



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

Popayán, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 23 33 004 2020 00268 00
Acto administrativo: Decreto N° 077 del 13 de abril de 2020
Expedido por la Alcaldía Municipal de López de Micay (Cauca)
Medio de control: Control Inmediato de Juridicidad

SENTENCIA

I. Antecedentes

1.1. El acto objeto de revisión

El acto administrativo a revisar y cuyo texto se transcribe en su integridad, es el siguiente:

DECRETO No 077 DE 2020
(Abril 13)

POR EL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS Y ACCIONES SANCIONATORIAS EN EL MUNICIPIO DE LÓPEZ DE MICAY - DEPARTAMENTO DEL CAUCA, A CAUSA DE LA EMERGENCIA SANITARIA DECRETADA POR LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA A NIVEL NACIONAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

El Alcalde Municipal de López de Micay, en ejercicio de sus Atribuciones Constitucionales y legales, y en especial las conferidas por artículo 2, 44, 209, 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 1^o del artículo 2.8.8.1.4.3. del decreto (sic) 780 de 2016 y la Ley 1801 de 2016, y,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política en su artículo 2 señala 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 el artículo 44 de la Constitución Política manifiesta los derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su

nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

Que el artículo 49 de la constitución (sic) política (sic) determina, entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad, el artículo 95 del mismo texto normativo que señala que las personas deben obrar conforme al principio de solidaridad social respondiendo con acciones hematurias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud.

Que el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Que la Ley 136 de 1994 *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios"*, en consecuencia, con el artículo 204 de la Ley 1801 de 2016 y artículo 315 superior (sic), establece que el Alcalde (sic) es la primera autoridad de policía del municipio.

Que el párrafo 10 del artículo 2.8.8.1.4.3. del decreto (sic) 780 de 2016, Único Reglamentario del sector salud y protección social, establece que: *"sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitarias nacionales o internacional se podrá adoptar las medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objeto de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad determinada."*

Que la ley (sic) 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5° que el estado (sic) es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo de derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales de Estado Social de Derecho.

Que dicha norma en el artículo 10 enuncia como deberes de las personas frente a ese derecho fundamental, los de *"propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad"* y de *"actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas"*.

Que el artículo 202 de la ley (sic) 1801 de 2016 *"código nacional de policía 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 públicas o privadas.

- **"(...) ARTICULO 202.** Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...)"

- (...) núm. 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
- Núm. 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medias de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
(...)
- Núm. 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
- Núm. 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones de extraordinarias de seguridad.

El 6 mazo de 2020, se confirmó el primer caso de COVID-19 en la República de Colombia, y para las 6:00 horas del 20 de marzo de 2020 se tiene un reporte oficial emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social de 128 casos confirmados, según la página web de la Presidencia, de los cuales dos (2) se encuentran en el Departamento del Cauca, evidenciando la necesidad de adoptar medidas con el fin de mitigar o reducir las probabilidades de expansión de la enfermedad.

Las medidas adoptadas se encuentran dentro del marco establecido por el artículo 4 del 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 COVID-19."*

Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), catalogó el brote del COVID-19 como pandemia, mediante comunicado emitido por el Director de la OMS, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que es necesario adoptar medidas y acciones urgentes para prevenir los efectos del coronavirus COVID-19, con el objeto de garantizar la debida protección la salud de los habitantes del municipio de López de Micay.

Que el día 18 de marzo de 2020 se reunió el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres y se Decretó (sic) la Calamidad Publica (sic) en el Municipio de López de Micay, por ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid19.

Que el ministerio (sic) de salud (sic) y protección (sic) social (sic) mediante circular (sic) conjunta N° 11 del 9 de marzo, establece recomendaciones para la prevención, manejo y control de la infección respiratoria aguada por el nuevo coronavirus.

Que el ministerio (sic) de salud (sic) y protección (sic) social (sic) mediante decreto (sic) 385 de 12 de marzo de 2020, declaro(sic) la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

Que es función del alcalde, conforme lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 315 de la constitución (sic) política (sic), conservar el orden público en el municipio.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00268-00
Acto administrativo: Decreto N° 077 del 13 de abril de 2020, López de Micay
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

Que mediante el decreto (sic) 064 de marzo 2020, se declaró en el municipio de López de Micay, la calamidad pública por el termino (sic) de 6 meses con el fin realizar las acciones administrativas, financieras y contractuales necesarias para superar la atención inmediata de la emergencia sanitaria.

