ministerio del Interior expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual se dictan medidas

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

transitorias para expedir normas en materia de orden público, razón por la cual, el contenido del presente acto administrativo fue consultado ante la respectiva entidad nacional.

Que el Ministerio del Interior expidió el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Que el 8 de abril del presente año, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 531 y en su artículo primero ordenó el Aislamiento Preventivo Obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

Que el artículo segundo del Decreto 531, ordenó a los alcaldes que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarios para la debida ejecución de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

Por otra parte, el artículo sexto del Decreto referenciado ordena a los alcaldes que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban dentro de su circunscripción territorial el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m) del día 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 27 de abril del mismo año. A su vez el artículo séptimo del Decreto en mención ordena a los Gobernadores y alcaldes que en el marco de sus competencias velen para que no se impida, obstruya, o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.

Que, de conformidad a lo manifestado por las autoridades sanitarias, tanto nacionales como internacionales, no existe hasta la fecha tratamiento farmacológico o vacuna, que permitan combatir el COVID-19, por lo que se hace necesario intensificar las acciones tendientes a la disminución de la propagación del virus, las cuales han sido aprobadas por la Organización Mundial de la Salud.

Que, conforme a lo anterior,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. -: ORDENAR a todas las personas residentes en el municipio de Santa Rosa Cauca, el Aislamiento Preventivo OBLIGATORIO a partir de las cero horas (00.00 a.m) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 27 de abril de 2020, en acatamiento del Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020 y el Decreto 536 del 11 de abril de 2020.

ARTICULO SEGUNDO. -: En concordancia con lo establecido en el Decreto 531 de 2020, se exceptúan de la medida prevista en el artículo anterior las siguientes actividades y personas que las realicen:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.
12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.
13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado. Se incluye en esta excepción todo el personal, tanto como contratistas como servidores públicos, que laboren en el Municipio de Popayán (Alcaldía) (sic), o en cualquier entidad descentralizada de este orden, para que puedan desarrollar sus correspondientes labores.
14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.
17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.
19. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.
20. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.
21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
22. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.
23. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
24. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.
25. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.
26. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que presten el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades enunciadas.
27. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.
28. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.
29. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.
30. El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad -- alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.
31. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
32. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

33. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

34. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas exceptuadas y señaladas en el presente artículo deberán adoptar las medidas sanitarias pertinentes para evitar la propagación del SARS Cov -2, productor de la enfermedad COVID 19, como las siguientes:

1. Informar inmediatamente en los canales dispuestos para tal fin, en el evento de presentar síntomas de enfermedades respiratorias.
2. Cuidar su salud y la de sus compañeros de trabajo, manteniendo el lugar de trabajo limpio y los medios de transporte utilizados para desempeñar su labor.
3. Lavarse constantemente las manos con agua y jabón y evitar tocarse los ojos, nariz y boca sin habérselas lavado
4. Evitar el contacto físico con otras personas.
5. Utilizar tapabocas de forma permanente, cambiarlo cada 8 horas, o inmediatamente cuando haya secreciones.
6. Adoptar y cumplir las demás recomendaciones u órdenes que en este sentido brinden las autoridades municipales, departamentales o nacionales.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El empleador, contratante o supervisor, según sea el caso, garantizará que las personas exceptuadas cumplan con las condiciones higiénicas y sanitarias especificadas anteriormente, de no hacerlo serán sancionados de conformidad con las normas pertinentes.

ARTICULO TERCERO. -: DECRETAR EL TOQUE DE QUEDA como acción transitoria de Policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación del CORONAVIRUS COVID – 19, para todas las personas habitantes del municipio de Santa Rosa, a partir del 13 de abril de 2020, hasta el 27 de abril del mismo año, en el siguiente horario: desde las veinte horas (20:00 p.m) de cada día hasta las cinco horas (5:00 a.m) de la mañana del día siguiente.

PARAGRAFO: Se exceptúan de la medida anterior las estipuladas en el artículo tercero del Decreto 531 de 2020.

