



Libertad y Orden

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

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

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS H. JARAMILLO DELGADO

Expediente 2020 00156 00
Municipio Santa Rosa - Cauca
Actos Decreto No. 116 del 24 de marzo de 2020
Medio de control Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en el futuro LEEE), y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del **Decreto No. 116 del 24 de marzo de 2020**, "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".

I. ANTECEDENTES

1.1. La norma objeto de control inmediato de legalidad

El tenor del **Decreto No. 116 del 24 de marzo de 2020** es el siguiente:

"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"

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, y el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14,199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994 y,

CONSIDERANDO

Que la Carta Política en su artículo 2º determina, que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y «establecerlo donde fuere turbado.

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

El decreto fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la

comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden pública, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales".

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

Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

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

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, preciso:

"En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.

De otra parte, la Junción de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se itacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía".

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente- de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público deberán (1) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

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

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del presidente de la República: (I) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (II) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y (III) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (I) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (II) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (III) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (IV) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

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

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

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 Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID 19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adopte mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años,

a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.

Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República,

Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto No. STD 100-70-2020-107 se adoptó como medida preventiva la restricción a la circulación, entre otras, tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta al 22 de marzo de 2020, a las 8:00 a.m., que se han presentado 271.364 casos confirmados en el mundo, 11.252 muertes y 173 países con casos confirmados.

Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 del gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que por lo anterior, y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del municipio de Santa Rosa Cauca, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

Que en mérito de lo expuesto, se hace necesario dictar medidas de protección a la población residente en el Municipio de Santa Rosa,

Que conforme a lo anterior,

DECRETA:

"ARTÍCULO PRIMERO: AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Santa Rosa, 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.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. *Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

- 1. Asistencia o 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 de servicios bancarios, financieros y de operaciones de pago, y a servicios notariales.*
- 4. Asistencia y cuidados 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, quipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*
- 8. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
- 9. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
- 10. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
- 11. 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.*
- 12. 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.*
- 13. 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.*

14. *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.*
15. *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.*
16. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
17. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
18. *Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*
19. *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*
20. *Las actividades necesarias para la operación aérea y portuaria.*
21. *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.*
22. *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.*
23. *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.*
24. *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.*
25. *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 de qué trata el presente artículo.*
26. *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, 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.*
27. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.*
28. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
29. *El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población - en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
30. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

31. 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.

32. 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.

33. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales –BEPS–, 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.

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

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. 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.

ARTÍCULO TERCERO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Prohíbese dentro del municipio de Santa Rosa, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO CUARTO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

1.2. El trámite impartido

El magistrado sustanciador, mediante Auto del 03 de abril de 2020, avocó el conocimiento conforme a los artículos 20 de LEEE, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del **Decreto No. 116 del 24 de marzo de 2020** (para el efecto se publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para el efecto y, además, en el *link* de "avisos a las comunidades" tanto de la secretaría como del Despacho); se corrió traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto; y ordenó pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión, empero no se allegaron.

1.3. Intervenciones

El municipio que expidió el decreto no se manifestó frente a la legalidad de su acto, así como tampoco hubo pronunciamiento de la ciudadanía.

1.4. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora Judicial 39 delegada ante el Tribunal Administrativo del Cauca, señaló inicialmente que el concepto de salud no ha tenido consenso uniforme, de forma que pueden encontrarse distintos significados; no obstante, la definición más relevante es la que brinda la Organización Mundial de Salud (en adelante OMS), entendiendo la salud no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino como *"un estado de completo bienestar físico, mental y social"*.

Concluyó que el concepto de salud es complejo, porque para lograr un *"estado completo de bienestar"*, se requieren factores externos de tipo económico, político, cultural y de desarrollo científico, de los cuales depende completamente. Agregó que, según la ONU, la salud *"depende de la capacidad de controlar la interacción entre el medio físico, el espiritual, el biológico, el económico y el social."*

Refirió que el significado complejo de salud genera obligaciones para las Naciones, porque no es posible lograr un desarrollo equilibrado sin una población saludable.