Que mediante el decreto (sic) 065 de 18 de marzo de 2020, se ordenó: (i). el cierre de manera preventiva y temporal de todos los escenarios deportivos, discotecas, billares, bares, centros de acondicionamiento físico o gimnasios, a partir del 18 de marzo hasta el 19 de abril de 2020. (ii) instar a los establecimientos de comercio droguerías, banco (sic) agrario (sic), empresas de giro y restaurantes que establezcan medidas de control sanitario al ingreso e interior de los establecimientos.

Que el mismo decreto establece una serie de recomendaciones en materia de higiene para todos los habitantes del municipio de López de Micay con el objetivo de evitar el contagio por coronavirus COVID-19.

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 (sic) COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tengan un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus (sic) 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 - OMS.

Que mediante el decreto (sic) 068 de 20 de marzo, se ordenó el toque de queda en el territorio municipal desde el 20 de marzo hasta el 24 de marzo, como medida preventiva para mitigar el riesgo de contagio del coronavirus COVID-19.

Mediante el decreto (sic) 070 de 20 de marzo de 2020, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio de López de Micay, desde el 24 de marzo hasta el 13 de abril; el presente decreto establece en el artículo 2 núm. 2.1 la restricción de entrada y salida de personas en lanchas y aviones desde el 24 de marzo hasta el 13 abril de 2020.

Que la evidencia muestra que la propagación del Coronavirus COVID-19 continua (sic), a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad, y dado que, en ausencia de medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales, los cuales no se encuentran disponibles para este evento toda vez que previamente deberán sufrir estrictos protocolos de eficacia y seguridad antes de poder (sic) utilizadas (sic) masivamente, son las medidas no farmacológicas las que tienen mayor costo-efectividad. Esas medidas incluyen la higiene respiratoria, el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que en concepto del Ministerio De Salud y Protección Social se deben mantener hasta tanto la evaluación del riesgo indique que la situación permite retornar de manera paulatina con el seguimiento de las autoridades, a la cotidianidad.

Que en igual sentido manifestó el Ministerio de Salud y Protección Social, en el citado memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020: *"En razón de controlar la transmisión, los beneficios (Sic) extender la cuarentena en el país se reflejaría en la disminución de la velocidad de duplicación de los casos, así como, en el mayor tiempo de preparación de respuesta hospitalaria evitando la sobrecarga al sistema, garantizando una atención con calidad y oportunidad, así como disminuir la severidad de los síntomas de la enfermedad en las personas y la protección del personal sanitario"*.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00268-00
Acto administrativo: Decreto N° 077 del 13 de abril de 2020, López de Micay
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 531 de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia hasta el 27 de abril de 2020.

Que el día 20 de marzo de 2020 se expidió el decreto (sic) 0640 por medio del cual, se adoptan unas acciones transitorias para la prevención del riesgo de contagio y/o propagación del coronavirus COVID-19 en el departamento del Cauca, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del COVID-19, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar las medidas de aislamiento preventivo obligatorio para evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19 en el Municipio (sic) de López de Micay a partir del 13 de abril hasta el 27 de abril de 2020, la declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

ARTÍCULO SEGUNDO: Las siguientes medias son de carácter obligatorio en todo el territorio del Municipio (sic) de López de Micay — Departamento del Cauca, las cuales tienen por objeto prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos:

2.1 Ordenar la restricción de entrada y salida de personas en lanchas y aviones a partir del día lunes 13 de abril hasta el día lunes 27 de abril de 2020 al Municipio (sic) de López de Micay — Departamento del Cauca.

2.2 Suspender los eventos o actividades con aforo de más de 10 personas a partir del día lunes 13 de abril hasta el día lunes 27 de abril de 2020 en todo el territorio del Municipio (sic) de López de Micay — Departamento del Cauca.

PARÁGRAFO. Se exceptúan del presente decreto las lanchas de carga las cuales no podrán traer personas diferentes a la tripulación, de igual manera se exceptúan las ambulancias aéreas y fluviales.

ARTÍCULO TERCERO: Activar de carácter permanente al Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de López de Micay — Departamento del Cauca.

ARTÍCULO CUARTO: 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 el municipio de López de Micay y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia, en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016, artículo (sic) 35 Parágrafo (sic) 2.

ARTÍCULO QUINTO: Remitir el presente acto administrativo al Tribunal Administrativo del Cauca para lo de su competencia, de conformidad con el Artículo (sic) 136 de la ley (sic) 1437 de 2011.

ARTÍCULO SEXTO: El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga el decreto 070 de marzo de 2020.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE.