ARTICULO CUARTO. -: PROHÍBASE en todo el territorio del municipio de Santa Rosa, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00.00 a.m) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 27 de abril de 2020.

ARTICULO QUINTO. -: INSTRUIR a todos los administradores de galerías, centros comerciales, bancos, farmacias y expendios de medicamentos, así como todos los establecimientos relacionados que vayan a operar y atiendan público, deberá controlar las aglomeraciones con las siguientes determinaciones:

1. Medidas de alejamiento social.
2. Filas separadas.
3. Dispendio de gel antiséptico a las personas que asistan a establecimientos.
4. Cajeros con tapabocas y guantes.
5. Prohibir el ingreso de personas con gripas.
6. Limitar el ingreso de personas al establecimiento, de modo que las personas que ingresen conserven su debida distancia.
7. Las demás recomendaciones que establezca la autoridad municipal.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los administradores de los establecimientos a los que se refieren el artículo anterior serán garantes de la aplicación de estas medidas preventivas. El incumplimiento de estas medidas les acarrearán las sanciones a que haya lugar.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La Policía Nacional deberá verificar el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo por parte de administradores de establecimientos, aplicando las medidas correctivas cuando sea el caso.

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

ARTICULO SEPTIMO. -: ORDENAR a los organismos de seguridad, autoridades militares y de gobierno municipal, hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el Municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016.

ARTICULO OCTAVO. -: 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 los demás apremios de carácter administrativo que pudieren establecer las instancias municipales.

ARTICULO NOVENO. -: REMITIR copia del presente acto a la Policía Nacional que acantona en el municipio de Santa Rosa Cauca, y a los organismos de Seguridad que operen en el Municipio.

ARTÍCULO 21.-: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE Dado en Santa Rosa, Cauca, a los trece (13) días del mes de abril 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 que el decreto motivo de control inmediato no menciona en sus considerandos el Decreto 417 o del Estado de Excepción o alguno de los otros decretos legislativos que lo desarrollan, sino que se fundamenta en

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

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 el control inmediato de legalidad, pues no sería el medio de control idóneo para revisar su conformidad con el ordenamiento jurídico.

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 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.

Finalmente, y 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 se expidió con fundamento en el Estado de Emergencia declarado por el presidente de la República, no vulnera el ordenamiento jurídico y por el contrario busca 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 de la Ley 137 de 1994; 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 100-70-2020-137 de 13 de abril de 2020, se hará referencia a los estados de excepción, el estado de emergencia económico, ecológico y social y al control a los poderes del ejecutivo en los estados de excepción;

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Adicionalmente, se estudiarán los requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y por último el caso concreto.

## 2. Los Estados de Excepción en la Constitución de 1991.

La Constitución Política de 1991, regula tres estados de excepción así: el de guerra exterior, contenido en el artículo 212; el de conmoción interna consagrado en el artículo 213 y el de emergencia económica, social y ecológica, dispuesto en el artículo 215.

Para el caso en estudio, se tiene que el Gobierno Nacional declaró mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional” el cual está contenido en el artículo 215 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.*

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

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 manera expresa desarrollen decretos legislativos. Al respecto refiere tres presupuestos requeridos para la procedencia del 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.**

La Sala procederá a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto N° STD 100-70-2020-137 de 13 de abril de 2020.

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

En el Decreto N° STD 100-70-2020-137 de 13 de abril de 2020, se puntualiza que de conformidad a lo manifestado por las autoridades sanitarias, tanto

---

<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.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

nacionales como internacionales, no existe hasta la fecha tratamiento farmacológico o vacuna, que permitan combatir el COVID-19, por lo que se hace necesario intensificar las acciones tendientes a la disminución de la propagación del virus, las cuales han sido aprobadas por la Organización Mundial de la Salud.

Por consiguiente, se observa que las determinaciones adoptadas en el citado acto administrativo son de carácter general, pues tienen la finalidad de prevenir el contagio entre los habitantes del municipio de Santa Rosa, ordenando medidas tales como la restricción de la libre circulación.