En segundo lugar, planteó que la salud está íntimamente ligada a la enfermedad (como un binomio), entendiendo esta última como una alteración o desviación del estado fisiológico, la cual se puede clasificar en no transmisible y transmisible (como el COVID 19, causada por agentes infecciosos).

En tercer lugar, expuso los estándares internacionales que regulan el derecho a la salud, destacando que éste es un elemento importante para el ser humano y la comunidad, por eso los organismos internacionales han fijado ciertas obligaciones que deben cumplir los Estados. Al respecto, citó el artículo 11 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes; el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 12 del PIDESC donde se reconoce *"el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental"* en concordancia con un concepto de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Colombia, sobre el tratamiento de enfermedades epidémicas, frente a las cuales el Estado debe brindar atención médica urgente, ayuda humanitaria y gestionar esfuerzos individuales y colectivos para su mitigación; el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de las formas de discriminación racial"; y el artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en su numeral d establece la obligación de *"prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole"*.

De lo anterior dedujo que los Convenios y Tratados de Derechos Humanos contienen una serie de obligaciones a cargo de los Estados, para mitigar y enfrentar con medidas urgentes las enfermedades de transmisión como el coronavirus.

En cuanto al derecho a la salud en Colombia, resaltó que actualmente es un derecho fundamental autónomo, elevado a rango legal (Ley Estatutaria 1751 de 2015), luego de un proceso de evolución, pues en un comienzo no estuvo incluido en el acápite de derechos fundamentales de la Constitución Política, y posteriormente el carácter fundamental se adquirió por conexidad y luego por ser intrínseco a la dignidad. Igualmente, la salud es un servicio público, por lo que se colige que tiene doble connotación.

Señaló que, por ser un derecho fundamental, requiere protección del Estado frente a cualquier amenaza o peligro. A la par, resaltó el concepto de salubridad pública, que connota los esfuerzos organizados para promover, proteger y restaurar la salud (sentencia C-248 de 2019); asimismo el concepto de salud pública (Ley 1122/07 artículo 32), como el conjunto de políticas en cabeza del Estado para garantizar la salud de la población, incluyendo la obligación de tomar las medidas necesarias para lograrlo.

Indicó la innegable relación que existe entre la salud y la vida, sobre todo cuando ambas se ponen en peligro por la misma situación; en cuanto a la vida, refirió que es un derecho fundamental consagrado en el artículo 11 de la CP, siendo el fundamento de los demás derechos, lo que implica que debe ser garantizado en todo momento, y más en esta época de pandemia, cuando se hace necesario que el gobierno expida regulaciones para proteger los derechos fundamentales de la población, cumpliendo así un mandamiento humano y constitucional.

Citó la Resolución 01 del 10 de abril de 2020, emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que contiene consideraciones y recomendaciones sobre el COVID-19, concluyendo que para proteger los derechos fundamentales a la salud y la vida, se requiere que las autoridades públicas busquen mitigar y adopten las medidas pertinentes para evitar el aumento exponencial de contagios y muertes, para lo cual es imprescindible la coordinación entre el gobierno nacional y el territorial.

Abordó detalladamente el significado del Coronavirus y sus efectos en el mundo y en el país. La enfermedad infecciosa – contagiosa denomina Covid 19, pertenece a la familia *coronaviridae*, según la OMS, los coronavirus *"son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves"*; El COVID -19 o SARS – COV 2, es una nueva clase de coronavirus; esto quiere decir que *"es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano"*¹, lo que lo hace más difícil de contenerlo pues los virus realizan mutaciones con el objetivo de ser más letales e inmunes a las vacunas. Seguidamente expuso las cifras de contagio en aumento, en el mundo y en el país, y las principales medidas que se han adoptado en ambos niveles.

Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, el presidente de la República con la firma de todos sus ministros puede declarar estados de excepción por i) Guerra Exterior, ii) Conmoción Interior o iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica. Adicional a lo normado en dichos artículos, los estados de excepción se encuentran regulados por la Ley 137 de 1994, que es la ley estatutaria de estados de excepción (LEEE) y por los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados debidamente al ordenamiento jurídico colombiano.