Dado en López de Micay — Departamento del Cauca, a los trece (13) días del mes de abril del año dos mil veinte (2020).

WANNER DARÍO SUÁREZ MANTILLA
Alcalde Municipal – López de Micay

1.2. Actuación procesal

Por auto del 17 de abril de 2020, se ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días, tanto en el Portal Web de la Corporación como en la del municipio. Las notificaciones se surtieron de manera electrónica, el mismo día.

El ente territorial allegó como antecedentes del acto a revisar, copia del acta de reunión del comité de conciliación del ente territorial calendada 10 de abril de 2020 y copia del acta de reunión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión de Riesgos de Desastre del 17 de marzo de 2020.

Los ciudadanos no intervinieron dentro del término dispuesto para ello.

1.3. Intervención del Ministerio Público

La señora Procuradora 40 Judicial II para Asuntos Administrativos, luego de hacer un recuento del marco legal y jurisprudencial de esta figura, señaló que las medidas adoptadas por el alcalde de López de Micay, guardan estrecha relación con las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional e impartió medidas para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad dentro de su jurisdicción; atendiendo así los principios de proporcionalidad y necesidad. Por ello en su concepto solicita se declare ajustado a Derecho el Decreto 077 del 13 de abril de 2020.

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1. La competencia

El Tribunal es competente para conocer en única instancia el presente proceso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 151, numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

2.2. Marco jurídico y jurisprudencial del control inmediato de juridicidad

La Carta Política de 1991 establece tres estados de excepción: guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social, ecológica o grave calamidad pública. Cuando en nuestro país se presentan estas situaciones que salen del rumbo ordinario, el ejecutivo está facultado para adoptar medidas que sirvan para conjurar las crisis y se pueda volver a la normalidad.

Sin embargo, la misma Constitución prevé un mecanismo para frenar los posibles abusos en que pueda incurrir el Gobierno Nacional, en el ejercicio esas facultades discrecionales adoptadas en esos periodos “excepcionales”. Eso es el control inmediato de juridicidad, el medio por el cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo busca salvaguardar la vigencia del Estado Social de Derecho.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00268-00
Acto administrativo: Decreto N° 077 del 13 de abril de 2020, López de Micay
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

Este se activa una vez proferido por parte del Gobierno Nacional, el decreto de cualquiera de los estados de excepción arriba mencionados y como se dijo, su objetivo primordial es vigilar esos poderes discrecionales de los que se inviste el ejecutivo, para que a través de los actos administrativos que se expiden durante su vigencia, no trasgredan la supremacía de la Constitución y tampoco limiten sin proporción los derechos fundamentales y muy especialmente, aquellos que ni siquiera en dichas situaciones de anormalidad, pueden sufrir limitación alguna como la vida, la dignidad humana, la salud, debido proceso, etc. En el caso de los decretos del orden nacional, será el Consejo de Estado el competente para conocerlos y la Corte Constitucional como protectora de la Carta Magna, se ocupará del examen de constitucionalidad de la medida adoptada.

Se encuentra contemplado lo anterior en el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994- y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Este mecanismo es automático, autónomo e integral, correspondiéndole a esta Corporación analizar la finalidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el marco de su vigencia, pero especialmente frente aquellos actos expedidos por las autoridades del orden **departamental y municipal**.

Frente al Control Inmediato de Juridicidad, la doctrina especializada¹ ha indicado lo siguiente:

“2355. El control inmediato de legalidad constituye un mecanismo de revisión automático e integral de los actos administrativos ligados a los estados de excepción que, por lo mismo, no exige demanda de parte para su activación, toda vez que desde la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², lo dota de esa peculiar connotación. Conforme a lo dispuesto en la actual normativa procesal se tienen los siguientes rasgos característicos : i) opera sobre las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa en desarrollo de decretos legislativos durante estados de excepción; ii) el conocimiento de esos asuntos se determina por razón de la autoridad que expidió la medida así: a) Tribunales administrativos cuando se trate de actos dictados por autoridades departamentales o municipales, a tenor del numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, y b) Consejo de Estado, tratándose de autoridades nacionales; iii) las autoridades deben remitir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes el acto al juez competente y, en caso de no ser así, el juez aprehenderá de oficio su conocimiento.

2356. La revisión del juez administrativo versa, en esencia, sobre aspectos formales (competencia de la autoridad y observancia de las formas propias para la expedición del acto) y sustanciales o de fondo (conexidad entre la parte motiva y resolutive del acto revisado y los motivos que condujeron a la declaratoria del estado de excepción y proporcionalidad de las medidas adoptadas) , garantizando así una revisión integral del acto en orden a proteger la juridicidad del ordenamiento en circunstancias de excepción.”