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

## **ii. 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.

El decreto en estudio se dicta por el alcalde de Santa Rosa con fundamento en los artículos 2, 49 y 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, Decreto 780 de 2016, y el Decreto 531 de 8 de abril de 2020.

Además, puso de presente que el 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.

Por lo anterior se cumple con este requisito de procedibilidad.

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

El Decreto N° STD 100-70-2020-137 de 13 de abril de 2020, tiene como fundamento las siguientes disposiciones normativas:

- La Ley 1523 de 2012, "*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.*"
- La Ley 1801 de 2016, "*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*"

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

- La Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.
- Decreto Ordinario No 457 de 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que regirá a partir de las cero horas del miércoles 25 de marzo, hasta las cero horas del lunes 13 de abril, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.
- Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público
- Decreto Ordinario 420 de 18 de marzo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.

En este aspecto se observa que el decreto sometido a control inmediato de legalidad, tiene como fundamento algunos de los decretos ordinarios expedidos durante el estado de excepción. No hace referencia a ninguno de los decretos legislativos. Pero al verificarse los considerandos del mismo, se puede inferir que su finalidad está inmersa en el propósito de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Así, se tiene que en el acto administrativo se consideró que de acuerdo con las indicaciones del Gobierno Nacional a los alcaldes, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarios para la debida ejecución de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

Al respecto se puede verificar en el decreto municipal que la decisión se toma para restringir la libre circulación de los habitantes de Santa Rosa, con el fin de recurrir de forma transitoria y progresiva a protocolos, acciones preventivas y a medidas extraordinarias que son necesarias, con el fin de proteger a la comunidad en general frente a la pandemia.

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

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

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

Así las cosas, para la Sala Plena del Tribunal el decreto sometido a control inmediato de legalidad desarrolla 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 acto administrativo remitido por la administración de Santa Rosa, puesto que se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa y tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos expedidos durante el estado de excepción.

## **5. Control inmediato de legalidad del Decreto N° STD 100-70-2020-137 de 13 de abril de 2020.**

Encontrada la procedencia del estudio inmediato de legalidad del acto administrativo en cuestión, deben verificarse dos aspectos en el mismo, para considerar si se ajusta a Derecho<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.

### **5.1. Aspecto formal**

#### **- La competencia**

Decreto en estudio, fue suscrito por el señor DIEGO ANDRES ORTIZ BAMBAGUE, en calidad de alcalde del municipio de Santa Rosa- Cauca.

---

<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.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Así, como se indicó en el decreto objeto de control, se verificó que fue suscrito en virtud de las funciones atribuidas al cargo, tanto constitucionales como legales. En tal sentido se cumple con el requisito de la competencia.

#### - **Requisitos de forma**

Desde el punto de vista formal, el **Decreto N° STD 100-70-2020-137 de 13 de abril de 2020**, cumple con los requisitos para su configuración tanto en lo que corresponde al objeto, la causa y finalidad, desarrollados en la voluntad unilateral de la administración. Igualmente, cumple con 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>3</sup>

Ahora bien, el decreto bajo control, en su artículo primero, reguló lo correspondiente al aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes, residentes y visitantes del municipio de Santa Rosa, en los siguientes términos:

ARTICULO PRIMERO. -: ORDENAR a todas las personas residentes en el municipio de Santa Rosa Cauca, el Aislamiento Preventivo OBLIGATORIO a partir de las cero horas (00.00 a.m) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 27 de abril de 2020, en acatamiento del Decreto Nacional 531 del 8 de abril de 2020 y el Decreto 536 del 11 de abril de 2020.

Como se observa se trata de dar cumplimiento a las disposiciones del Gobierno Nacional, respecto del aislamiento social para detener la propagación del virus que causa la covid-19.

Ahora, si bien la Sala evidencia una restricción al derecho de libertad de locomoción, la misma tiene como fundamento la preservación de la vida y la salud de los habitantes del municipio de Santa Rosa. De este modo, no se vislumbra que la decisión de adoptar las medidas de aislamiento y distanciamiento social, constituyan una vulneración al ordenamiento jurídico.