En cuanto al Estado de Emergencia, indicó que se tienen varios hechos generadores de la emergencia como son los que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente i) el orden económico, ii) el orden social, iii) el orden ecológico o iv) constituyan una grave calamidad pública. Bajo ese entendido y según el artículo 215 superior, se trata de un solo tipo de estado de excepción pero que, según las circunstancias fácticas, puede tener diversos orígenes.

Agregó que estado de emergencia económica, social o ecológica también se le señaló un plazo, según el cual la declaratoria podrá hacerse hasta por treinta días, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario, y las medidas dictadas tienen vocación de permanencia.

Señaló que en los estados de excepción existen límites infranqueables establecidos por la Constitución; en tal sentido, (1) no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado (214-3); (2) en ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar (213-5); (3) no se podrá suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento (252); (4) no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales; en todo caso, se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario (214-2) ; (5) la prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción (93-1); (6) no se podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores en virtud del estado de emergencia (215-9). También se incorporan en el texto los principios orientadores de los estados de excepción, que se desprenden de las normas internacionales

1 Recuperado en: <https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus>

que los regulan como son el principio de conexidad, es decir que las medidas adoptadas deben tener una relación directa específica con la situación que se quiere conjurar (214-1), y el principio de proporcionalidad de las medidas según la gravedad de los hechos (214-2)

Por su parte la Ley 137 de 1994 que regula los estados de excepción, dispone en sus primeros artículos, los derechos intangibles en situación de anormalidad.

Hizo énfasis en que los estados de excepción tienen una naturaleza reglada, excepcional y limitada que se garantiza mediante su estricta regulación en la Constitución y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción- LEEE, así como mediante sus especiales sistemas y dispositivos de control político y judicial.

Anotó también que la Constitución también prevé un control judicial constitucional automático del decreto legislativo de declaratoria de un estado de excepción (control formal y material) y de los decretos legislativos que lo desarrollen, el cual debe ser realizado por la Corte Constitucional de conformidad con lo previsto en los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991. A su vez, existe un control automático de legalidad a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto este último control, reseñó sus características y delimitó sus presupuestos en el marco de la jurisprudencia del Consejo de Estado², así: i) Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal, ii) Que se haya dictado en ejercicio de función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, iii) Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción.

Abordó el derecho a la libre locomoción, respecto del cual mencionó que tanto la doctrina como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han señalado que cuando se está frente a la situación de un Estado de Excepción es posible restringir o suspender algunos derechos fundamentales, entre ellos, el enunciado.

Respecto al caso concreto, señaló que, de los presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad, no se cumple el referido a que el decreto sea desarrollo del decreto legislativo, porque sólo se funda en decretos ordinarios. De todas maneras, indicó que podría efectuarse un análisis de control de legalidad si se entiende, de manera amplia, que el decreto está enmarcado en la mitigación de los efectos de la pandemia, y desarrolla materialmente el estado de emergencia, caso en el cual se examinaría el fondo de la medida adoptada en dicho administrativo, y en su criterio, se encontraría un decreto conforme a derecho, pues no riñe con las facultades que establece la Carta Política en casos de emergencia, dado que no se suspendieron los derechos humanos ni las libertades fundamentales, por el contrario, lo que se promueve es la prevención, mitigación, control y pronta respuesta a la propagación y los efectos adversos que se deriven de la pandemia Coronavirus COVID-19.

Destacó que, aunque no se diga de manera expresa en el acto administrativo que este se fundamenta en el Decreto 417 de 2020, en últimas lo que se presenta y debe primar, es que con su expedición se está ejecutando materialmente una medida que puede contribuir a conjurar la crisis que dio origen a la declaratoria de Estado de Emergencia en el Decreto 417, de forma que debe prevalecer el derecho sustancial sobre el formal. Por esto, estimó conveniente y oportuno que este Tribunal analice el contenido del Decreto objeto de control, no solo desde su papel como juez administrativo sino también acudiendo a sus atribuciones como juez de convencionalidad, esto con el fin de garantizarle a la población que ninguna autoridad ha vulnerado derechos humanos, en el marco del Estado de Emergencia que actualmente se presenta.