¹ Jaime Orlando Santofimio Gamboa, “Compendio de Derecho Administrativo”, Universidad Externado de Colombia, 2017.

² Ley 1437 de 2011. “ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.// Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Respeto a las características de este mecanismo, el Consejo de Estado³ las ha sintetizado así:

“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala⁴ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

*a) **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*

*b) **Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

*c) **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*

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

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena⁵ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta

³ Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia del 5 de marzo de 2012, Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

⁴ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

⁵ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.

- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

*d) La sentencia que decide el control de legalidad **hace tránsito a cosa juzgada relativa**. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁶:*

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.” (Negrillas deliberadas)

El Consejo de Estado, en pronunciamiento reciente⁷, ahondó en el estudio de las características de este medio de control, reiterando algunas de las que de vieja data había estudiado y adicionando otras más:

3.5. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción⁸.

Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera⁹⁻¹⁰:

*(i) **Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa** (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos¹¹) **que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.***

⁶ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁷ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 19, Auto Interlocutorio O-387 del 20 de mayo de 2020, CP. William Hernández Gómez

⁸ Cfr. C. Const, Sent., C-179, abr. 13/1994.

⁹ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

¹⁰ Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, *comentario al artículo 136 del CPACA*, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

¹¹ ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato **no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado**, basta con su expedición.

(iv) **No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción**, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa **continúa produciendo sus efectos**, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia¹² o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un **control integral** en cuanto debe hacerse sobre **el fondo y la forma de la medida revisada**. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, **hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos**.

(viii) **La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa**, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato¹³.

(ix) Finalmente, respecto de la **pertinencia de las medidas cautelares de urgencia**, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA¹⁴, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo

¹² CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».

¹³ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

¹⁴ CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna¹⁵. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.”

Ahora, en cuanto al análisis que se debe abordar por parte de la Sala Plena al momento de realizar el estudio de juridicidad del acto sometido a control, conforme a las pautas fijadas por la jurisprudencia constitucional, esta Corporación tiene el deber de revisar:

- a) Requisitos de **forma** en la expedición del acto: Competencia¹⁶, temporalidad¹⁷ y motivación¹⁸
- b) Requisitos de fondo: conexidad material¹⁹, de finalidad²⁰, de motivación suficiente, de necesidad²¹, de incompatibilidad, de proporcionalidad²².

Frente a estos últimos, la Corte Constitucional en Sentencia C-722 de 2015, al realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1802 de 2015, hizo referencia a lo que implicaba cada uno de los juicios que se adelantaban por parte de ese Alto Tribunal al mirar tales requisitos:

“12. Este tribunal ha desarrollado una metodología para juzgar la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados en vigencia de un estado de emergencia económica, social y ecológica²³. Esta metodología incluye los juicios de conexidad material, de finalidad, de motivación suficiente, de necesidad, de incompatibilidad, de proporcionalidad.

*13. **El juicio de conexidad material**, que se funda en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE, busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo tienen relación con las causas de la declaración del estado de excepción.*

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

¹⁵ Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, *comentario al artículo 185 del CPACA*, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*, cit, pp. 496-497.

¹⁶ Artículo 215 Constitucional en concordancia con el art. 46 de la Ley 137 de 1994, para este específico caso

¹⁷ ídem

¹⁸ Artículo 8 Ley 137 de 1994

¹⁹ Artículo 215 C. P., art. 46 y 47 Ley 137 de 1994

²⁰ Artículo 10 ídem

²¹ Artículo 11 ídem

²² Artículo 13 ídem

²³ Cfr. Sentencias C-233 de 2011, C-226, C-225 y C-224 de 2009, C-149 de 2003, C-1024, C-947, C-940, C-939 de 2002, C-876 y C-802 de 2002, C-136 de 1996, C-179 de 1994 y C-004 de 1992

Cuando se trata de un estado de emergencia económica, social y ecológica la conexidad se establece a partir de dos elementos de juicio: (i) si las medidas están dirigidas, de manera exclusiva, a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) si la materia de las medidas tiene una relación directa y específica con la materia de la crisis que se afronta. Esta conexidad debe establecerse tanto en lo externo (relación entre el decreto legislativo y el fundamento de la declaratoria de emergencia) como en lo interno (relación entre la medida adoptada y la finalidad que se da para justificarla).