---

<sup>3</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.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Así como su fundamento es el estado de emergencia a nivel nacional, y que la medida encuentra un límite temporal, se considera que guarda conexidad con la declaratoria del estado de excepción.

El artículo segundo trata las excepciones al aislamiento.

ARTICULO SEGUNDO. -: En concordancia con lo establecido en el Decreto 531 de 2020, se exceptúan de la medida prevista en el artículo anterior las siguientes actividades y personas que las realicen:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.
12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado. Se incluye en esta excepción todo el personal, tanto como contratistas como servidores públicos, que laboren en el Municipio de Popayán (Alcaldía), o en cualquier entidad descentralizada de este orden, para que puedan desarrollar sus correspondientes labores.

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

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

16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.

17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

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

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

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

22. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

23. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

24. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

25. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

26. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades enunciadas.

27. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos,

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

28. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.

29. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

30. El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad -- alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

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

32. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

33. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

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

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

1. Informar inmediatamente en los canales dispuestos para tal fin, en el evento de presentar síntomas de enfermedades respiratorias.
2. Cuidar su salud y la de sus compañeros de trabajo, manteniendo el lugar de trabajo limpio y los medios de transporte utilizados para desempeñar su labor.
3. Lavarse constantemente las manos con agua y jabón y evitar tocarse los ojos, nariz y boca sin habérselas lavado
4. Evitar el contacto físico con otras personas.
5. Utilizar tapabocas de forma permanente, cambiarlo cada 8 horas, o inmediatamente cuando haya secreciones.
6. Adoptar y cumplir las demás recomendaciones u órdenes que en este sentido brinden las autoridades municipales, departamentales o nacionales.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El empleador, contratante o supervisor, según sea el caso, garantizará que las personas exceptuadas cumplan con las condiciones higiénicas y sanitarias especificadas anteriormente, de no hacerlo serán sancionados de conformidad con las normas pertinentes.

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

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El decreto bajo control de legalidad contempla las excepciones a la restricción de la movilidad con la finalidad de abastecerse de elementos de primera necesidad o las relacionadas con la prestación de servicios públicos esenciales. De igual manera las respectivas medidas y recomendaciones de bioseguridad.

Bajo estos razonamientos los decretos citados están conforme a Derecho.

Continuando con el análisis del acto administrativo, se tiene:

ARTICULO TERCERO. -: DECRETAR EL TOQUE DE QUEDA como acción transitoria de Policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación del CORONAVIRUS COVID – 19, para todas las personas habitantes del municipio de Santa Rosa, a partir del 13 de abril de 2020, hasta el 27 de abril del mismo año, en el siguiente horario: desde las veinte horas (20:00 p.m) de cada día hasta las cinco horas (5:00 a.m) de la mañana del día siguiente.

PARAGRAFO: Se exceptúan de la medida anterior las estipuladas en el artículo tercero del Decreto 531 de 2020.

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 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 y es proporcional al establecerse un límite a la misma.

En seguida se tiene el artículo cuarto que establece:

ARTICULO CUARTO. -: PROHÍBASE en todo el territorio del municipio de Santa Rosa, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00.00 a.m) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 27 de abril de 2020.

Con esta disposición no se permite el consumo de bebidas embriagantes, en espacios abiertos y establecimientos de comercio. Las disposiciones de los actos legislativos facultan al mandatario local para tomar disposiciones de

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

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:*

*1.1. 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.*

El artículo quinto del decreto analizado, dice

ARTICULO QUINTO. -: INSTRUIR a todos los administradores de galerías, centros comerciales, bancos, farmacias y expendios de medicamentos, así como todos los establecimientos relacionados que vayan a operar y atiendan público, deberá controlar las aglomeraciones con las siguientes determinaciones:

1. Medidas de alejamiento social.
2. Filas separadas.
3. Dispendio de gel antiséptico a las personas que asistan a establecimientos.
4. Cajeros con tapabocas y guantes.
5. Prohibir el ingreso de personas con gripas.
6. Limitar el ingreso de personas al establecimiento, de modo que las personas que ingresen conserven su debida distancia.
7. Las demás recomendaciones que establezca la autoridad municipal.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los administradores de los establecimientos a los que se refieren el artículo anterior serán garantes de la aplicación de estas medidas preventivas. El incumplimiento de estas medidas les acarreará las sanciones a que haya lugar.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La Policía Nacional deberá verificar el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo por parte de administradores de establecimientos, aplicando las medidas correctivas cuando sea el caso.