II. CONSIDERACIONES

²Consejo de Estado. Sentencia de la Sección Primera del 26 de septiembre de 2019. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicado No. 11001-03-24-000-2010-00279-00.

2.1. Competencia

El Tribunal debe asumir en única instancia el conocimiento del **Decreto No. 116 del 24 de marzo de 2020**, *"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"*, conforme a los artículos 20 de la LEEE, 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Alcance del control inmediato de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

Sobre el particular, el Consejo de Estado, en Auto del 23 de abril de 2020³, realizó las siguientes consideraciones:

La Corte Constitucional, en sentencia C-179 de 1994⁴ declaró exequibles los incisos primero y segundo del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el presidente de la República durante los estados de excepción⁵ y la asignación de la competencia al Consejo de Estado.

Lo anterior, por considerar que *"Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley."*

Precisó que este control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, *"y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales"*.

Por su parte, el Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 16 de junio de 2009⁶, señaló las principales características de este medio de control, a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, aplicable igualmente a la reglamentación de este, contenida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 que reprodujo el mismo contenido normativo.

Al respecto, consideró que: *i)* se trata de un proceso judicial; *ii)* es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente; *iii)* el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos; *iv)* no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN, consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A, Actor: MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, Demandado: CIRCULAR 15 DEL 18 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

⁴ Corte Constitucional, M.P. Carlos Gaviria Díaz

⁵ **"Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, (...) normas que se adecuen a la nueva situación.** Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.

No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar **la paradoja de los estados de excepción**: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales..."Corte Constitucional. Sentencia C.179 del 13 de abril de 1994. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) M.P. Enrique Gil Botero, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso

existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; v) se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; vi) el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, toda vez que, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

También reviste carácter esencial la autonomía de este medio frente a otras acciones, lo cual significa su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos⁷.

Lo anterior quiere decir que **el control inmediato de legalidad está instituido para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional**, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven avocadas para concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación en el estado de excepción.

Como ello ocurre a través de la expedición de los decretos reglamentarios de los decretos de declaratoria de los estados de excepción y los actos administrativos de carácter general, se torna necesario que la jurisdicción de lo contencioso administrativo los contraste con la Carta fundamental y con los decretos legislativos que se dictan bajo los estados de excepción, para determinar su efectiva adecuación a los primeros.(Subraya y negrita fuera del texto).

Este control, tiene fundamento legal en diversos artículos, a saber: artículo 111 numeral 8, 151 numeral 14 y 136 del CPACA en donde específicamente se encuentra consagrado como un medio de control; este último artículo tiene una redacción casi idéntica a la del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (LEEE) y que se transcribe a continuación por la importancia que reviste para el tema:

ARTICULO 20. CONTROL 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 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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición (...). (Subraya y negrita fuera del texto).

Del artículo se puede concluir que *"la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo"*⁸, es decir, el control de legalidad de los actos proferidos por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción, de conformidad también con el numeral 8 del artículo 111 del CPACA, es una de las funciones del Consejo de Estado, específicamente de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; y de otro lado, cuando se trate del control de actos, que cumplan con los presupuestos mencionados pero que hayan sido dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, la competencia es del Tribunal Administrativo correspondiente al lugar donde se expidan.

Recientemente, el Consejo de Estado⁹ precisó, que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las *"medidas de carácter general"*, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia del 31.05.2011, Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA)

⁸ Consejo de Estado. Sentencia de la Sección Primera del 26 de septiembre de 2019. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicado No. 11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁹ Consejo de Estado. Sentencia de la Sección Primera del 26 de septiembre de 2019. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicado No. 11001-03-24-000-2010-00279-00.

administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos:

- i) *subjetivo* (autoridad que lo expide), que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y
- ii) *objetivo* (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad), que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción.