14. El juicio de finalidad, que se basa en el artículo 10 de la LEEE, busca determinar si cada una de las medidas adoptadas en el decreto legislativo está “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.

15. El juicio de motivación suficiente, que se afina en el artículo 8 de la LEEE, busca constatar si en el decreto legislativo se valora “los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales” y si se da cuenta de razones suficientes para justificarlas.

16. El juicio de necesidad, que está previsto en el artículo 11 de la LEEE, busca verificar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo son “necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”. Este juicio implica analizar tanto la necesidad fáctica como la necesidad jurídica. La primera implica que, en el plano de los hechos, la medida se requiera para superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. La segunda, también denominada juicio de subsidiariedad, comporta que, en el plano de las normas, no se regulen situaciones similares o que, de hacerlo, la regulación no sea idónea para hacer frente a la crisis²⁴.

17. El juicio de incompatibilidad, que está regulado en el artículo 12 de la LEEE, busca cotejar, en caso de que se hubiere suspendido la vigencia de normas jurídicas, que el decreto legislativo haya dado cuenta de las razones por las cuales tales normas “son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”.

18. El juicio de proporcionalidad, que está establecido en el artículo 13 de la LEEE, busca examinar (i) si las medidas son proporcionales a la gravedad de los hechos que pretenden conjurar y (ii) si la limitación al ejercicio de los derechos y libertades es estrictamente necesaria para el retorno a la normalidad.” (negritas fuera de texto)

Una vez establecidos los parámetros que servirán de derrotero a este Tribunal conforme a la ley y a la jurisprudencia, se procederá a efectuar el estudio del caso concreto.

2.3. Caso concreto

Como se indicó al comienzo de este pronunciamiento, se trata del Decreto 077 del 13 de abril de 2020 “*POR EL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS Y ACCIONES SANCIONATORIAS EN EL MUNICIPIO DE LÓPEZ DE MICAY - DEPARTAMENTO DEL CAUCA, A CAUSA DE LA EMERGENCIA SANITARIA DECRETADA POR LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA A NIVEL NACIONAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, expedido por el alcalde municipal de López de Micay.

2.3.1. Requisitos de forma

²⁴ Cfr. Sentencias C-223 de 2011, C-122 de 1997, C-179 de 1994.

Competencia: El decreto fue expedido por el alcalde municipal de López de Micay, en ejercicio de función administrativa²⁵, por lo que este requisito se encuentra satisfecho. Él tiene la competencia para emitir este tipo de actos.

Temporalidad: El Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el término de treinta (30) días y como quiera que el acto objeto de revisión fue expedido el 13 de abril del presente año, la Sala Plena encuentra que este tópico también se cumple a cabalidad. En ese contexto tiene su génesis.

Motivación: El acto administrativo revisado por esta Corporación se encuentra debidamente motivado, pues tiene sustento en los artículos 2, 44, 49, 95, 209 y 315 de la Carta Política; también se justifica en la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016, el Decreto 780 de 2016, la Ley 1751 de 2015, el Decreto 531 de 2020, Decreto 420 de 2020, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. por lo que también se verifica su acatamiento.

Estos decretos son mencionados de forma expresa en los considerandos del acto objeto de conocimiento en esta providencia.

Conforme con lo anterior, el análisis de los requisitos meramente formales se encuentra superado a satisfacción.

2.3.2. Requisitos de fondo

Juicio de conexidad material: Es ampliamente conocido que por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica y en él señaló que la OMS declaró el brote de la enfermedad causada por coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**, arguyendo esto especialmente por la velocidad de su propagación, debido a la facilidad con que se trasmite y la mortalidad del mismo.

De allí que se hayan adoptado medidas en el ámbito de la prestación del servicio de notariado, justicia, procesos sancionatorios, uso de las nuevas tecnologías, procedimiento de contratación directa, transferencias monetarias extraordinarias en los programas sociales, normas del Sistema General de Regalías, servicios públicos, abastecimiento y seguridad alimentarias, entre otras, para prevenir el contagio y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y agilizar los procesos en aras de mejorar el servicio de salud en el país.

El Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, al impartir las directrices para el manejo del orden público a los mandatarios locales, señaló:

“(..)