Con estas disposiciones se busca el compromiso de los establecimientos en los que puede haber aglomeraciones de personas, para que contribuyan en la prevención adoptando mecanismos que impidan la propagación del virus.

En este sentido las recomendaciones del gobierno municipal resultan adecuadas, y de obligación para quienes van dirigidas, toda vez que la seriedad con que se tome la contención de la pandemia, permitirá la proteger la salud y vida de las personas. Siendo esto así el artículo analizado es conforme a Derecho.

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En seguida el artículo sexto.

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

Respecto de esta regulación, no se halla reproche, toda vez que ha sido consagrado como una excepción a la medida de aislamiento obligatorio, por el Gobierno Nacional.

Los artículos a continuación se pueden estudiar en conjunto al comprender una misma materia.

ARTICULO SEPTIMO. -: ORDENAR a los organismos de seguridad, autoridades militares y de gobierno municipal, hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el Municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016.

ARTICULO OCTAVO. -: 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 los demás apremios de carácter administrativo que pudieren establecer las instancias municipales.

ARTICULO NOVENO. -: REMITIR copia del presente acto a la Policía Nacional que acantona en el municipio de Santa Rosa Cauca, y a los organismos de Seguridad que operen en el Municipio.

Encuentra el Tribunal estos artículos prevén que las medidas de restricción adoptadas sean acogidas por sus destinatarios, lo cual debería darse ante la emergencia presentada, más por conciencia ciudadana que por evitar una sanción. Por lo tanto, es razonable 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 haya consecuencias, aun teniendo elementos legales que habilitan al mandatario para el efecto, como lo es Ley 1801 de 2016<sup>4</sup> y Ley 599 de 2000<sup>5</sup>.

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

---

<sup>4</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>5</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: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

## 6. Juicio de proporcionalidad.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 137 de 1994<sup>6</sup>, 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 aún más eficaces para minimizar los impactos del virus en la vida de las personas.

Por lo tanto, si bien se evidencian limitaciones a la libertad de los habitantes del municipio de Santa Rosa, Cauca, en tanto se decretó el aislamiento preventivo obligatorio, las mismas resultan imprescindibles e insustituibles, debido a que el fin último de las restricciones y modificaciones a las situaciones de normalidad se centra en proteger la vida de los habitantes del municipio y del territorio nacional, evitando el colapso del sistema de salud.

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>7</sup>.

## IV. 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 100-70-2020-137 de 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Santa Rosa, Cauca, se encuentra ajustado a Derecho, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

<sup>6</sup> Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia

<sup>7</sup> Artículo 189 del CPACA

Expediente: 19001-23-33-002-2020-00200-00.  
Remitente: MUNICIPIO DE MORALES – CAUCA.  
Decreto: DECRETO N° 027 DE 20 DE MARZO DE 2020.  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

**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.

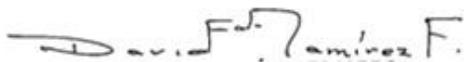
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

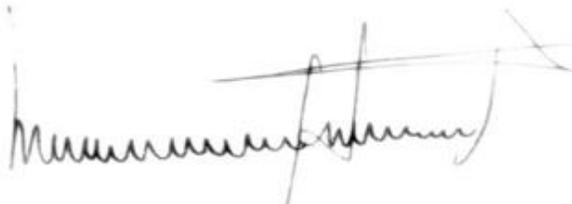
**Los Magistrados,**



**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**



**DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO**



**CARLOS H. JARAMILLO DELGADO**



**JAIRO RESTREPO CÁCERES**



**CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ**  
Magistrado