Adicionalmente, la Sala destaca que al tratarse de un mecanismo cuyo propósito es verificar que las decisiones adoptadas se encuentren dentro de la legalidad, el control debe ser integral y tal como señala el Consejo de Estado se debe "*analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta*"¹⁰, es decir que, el control supone un examen relativo a la "*competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción*"¹¹ y en ese sentido en el *sub examine* se deberán analizar aspectos formales y de fondo, en donde se verifique que las medidas adoptadas en los actos objeto de control se encuentren acordes con el ordenamiento jurídico colombiano de conformidad con lo expuesto anteriormente.

2.3. Caso concreto

A continuación, la Sala procede a examinar los supuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que devienen de lo prescrito en el artículo 136 del CPACA¹², a fin de establecer la procedencia del control inmediato de legalidad sobre el **Decreto No. 116 del 24 de marzo de 2020**, "*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*", a saber:

(i) Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa. Sobre este supuesto, el Consejo de Estado¹³ estimó que: "*En relación con el primero, es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales, no obedece a un criterio meramente orgánico, sino también, a uno sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, el que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que esta provista la misma.*"¹⁴ En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la actividad administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección, control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales.

¹⁰ Consejo de Estado. Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 15 de octubre de 2013. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA)

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

¹² **ART. 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. (Subrayado fuera del original).

¹³ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN, consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01274-00(CA), Actor: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Demandado: CIRCULAR DRN 032 DEL 21 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

¹⁴ Véase a Arboleda Perdomo, Enrique José. *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Legis. Segunda Edición, 2012, Pag 4 y Benavides José Luis. Editor. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Pag 52

No obstante, con carácter excepcional la administración pública puede desarrollar otro tipo de funciones ajenas a la actividad administrativa, como la actividad jurisdiccional o legislativa, la cual está prevista en nuestro Estado constitucional (Art. 116, 212, 213, 214 y 215 CP). En este orden, tenemos que el control inmediato de legalidad recae sobre la función administrativa del Estado, razón por la cual, no puede extenderse a otros ámbitos de acción estatal."

En el presente caso, el **Decreto No. 116 del 24 de marzo de 2020** cumple con este requisito, tal como lo estimó la representante del Ministerio Público, pues el alcalde del municipio de Santa Rosa (Cauca), ejerce una función administrativa propia de su cargo asignada por la misma Constitución Política de 1991 (numeral 2 del artículo 315¹⁵), referida a la conservación del orden público y a la prerrogativa de la función de policía. Adicionalmente, se adoptaron medidas orientadas a mitigar y prevenir los efectos adversos de la presente emergencia sanitaria.

(ii) Que su contenido sea de carácter general. Sobre este supuesto, el Consejo de Estado¹⁶ consideró que: *"En cuanto a segundo de los requisitos, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que:*

"La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: "Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman"¹⁷. (Subrayado fuera del original)

En este caso, la Sala observa, según el tenor literal del decreto, que estamos en presencia de un acto de carácter general, abstracto e impersonal, por cuanto cuyos efectos jurídicos afectan a todos los habitantes del municipio de Santa Rosa (Cauca).

(iii) Que el mismo provenga de una autoridad territorial (aspecto subjetivo). Respecto del tercero de los requisitos, se advierte que el decreto proviene de una autoridad territorial, el alcalde del Municipio de Santa Rosa – Cauca. Por consiguiente, el acto objeto de estudio, al ser emitido por esta autoridad, tiene también el carácter de territorial, encontrándose cumplida esta tercera exigencia.

(iv) Que sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo, durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.

El **Decreto No. 116 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el alcalde del municipio de Santa Rosa, tiene como fundamento las siguientes disposiciones normativas:

¹⁵ Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN, consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01274-00(CA), Actor: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Demandado: CIRCULAR DRN 032 DEL 21 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN "A". Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

- Artículos 2, 44, 45, 46, 49, 189, 296, 315 de la Constitución Política.
- Artículos 14,199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, sobre los poderes extraordinario de policía.
- Ley 136 de 1994.
- Ley 1551 de 2012.
- Ley 1751 de 2015.
- Resoluciones 385 del 12 de marzo y 464 del 18 de marzo de 2020.
- Decretos nacionales 418, 420 y 457 de 2020.

La Sala observa que el **Decreto N.º 116 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el alcalde de Santa Rosa, no hizo un señalamiento formal de que se actúa con fundamento en el Estado de Emergencia declarado con el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 u otro decreto legislativo, no obstante, es evidente que se trata de una medida que se toma durante y a partir de la emergencia sanitaria por cuenta del COVID-19, que es la que origina la declaratoria del Estado de Excepción y en ese sentido puede afirmarse que, aunque menciona en sus consideraciones la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, en últimas, es un acto administrativo de carácter general que **desarrolla materialmente el Decreto Legislativo 417** pues hay conexidad entre lo que pretende la medida municipal y lo que se busca con la declaración de Estado de Emergencia, que es justamente superar la situación de riesgo que significa la aparición del Coronavirus COVID-19 para la sociedad colombiana y es por ello que resulta procedente realizar el control inmediato de legalidad.

2.4. Control inmediato de legalidad del Decreto No. 116 del 24 de marzo de 2020.

Encontrada la procedencia del estudio inmediato de legalidad del acto administrativo en cuestión, deben verificarse dos aspectos en el mismo, para considerar si se ajusta a Derecho¹⁸, cuales son:

- **Aspecto formal:** Que tiene que ver con la competencia y requisitos de forma.
- **Aspecto material:** Que tiene que ver con la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, para superar el Estado de Excepción.

2.4.1. Control de los aspectos formales

2.4.1.1. La competencia

El **Decreto 116 del 24 de marzo de 2020**, fue suscrito por el señor Diego Andrés Ortiz Bambague, en su calidad de alcalde del municipio de Santa Rosa, Cauca.

Tal como se advierte del texto del decreto objeto de control, aparece debidamente motivado, según la transcripción que se hizo en la parte motiva; fue expedido en desarrollo material del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, respectivo a la declaratoria de la emergencia, y determinó el ámbito territorial para su aplicación.

2.4.1.2. Requisitos de forma

¹⁸ 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.

Desde el punto de vista de la forma, el **Decreto 116 del 24 de marzo de 2020** cumple con los requisitos para su configuración, tanto en lo que corresponde al objeto, la causa y finalidad, desarrollados en la voluntad unilateral de la administración. Adicionalmente, la Sala encuentra que el citado decreto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo.¹⁹

2.4.2. Aspecto material

2.4.2.1. Conexidad

Al abordar este tópico, el Consejo de Estado explicó 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.”*²⁰

El **Decreto 116 del 24 de marzo de 2020** de Santa Rosa - Cauca, en su *artículo primero*, **ordenó el aislamiento preventivo obligatorio** de todas las personas habitantes del municipio de Santa Rosa, 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, para lo cual se limitó totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.

Seguidamente, en el *artículo segundo*, se establecieron las garantías para el desarrollo de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, a fin de garantizar los derechos a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, y, en consecuencia, se permitió el derecho de circulación de las personas, entre otros casos, para: 1. Asistencia o 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 de servicios bancarios, financieros y de operaciones de pago, y a servicios notariales. 4. Asistencia y cuidados a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.²¹ Lo anterior siempre y cuando las personas que desarrollen las

¹⁹Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001 03 15 000 2010 00390-00, sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla.

²⁰Consejo 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.

²¹Los otros casos son: 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito. 6. Las labores de las misiones medicas 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, quipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. 8. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud. 9. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias. 10. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.

11. 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. 12. 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.

13. 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. 14. 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. 15. 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. 16. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad

actividades antes mencionadas estén acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones; que sea una sola persona por núcleo familiar quien circule para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3; que, cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo; y 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.

De acuerdo con los considerandos del acto objeto de control previamente expuestos, se advierte que las restricciones a la libre circulación de personas en el municipio de Santa Rosa durante los días 25 de marzo y 13 de abril de 2020, con excepciones para garantizar el acceso a servicios básicos o esenciales, tienen como **finalidad** reducir al máximo la confluencia habitual de personas en el municipio a través de un aislamiento preventivo, dentro de un período limitado de tiempo, a fin de evitar el contagio y la propagación exponencial del coronavirus COVID 19, pues es un hecho notorio, que la enfermedad infecciosa se ve favorecida por la interacción humana y la presencia de multitudes, aspecto que **guarda relación con el objeto del Decreto Legislativo 417 de 2020.**

En efecto, el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia, consideró:

*"Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus COVID-19 y **cuyo crecimiento exponencial es previsible**, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.*

del Estado, así como de la industria militar y de defensa. 17. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga. 18. Las actividades de dragado marítimo y fluvial. 19. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse. 20. Las actividades necesarias para la operación aérea y portuaria. 21. 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. 22. 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. 23. 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. 24. 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. 25. 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 de que trata el presente artículo. 26. 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, 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. 27. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. 28. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación. 29. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población - en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas. 30. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica. 31. 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. 32. 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. 33. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicas y privados; beneficios económicos periódicos sociales –BEPS–, 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. 35. La construcción de la infraestructura estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

*Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000' vidas en todo el mundo, a 17 de marzo de 2020, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los 180.159 casos de contagio confirmados, entre ellos 70 en Colombia a la misma fecha, y **de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.**" (...)*

*Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y **la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.***

En ese orden de ideas, la presente decisión adoptada por la administración municipal de Santa Rosa se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico, porque tiene una **conexión directa** con el estado de emergencia declarado y además no vulnera derechos fundamentales, porque la limitación del derecho a la libre locomoción es razonable, limitada en tiempo y plenamente justificada; además, lo que se pretende es garantizar y proteger los derechos fundamentales a la salud y la vida.

En cuanto al *artículo tercero*, se tiene que este **prohibió** dentro del municipio de Santa Rosa, **el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio**, a partir de la vigencia del decreto y hasta el domingo 12 de abril de 2020, sin que quedara prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Sobre la medida se puede señalar que es complementaria a la orden de restricción que se viene impartiendo desde el primer artículo, pues la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos tiene como finalidad, reducir la interacción de los habitantes y propiciar el distanciamiento social, por medio del cierre de lugares que usualmente aglomeran o reúnen muchas personas, teniendo en cuenta que el virus COVID 19 se transmite de manera rápida y que aumenta sus posibilidades de contagio por el contacto físico. Así, esta medida resulta consecuente con el aislamiento preventivo y conexas con el objeto del Decreto 417.

El *artículo cuarto* estableció que la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

La finalidad de esta disposición es poner en conocimiento de la comunidad las sanciones que se pueden imponer por el simple hecho de incumplir con las medidas adoptadas, dada la necesidad de que se acate estrictamente lo dispuesto a fin de contener la propagación del coronavirus COVID 19. Sobre el particular, no existe motivo de reproche, pues implica una mera advertencia para que se acaten las normas, so pena de ser sancionado.

Finalmente, el artículo quinto simplemente establece la vigencia del acto administrativo a partir de la fecha de su publicación, por lo cual se considera que su contenido no es contrario a derecho.

2.4.2.2. Proporcionalidad

Se puede colegir que la determinación contenida en el Decreto 116 del 24 de marzo de 2020, **es proporcional y necesaria**²² para prevenir, contener y mitigar el contagio de la

²²“El Decreto Legislativo al desarrollar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, tomó medidas relacionadas con el suelo urbanizable para proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos afectados por la ola invernal que guardan relación de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad con el Estado de Excepción. La Corte

enfermedad infecciosa coronavirus COVID 19; pues para enfrentar la pandemia del coronavirus COVID 19, que ha generado una emergencia sanitaria a nivel mundial, es menester reducir la interacción entre los habitantes a fin de contener la propagación del virus (según se expresa en el decreto legislativo 417 de 2020), y es precisamente este el fin buscado por el alcalde de Santa Rosa, evitando la concurrencia de las personas en espacios abiertos y establecimientos de comercio donde se consumen bebidas embriagantes, y limitando la libre locomoción de los habitantes en el municipio a través de la medida de aislamiento preventivo, durante periodos de tiempo limitados y con garantías para el desarrollo de servicios básicos.

En este sentido, se puede concluir que fueron medidas claramente encaminadas a minimizar la interacción social, que es el mecanismo más eficaz, hasta el momento, para contener la propagación del virus, y en esa medida, se advierte la existencia de una relación adecuada entre el fin buscado y los medios empleados, y que las medidas se atemperan a la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

Sobre la prohibición de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, la Sala destaca adicionalmente que dicha medida siguió los lineamientos que se han adoptado por el Gobierno Nacional para contrarrestar la presente crisis sanitaria, en especial, los previstos en el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, que promovió dicha prohibición, entre otras medidas. En consecuencia, en este aspecto, no se desborda ni se extralimita en sus facultades reglamentarias.

Ahora bien, la disposición afecta de manera directa a los propietarios de los establecimientos de comercio, pero esta medida debe verse como la aplicación del interés general sobre el particular ya que se busca que la enfermedad no se propague de manera exponencial, y es claro que los lugares que aquí se prohíben, permiten que varias personas se reúnan, lo que aumenta la probabilidad de que muchos individuos se contagien. Además, la medida no es desproporcionada o absoluta, porque no se prohibió el expendio, por lo que pueden seguirse comprando o distribuyendo, aunque para consumo en los hogares. En este orden de ideas, se concluye que la medida no es desproporcionada, excesiva ni invasiva de derechos fundamentales.

Finalmente, 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.²³

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.DECLARAR que el **Decreto No. 116 del 24 de marzo de 2020**, *"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"*, se encuentra ajustado a Derecho, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Constitucional, sobre el particular expresó:“(…) Mediante el análisis de **conexidad** se determina la relación que debe existir ente los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que en su desarrollo se adoptan por el Gobierno; por el de **finalidad** que las medidas legislativas estén directa y específicamente orientadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; por el de **necesidad** la relación entre el fin buscado y el medio empleado; y por el de **proporcionalidad** que las medidas guarden proporción con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.” CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, consejera ponente: BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ, cinco (5) de febrero de dos mil trece (2013), Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00629-00(CA), Actor: NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, Demandado: DECRETO 1490 DEL 9 DE MAYO DE 2011, Referencia:CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

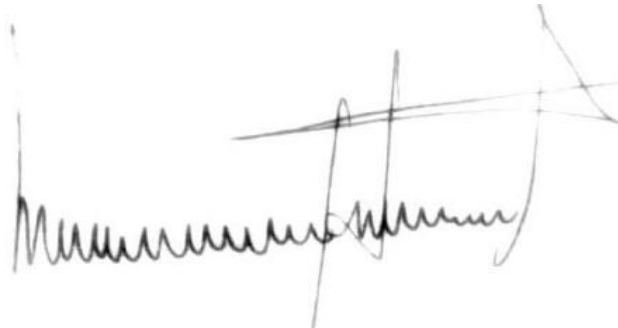
²³Artículo 189 del CPACA

SEGUNDO. Comuníquese lo decidido al municipio en comento, a la procuradora judicial 39 y a la comunidad mediante aviso.

TERCERO. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



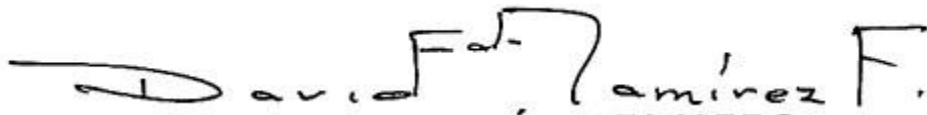
CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



Expediente
Municipio
Actos
Medio de control

2020 00156 00
Santa Rosa - Cauca
Decreto No. 116 del 24 de marzo de 2020
Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