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;

²⁵ Señala el Dr. Alberto Montaña Plata en su libro “Fundamentos de Derecho Administrativo” que la función administrativa “son las actividades orientadas a cumplir directamente los fines del Estado, que no sean legislativas y judiciales, desarrolladas por sujetos de derecho habilitados para ello por el ordenamiento jurídico”

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00268-00
Acto administrativo: Decreto N° 077 del 13 de abril de 2020, López de Micay
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

(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; e (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

*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. **Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán, entre otras, las siguientes funciones:** (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador; y (ii) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.”*

De igual forma, en el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, el Gobierno Nacional señaló que la fase de contención había finalizado y se había dado inicio a la fase de mitigación, y al persistir la ausencia de una vacuna o un tratamiento farmacológico para atacar el COVID-19, se requería continuar en aislamiento preventivo obligatorio:

Que así mismo, el Ministerio de Salud y Protección Social en memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020, considera que la ampliación del periodo de cuarentena no solo disminuye riesgo y retarda la propagación de los casos al disminuir la posibilidad contacto entre las personas, sino que permite coordinar acciones entre Gobierno nacional (sic), las Entidades Administradoras de Planes de Beneficio –EAPB, Instituciones Prestadoras de Salud y entidades territoriales para garantizar el fortalecimiento la red prestadores de servicios de salud, con el fin de procurar una atención oportuna y de calidad.

Que la evidencia muestra que a propagación del Coronavirus (sic) COVID-19 continúa, a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad, y dado que en ausencia medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales, los cuales no se encuentran disponibles para este evento toda vez que previamente deberán surtir estrictos protocolos de eficacia y seguridad antes de poder utilizadas masivamente, son las medidas no farmacológicas las que tienen mayor costo-efectividad. Esas medidas incluyen la higiene respiratoria, el distanciamiento social, autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que en concepto del Ministerio de Salud y Protección Social se deben mantener hasta tanto la evaluación del riesgo indique que la situación permite retornar de manera paulatina y con seguimiento de las autoridades, a la cotidianeidad.

Que en igual sentido manifestó el Ministerio de Salud y Protección Social, en el citado memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020:

“En razón de controlar la transmisión, los beneficios (Sic) extender la cuarentena en el país se reflejarían en la disminución de la velocidad de duplicación de los casos, así como, en el mayor tiempo preparación de respuesta hospitalaria evitando la sobrecarga al sistema, garantizando una atención con calidad y oportunidad, así como disminuir la severidad de los síntomas de la enfermedad en las personas y la protección del personal sanitario”.

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 de la República de Colombia, acuerdo con instrucciones que se impartirán para el efecto (...)”

Entonces, una vez establecido el marco sobre el cual los burgomaestres iban a encaminar las acciones para controlar el orden público en los municipios, estos debían replicar tales parámetros establecidos por el Gobierno Nacional en los actos que hoy son objeto de revisión y que redundan en su integridad, en la restricción de la movilidad de las personas para evitar el contagio y la propagación del virus, debido a la velocidad con que se aumentan los casos, la salvaguarda de sujetos de especial protección constitucional como los niños y los adultos mayores y garantizar el abastecimiento de los artículos de primera necesidad.

En el caso del municipio de López de Micay, en el Decreto 077 del 13 de abril, se adoptaron medidas para el control del orden público en esa jurisdicción y atemperadas a su cotidianidad, ya que se trata de un municipio ubicado en la costa caucana, cuyo acceso puede hacerse a través de lancha o por vía aérea.

Dentro de la parte considerativa del acto revisado, se atiende las directrices impartidas desde el gobierno central a través de los decretos 420 y 531 de 2020, adoptando la medida de aislamiento obligatorio desde el 13 al 27 de abril de 2020, ordenando la restricción de entrada y salida de ese municipio por lancha o por vía aérea en ese mismo interregno y la prohibición de cualquier tipo de evento con aforo superior a 10 personas, buscando con todas ellas evitar la propagación del virus entre la comunidad.

De allí que el acto revisado sea una clara muestra del cabal desarrollo de los decretos proferidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica que actualmente ha sido declarado; existe concordancia en sus objetivos y en su contenido. Por tanto, culmina a satisfacción el juicio de conexidad material.

Juicio de finalidad: Advierte la Sala Plena de esta Corporación, que las medidas adoptadas en el decreto objeto de revisión, referidas al manejo del orden público en este municipio, atiende de manera estricta el contenido de los decretos 420 y 531 de 2020, emanados del Gobierno Nacional, pues las órdenes allí impartidas van encaminadas a prohibir el ingreso por vía fluvial y aérea al municipio de López de Micay y la suspensión de eventos con un aforo superior a diez (10) personas, que de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del acto objeto de revisión, “(..) es necesario adoptar medidas y acciones urgentes para prevenir los efectos del coronavirus COVID-19, con el objeto de garantizar la debida protección la salud de los habitantes del municipio de López de Micay.”

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00268-00
Acto administrativo: Decreto N° 077 del 13 de abril de 2020, López de Micay
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

De igual forma, suspender cualquier clase de evento con aforo de más de diez (10) personas, también tiene como finalidad obedecer de manera estricta la orden de aislamiento, tal y como allí se dejó sentado, tienen un único propósito, evitar tanto el contagio como la propagación del COVID-19 entre los micayseños.

También se da un claro mensaje a la población civil que, en caso de desobediencia a tales preceptos, se impartirían las sanciones previstas en la ley, precisamente para persuadirla a guardar la medida de aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social en debida forma y por ello se ordena a los organismos de seguridad del Estado que tienen presencia en esa localidad, hacer cumplir tales disposiciones.

Para la Sala, tales medidas cumplen con el objetivo propuesto y por tanto, también se supera el juicio de finalidad.

Juicio de motivación suficiente: La Sala en este acápite, analizará si la limitación a la locomoción de los pobladores de López de Micay, así como de las personas que pretenden ingresar a ese municipio se encuentra justificada, con la prohibición de ingreso vía fluvial y aérea. De igual forma, el derecho al libre desarrollo de la personalidad con la prohibición de eventos con aforo de diez personas.

Debe recordarse que el presidente de la República como suprema autoridad administrativa²⁶, en el **resorte ordinario** de sus facultades para manejar el orden público en todo el territorio nacional, puede ordenar el toque de queda, el aislamiento y el confinamiento y ello, no las hace susceptibles de control judicial.

En el caso de los alcaldes conforme al artículo 12 de la Ley 62 de 1993, son las primeras autoridades de policía en la jurisdicción de su municipio y estarán en el deber de preservar el orden público, eso sí, bajo la dirección del presidente de la República²⁷. De hecho, en los antecedentes del acto objeto de control de juridicidad, específicamente, en la reunión del 10 de abril, se consigna que dada la situación que se presenta a nivel mundial por la pandemia, se deben seguir todas las directrices emanadas del Gobierno Nacional y departamental, considerando que era estrictamente necesario continuar en aislamiento preventivo obligatorio.

Conforme al artículo 4º de la Ley 137 de 1994, aun en estados de excepción, como el que hoy nos cobija, no se pueden suspender los derechos intangibles²⁸ y como

²⁶ Artículo 189 numeral 4 Constitución Política de 1991

²⁷ Concordear artículos 315 numeral 2º y 289 de la Carta Política

²⁸ **ARTÍCULO 4o. DERECHOS INTANGIBLES.** <Aparte tachado derogado por el Acto Legislativo 1 de 1997> De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y ~~el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.~~

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

quiera, entre las libertades y derechos reconocidos por la Carta de 1991, se encuentran el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de locomoción.

La Sala advierte que las limitaciones impuestas por la primera autoridad de policía del municipio de López de Micay, con observancia de lo dispuesto por el presidente de la República, está más que justificada por cuanto la propagación del virus COVID 19, conforme lo ha indicado tanto la OMS como el Ministerio de Salud, se da por contacto directo entre las personas y que, a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, el incremento de los casos es exponencial.

De hecho, se consideró que desde el puerto de Buenaventura se tiene el mayor ingreso de personas por vía fluvial, era indispensable aislar ese municipio, para “mitigar y prevenir” el riesgo de contagio del mortal virus.

Tales determinaciones si bien parecerían extremas, contribuyen con el distanciamiento social que se ha adoptado como mecanismo para evitar la propagación del COVID-19

Con la restricción a dichos derechos, se da prevalencia a otros carísimos para el ser humano, como el basilar a la vida, la integridad personal y la salud; cumpliendo así las autoridades con los deberes que les han sido impuestos en el artículo 2 de la Carta Magna; debe señalarse por parte de la Corporación que es en ejercicio pleno de esa función, que cumple con el deber de proteger la vida, la salud e integridad y el ejercicio de los derechos y libertades del pueblo micayseño, cuando a través de un instrumento legal se actúa estrictamente en defensa de la vida y la salud de los habitantes y así lo ha entendido esta Corporación.

De igual forma, se da aplicación al artículo 95 Constitucional, que obliga a los nacionales colombianos a cumplir con los deberes de obrar con solidaridad social ante situaciones como la que actualmente estamos enfrentando y de respetar los derechos de los demás y no abusar de los propios.

Bajo ese entendido, la Sala Plena de este Tribunal entiende que la limitación a los derechos fundamentales advertidos no es arbitraria y mucho menos infundada, cuando la misma obedece estrictamente a la defensa de la vida y la salud de los habitantes de ese municipio, además de encontrarse acompañada con las instrucciones dadas por el presidente de la República y por tanto, el acto revisado frente al juicio de motivación suficiente también es superado.

Juicio de necesidad: Como se indicó, se debe analizar desde dos aristas: la necesidad fáctica o de hecho y la necesidad jurídica.

Frente a la necesidad fáctica, se itera, el acto revisado obedece a la insuficiencia de conocimientos científicos y médicos idóneos, eficaces para evitar que el virus se propague con tal facilidad y llegue a ser letal en la mayoría de la población y que el único mecanismo que resulta ser efectivo por el momento, es el aislamiento social y la prohibición de grandes concentraciones de personas, para evitar su contagio y propagación. También mientras se acondiciona la infraestructura de los centros asistenciales, que permita afrontar en mejores condiciones la respuesta eficaz a los enfermos.

Ahora sobre la necesidad jurídica, debe indicarse precisamente las medidas de prohibir el ingreso de personas por vía fluvial y aérea y la prohibición de eventos que impliquen aglomeraciones resultan ser las más adecuadas y pertinentes para frenar la expansión del COVID-19, constituyendo la única medida jurídica y tal vez la menos intrusiva, a los derechos fundamentales de los residentes de ese municipio ubicado en la costa caucana, que históricamente ha padecido del abandono estatal y que no cuenta con la infraestructura hospitalaria para atender una emergencia como la que actualmente se presenta. Se precisa la emisión de una norma clara que, una vez conocida, permita exigir del ciudadano la conducta esperada de él, en beneficio de sí mismo y de la comunidad en general.

Permitir el ingreso de personas a través del puerto de Buenaventura, que a la fecha presenta 1158 casos confirmados²⁹, sin el control debido, podrían ser la puerta de ingreso para el virus y sus efectos mortíferos que son ampliamente conocidos más en una localidad que no cuenta con la infraestructura hospitalaria para atender a los enfermos por la plurimentada enfermedad. Es por ello que el alcalde municipal encontró más que necesario imponer tal restricción, para evitar el ingreso y multiplicación del virus.

Además, tal y como lo indicó la representante del Ministerio Público en su intervención, tal restricción no afecta derechos intangibles como la dignidad humana, el principio de legalidad y el debido proceso, entre otros y por el contrario, se advierte la protección y salvaguarda de los derechos de población micayenseña; sin perderse de vista que aunque se limita el ingreso de personas, también se garantiza el ingreso de las embarcaciones de carga, para la seguridad alimentaria de las personas.

Es así que el decreto objeto de control también supera este juicio.

Juicio de incompatibilidad: A pesar de que no hay una referencia expresa a normas constitucionales afectadas, es preciso emitir el precepto que afecte, sustentadamente, la posibilidad de libre locomoción, circulación e interacción.

Juicio de proporcionalidad: Por último, le corresponde a la Sala Plena analizar la proporcionalidad y en esa medida, advierte que las determinaciones adoptadas por el alcalde de López de Micay, dentro del marco legal de sus funciones como autoridad de policía en su municipio, acudió a las que resultan ser más certeras, esto, debido a que por parte de la OMS y del Ministerio de Salud no se han encontrado otras alternativas aún más eficaces para minimizar el impacto del COVID-19 en la vida de las personas y que las limitaciones impuestas en el acto administrativo aquí revisado, resultan imprescindibles e insustituibles hasta el momento, para proteger la vida de los habitantes de esa localidad y evitar el colapso del sistema de salud que debe utilizar este periodo, para tratar en la medida de lo posible, de mejorar su infraestructura. Las limitaciones que se imponen se justifican frente al potencial beneficio de la sociedad en pro de la salud.

Adicionalmente y como se sostuvo en acápites anteriores, las mismas están acompasadas con las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en los decretos

²⁹ <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00268-00
Acto administrativo: Decreto N° 077 del 13 de abril de 2020, López de Micay
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

420 y 531 de 2020 y en estricto desarrollo del Decreto Legislativo 417 del cursante, que declaró el estado de excepción.

Bajo esa óptica, la Sala Plena concluye, que el Decreto 077 del 13 de abril de 2020, debe declararse ajustado.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO a la Constitución y a la ley, el Decreto 077 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de López de Micay, por lo anotado.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión al señor alcalde de López de Micay y a la señora representante del Ministerio Público.


NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión virtual de la fecha.


Los Magistrados,



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO