



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

Popayán, tres (3) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 23 33 004 2020 00298 00
Acto administrativo: Decreto N° 036 del 16 de abril de 2020
Expedido por la Alcaldía Municipal de Morales (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 Nro. 036 DE 2020

(Abril 16 de 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE UNIFICAN LAS MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO DECRETADAS POR EL MUNICIPIO DE MORALES PARA LA PREVENCIÓN DEL CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA CONFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA.”

EL ALCALDE DE MORALES (C), en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las contempladas por el numeral 3 del artículo 315, artículos 8 y 49 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, Decreto 780 de 2016, así como lo previsto en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, expedido por el Gobierno Nacional, y

CONSIDERANDO:

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00298-00
Acto administrativo: Decreto N° 036 del 16 de abril de 2020, Morales
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

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

El artículo 24 de la Carta Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional, sin embargo, no es un derecho absoluto pues consagra que los colombianos pueden tener limitaciones, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional en sentencia T483 del 8 de julio de 1999, así:

“El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo 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 público, 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”

El artículo 49 de la Carta Política, entre otras cosas, dispone: “toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”

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

El parágrafo 1°, artículo primero de la Ley 1523 de 2012, prevé:

“la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo. (...)”

Que según el artículo 14 ibídem, “Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.”

El artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los Gobernadores y Alcaldes La Competencia Extraordinaria de Policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad.

Mediante la Resolución N° 385 del 12 de marzo de esta anualidad, el Ministerio de Salud y Protección social, declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional, ante la propagación del virus Coronavirus (COVID-19), con el fin que los entes territoriales puedan tomar las medidas

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00298-00
Acto administrativo: Decreto N° 036 del 16 de abril de 2020, Morales
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

extraordinarias que sean necesarias y así proteger a las comunidades de sus regiones frente a la pandemia.

El día 18 de marzo de 2020, mediante Decreto N° 025 el municipio de Morales declaró la situación de calamidad pública.

La Administración municipal de Morales, el día 20 de marzo de 2020, mediante Decreto 027 de 2020, estableció la medida transitoria de aislamiento preventivo en todo el municipio de Morales Cauca, debido a la emergencia sanitaria decretada por la presidencia de la república a nivel nacional, ante la propagación del virus coronavirus covid-19.

El Instituto Nacional de Salud de Colombia, mediante circular externa 005 de 2020, establece “Directrices para la detección temprana, control y atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo”.

El Ministerio de Salud y Protección Social mediante circular externa 011 de 2020, establece “Recomendaciones para la contención de la epidemia por nuevo coronavirus (COVID-19) en los sitios y eventos de alta afluencia de personas”. Igualmente promulgó el documento técnico sobre “lineamientos generales para el uso de tapabocas convencional y máscaras de Alta eficiencia” y así mismo “Los lineamientos y Orientaciones Dirigidas A Representantes Legales Y Administradores De Establecimientos Abiertos Al Público Objetos De Inspección, Vigilancia Y Control Sanitario Para La Contención De La Infección Respiratoria Aguda Por Covid-19.”

El Gobierno Nacional en el marco del Estado de Emergencia expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID -19 y el mantenimiento del Orden Público”, en el cual se adoptó la orden de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

Atendiendo dicho mandato, el artículo 296 de la Carta Política establece “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.”

Conforme al artículo 315 Constitucional, le corresponde al alcalde:

1. “Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
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 (...)”

Al tenor de lo dispuesto en el Artículo 6 Parágrafo 3 del Código Nacional de Tránsito Terrestre- Ley 769 de 2002, Corresponde al Alcalde Municipal, como Autoridad de Tránsito “expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas (...)”

El Código Nacional de Tránsito Terrestre, modificado por la Ley 1383 de 2010, en su Artículo 1º, señala que:

“(…) todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público”. En concordancia con lo anterior el Artículo 119 de la Ley 769 de 2002, establece que: “Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.”

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 día 27 de abril de 2020.

En mérito de lo expuesto, el Alcalde de Morales Cauca.

D E C R E T A:

ARTICULO PRIMERO. - Adóptese el AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO como medida transitoria de policía para la prevención del riesgo de contagio y/o propagación del Coronavirus COVID-19 en toda la jurisdicción del Municipio de Morales, desde el día Lunes 13 de abril de 2020 a las cero horas (00:00 am), hasta el día lunes 27 de abril de 2020 a las cero horas (00:00 am).

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

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros, operadores de pago y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.
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 y Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás

elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.
12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.
13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado. Se incluye en esta excepción todo el personal, tanto como contratistas como servidores públicos, que laboren en el Municipio de Morales (Alcaldía), o en cualquier entidad descentralizada de este orden, para que puedan desarrollar sus correspondientes labores.
14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.
17. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.
18. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.
19. 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.
20. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
21. 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.
22. 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.
23. 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.
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, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía
27. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.
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 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, 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. 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.
33. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones, estando en la obligación de mostrar la correspondiente credencial o documento idóneo, además deberán adoptar las medidas sanitarias pertinentes para evitar la propagación del SARS Cov -2, productor de la enfermedad COVID 19, como las siguientes:

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

Parágrafo 2. El empleador, contratante o supervisor, según sea el caso, garantizarán que las personas exceptuadas cumplan con las condiciones higiénicas y sanitarias especificadas anteriormente, de no hacerlo serán sancionados de conformidad con las normas pertinentes.

Parágrafo 3. Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 23, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las seis (6:00 a.m.) y las ocho (8:00pm).

Parágrafo 4: Las personas que estén desarrollando una actividad o situación exceptuada sólo podrán circular en las calles para la ejecución de la misma, y en ninguna circunstancia se podrá abusar de dicha excepción para transitar en todo momento.

Parágrafo 5: Deberán tenerse en cuenta para garantizar la atención de emergencias, contingencias y garantizar el servicio, los equipos reportados por cada una de las siguientes entidades: 1. Dirección Local de Salud del Municipio de Morales. 2. Secretaría de Gobierno del Municipio de Morales. 3. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) 4. Compañía Energética de Occidente (CEO) 5. Empresa de Acueducto y Alcantarillado 6. ALCANOS

Los organismos de socorro y grupos de apoyo deberán extremar medidas de prevención en aras a garantizar la disponibilidad para la respuesta en caso de ser necesario, por lo tanto, deberán permanecer en alistamiento preventivo

La movilidad de cada uno de los equipos de contingencia y/o emergencia se hará en vehículos institucionales debidamente emblemáticos, extremando las medidas de seguridad para todo el personal y los vehículos deberán ser desinfectados al finalizar cada operativo de intervención y/o movilización.

ARTÍCULO TERCERO: Adoptar la medida de control denominada “pico y cédula”, para lo cual las personas deberán tener en cuenta el horario previamente establecido por los establecimientos comerciales dedicados a la prestación de las actividades descritas en el numeral 2 y 3 del anterior artículo, Así como el último número de su documento de identidad de acuerdo a la siguiente tabla:

DÍA	ÚLTIMO DÍGITO DEL DOCUMENTO DE IDENTIDAD Y HORARIO	ÚLTIMO DÍGITO DEL DOCUMENTO DE IDENTIDAD Y HORARIO
LUNES	0	1
	de 8:00 am – 12: 00 m	de 1:00 pm – 5:00 pm
MARTES	2	3
	de 8:00 am – 12: 00 m	de 1:00 pm – 5:00 pm
MIÉRCOLES	4	5
	de 8:00 am – 12: 00 m	de 1:00 pm – 5:00 pm
JUEVES	6	7
	de 8:00 am – 12: 00 m	de 1:00 pm – 5:00 pm
VIERNES	8	9
	de 8:00 am – 12: 00 m	de 1:00 pm – 5:00 pm
SÁBADOS	0, 1, 2, 3, 4	5, 6, 7, 8, 9
	5:00 am – 10: 00 am	10:00 am – 3:00 pm

DOMINGOS	AISLAMIENTO TOTAL
----------	-------------------

Parágrafo 1: Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 del artículo segundo de las excepciones (Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado) deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 2: Los domingos y días festivos, a partir de la fecha, se ordena el aislamiento general obligatorio; se entiende que las excepciones establecidas en el artículo segundo del presente decreto, también operan durante los mencionados días

Parágrafo 3: Todos los administradores de locales comerciales, puntos de pago, farmacias y expendios de medicamentos, así como todos los establecimientos relacionados que vayan a operar y atiendan público, deberán controlar las aglomeraciones con las siguientes determinaciones:

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

Incumplir estas prevenciones da mérito para imponer las sanciones correspondientes.

Parágrafo 4: Los administradores de los establecimientos a los que se refieren el parágrafo anterior serán garantes de la aplicación de estas medidas preventivas. El incumplimiento de estas medidas les acarreará las sanciones a que haya lugar.

Parágrafo 5: La Policía Nacional deberá verificar el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo por parte de administradores de establecimientos, aplicando las medidas correctivas cuando sea el caso.

Parágrafo 6. Una sola persona podrá sacar solo y cuando sea necesario, en su entorno más cercano, a sus mascotas y/o animales de compañía, por un lapso no superior a 20 minutos.

ARTÍCULO CUARTO. - MEDIDAS ESPECIALES SOBRE MENORES: En los casos que las autoridades encuentren niñas, niños y adolescentes sin la compañía de sus padres o de quienes acrediten su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo primero del presente decreto, se aplicará por parte de las autoridades competentes lo dispuesto en los procedimientos de protección contemplados en la Ley de Infancia y Adolescencia.

ARTÍCULO QUINTO. - Se prohíbe dentro de esta circunscripción territorial el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día lunes 27 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO SEXTO. - SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO EN VEREDAS Y CORREGIMIENTOS. Las empresas de Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros,

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00298-00
Acto administrativo: Decreto N° 036 del 16 de abril de 2020, Morales
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

que realicen viajes a las veredas y corregimientos del municipio de Morales, realizarán acuerdos, convenios, o contratos de transporte según lo amerite el caso hasta que se supere la emergencia causada por el virus Coronavirus COVID 19. y solo podrán utilizar hasta el cincuenta por ciento (50%) de la capacidad individual de cada automotor, a fin de evitar la aglomeración y garantizar las medidas de protección y autocuidado.

Parágrafo 1: Los vehículos destinados al transporte de las personas que deban abastarse de alimentos de primera necesidad, víveres, alimentos bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población y demás elementos de la canasta familiar podrán circular siempre y cuando al momento de ser requeridos por la Autoridad demuestren con su cédula de ciudadanía que su número está conforme al cronograma estipulado por la Administración Municipal en el artículo tercero del presente decreto.

Parágrafo 2: Se permite la circulación de vehículos de las personas que realicen las actividades exceptuadas y previstas en el artículo segundo del presente decreto.

Parágrafo 3: Las personas señaladas anteriormente, deberán estar acreditadas como tal, además deberán circular debidamente identificados y (Uniforme, chaleco reflectivo, Carné y/o Constancia de la entidad o empresa que acredita como empleado si es el caso), el vehículo debe ser conducido por su propietario. En caso de vehículos oficiales el conductor legalmente designado, siempre y cuando se encuentre en ejercicio de sus funciones y no para desplazamientos personales, además no pueden llevar acompañantes excepto los vehículos que presten el servicio de escolta debidamente autorizados.

Los vehículos deben cumplir con todos y cada uno de los documentos de circulación. (Licencia de Tránsito, SOAT, Tecnicomecánica cuando aplique y Licencia de Conducir)

Parágrafo 4.- En caso de urgencia, pueden salir y circular quienes deban atender asuntos de fuerza mayor, siempre y cuando acrediten las circunstancias en caso que la autoridad lo requiera.

ARTICULO SÉPTIMO. - Se prohíbe temporalmente el tránsito con parrillero de motocicletas, motocarros, moto triciclos y cuatrimotos en toda la jurisdicción del municipio de Morales, hasta el día domingo 26 de abril a las 11:59 pm, con el fin de garantizar la protección de la población y evitar la propagación del virus.

ARTÍCULO OCTAVO. - El desacato o desobedecimiento a lo dispuesto en los dos artículos precedentes, se sancionará con la imposición de multa de quince (15) SMLDV, de conformidad con lo establecido en los artículos 131 literal (c), Numeral (14) del Código Nacional de Tránsito, modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010 y demás normas concordantes. Además, las sanciones establecidas para el incumplimiento de las medidas del confinamiento aquí establecido.

Parágrafo 1: El vehículo será inmediatamente inmovilizado y conducido al parqueadero que para el efecto disponga la Secretaría de Gobierno, Seguridad, Desarrollo Comunitario y Movilidad del Municipio de Morales.

ARTÍCULO NOVENO. - Con el fin de evitar la propagación del COVID -19 se adoptan las siguientes determinaciones respecto a los escenarios deportivos y culturales:

1. Cierre temporal de los equipamientos culturales tales como museos, bibliotecas, casas de cultura, equipamientos deportivos y recreativos como parques, piscinas, polideportivos abiertos y cerrados.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00298-00
Acto administrativo: Decreto N° 036 del 16 de abril de 2020, Morales
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

2. Se prohíbe el ingreso y uso de los diferentes escenarios.

Parágrafo 1: Se suspenden hasta nueva orden todo tipo de festividades, ferias, bingos, campeonatos deportivos en la zona urbana y rural del municipio de Morales.

Parágrafo 2: La violación de dichas disposiciones acarreará las sanciones administrativas, policivas y pecuniarias a que haya lugar

ARTÍCULO DÉCIMO. - La COMISARIA DE FAMILIA , responsable de liderar, dirigir, coordinar, articular y ejecutar las etapas de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para las mujeres a través de la articulación intra e intersectorial, territorial y poblacional y el fomento de las capacidades y oportunidades de las mujeres en el municipio, dinamizará de manera coordinada, la incorporación del enfoque de género en todas las medidas, acciones, planes y programas tendientes al afrontamiento de la calamidad pública y emergencia sanitaria que se pretende combatir y contener, con el presente decreto.

Así mismo ese despacho dispondrá de líneas telefónicas y mecanismos de comunicación electrónica que garanticen la orientación psico-jurídica y activación de rutas de atención para mujeres que sufran vulneraciones a sus derechos durante el periodo de aislamiento.

ARTICULO DÉCIMO PRIMERO. - ORDENAR a la fuerza pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar operativos de rigor en todo el municipio de Morales y procederán a aplicar las medidas correctivas de competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016 – “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”

ARTICULO DÉCIMO SEGUNDO. - La inobservancia de las medidas adoptadas en el presente decreto en atención a la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional conlleva, además de las sanciones penales correspondientes, las medidas correctivas establecidas los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016.

ARTICULO DÉCIMO TERCERO. - La presente disposición rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las demás normas que le sean contrarias.

Dado en el Municipio (sic) de Morales (C), a los dieciséis (16) días del mes de abril de 2020

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

VICTOR FELIX SABOGAL ARBOLEDA
Alcalde Municipal

1.2. Actuación procesal

Por auto del 27 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 no allegó los antecedentes del acto a revisar y 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, consideró que el Decreto que declaró el estado de emergencia inició su vigencia a partir del 17 de marzo de 2020, cumpliéndose los treinta (30) días calendario el día quince (15) de abril del 2020 y como quiera que el Decreto No. 036 del 16 de abril de 2020, proferido por el primer mandatario de Morales, Cauca, fue proferido el día 16 de abril de 2020, es evidente que el mismo se encuentra expedido por fuera del estado de excepción declarado y no puede ser sometido a este medio de control.

De igual forma señaló que al tratarse de un acto de contenido general, proceden otros medios de control como el de simple nulidad, el de nulidad y restablecimiento del derecho y el dispuesto en los artículos 151 numeral 5 ibídem y 94 numeral 8 del Decreto ley 1222 de 1986. Por tanto, el acto debe declararse no ajustado, concluye.

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. Caso concreto

Como se indicó al comienzo de este pronunciamiento, se trata del **Decreto 036 del 16 de abril de 2020**, *“POR MEDIO DEL CUAL SE UNIFICAN LAS MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO DECRETADAS POR EL MUNICIPIO DE MORALES PARA LA PREVENCIÓN DEL CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA CONFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA.”* expedido por el alcalde municipal de Morales.

Sin embargo, esta Corporación desde ya advierte que el presente decreto no puede ser objeto del control inmediato de legalidad, por las razones que a continuación se exponen:

El control inmediato de juridicidad, es el medio por el cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo busca salvaguardar la vigencia del Estado Social de Derecho, pues su objetivo primordial es vigilar los poderes discrecionales de los que se inviste el ejecutivo, durante la vigencia del estado de excepción. Así lo establece explícitamente el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción:

“Artículo 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.” (Destaca esta Sala)

Así mismo, se replicó en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 cuando consagró este medio de control:

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. (Negrillas y subrayas de la Sala)

Tanto la doctrina especializada¹ como la jurisprudencia del Consejo de Estado han destacado que la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se activa de manera inmediata, cuando se expiden los decretos que desarrollan el estado de excepción.

Al estudiar la constitucionalidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 en Sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020, adelantó un análisis pormenorizado de todos los actos administrativos que fueron expedidos antes y durante la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión de la pandemia por Covid-19, discriminándolos en decretos proferidos en ejercicio de competencias ordinarias y los que desarrollan dicho estado excepcional.

Entre la relación que hace la H. Corte Constitucional², como decretos proferidos en ejercicio de **competencias ordinarias**, se encuentran los decretos 418, 420, 457, 531, 536,593, y 636 de 2020, los cuales se refieren a las medidas de orden público y al aislamiento preventivo obligatorio que se ha venido decretando por parte del Gobierno Nacional en todo el territorio.

Es decir, la Corte Constitucional, si bien reconoce que los mismo fueron dictados con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, también deja ver con claridad que los mismos son una clara utilización de las facultades ordinarias de las que está investido el ejecutivo, para el manejo del orden público y que no desarrollan dicha situación excepcional. Por lo que puede afirmar esta Corporación, que ello haría que los decretos expedidos por las autoridades locales referentes a esta materia, no serían pasibles del control inmediato de juridicidad.

¹ El Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en su obra "Compendio de Derecho Administrativo", señaló frente a las características de este medio de control, 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 2011¹, 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.*

² Anexo 7- Actos Administrativos después de la declaratoria del estado de emergencia (propias del Decreto 417 de 2020 y en ejercicio de las competencias ordinarias)

Así también lo entendió recientemente el Consejo de Estado³, quien consideró que los actos dictados en ejercicio de la función como suprema autoridad administrativa por el presidente de la República, al tratarse de decretos ordinarios, no pueden ser conocidos por esta jurisdicción a través de este medio de control, ni aun bajo el argumento de la “tutela judicial efectiva”:

3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, el decreto tiene carácter ordinario.

El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada⁴. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad⁵.

4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces.

Es importante destacar que el 7 de mayo de 2020, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo n°. PCSJA-11549, levantó la suspensión de términos en relación con los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y de simple nulidad de los actos administrativos dictados con ocasión de la declaratoria de la emergencia sanitaria por el COVID-19 (art. 5.3). De modo que cualquier persona puede acudir a esos medios de control, si estima que un acto administrativo dictado con ocasión de la emergencia sanitaria trasgrede el ordenamiento.

5. Aunque el Consejo de Estado tiene competencia para fiscalizar el Decreto n°. 457 de 2020 vía una demanda de cualquier persona, este acto no es susceptible del control inmediato de legalidad, porque no se expidió como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo. Como se trata de un decreto ordinario, frente al que procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, cualquier persona puede cuestionar su legalidad.

³ Sala Especial de Decisión N° 26, expediente 11001-03-15-000-2020-02611-00, providencia del 26 de junio de 2020, CP Guillermo Sánchez Luque.

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n°. 26, auto del 15 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01062-00 [fundamento jurídico 4]; Sala Especial de Decisión n°. 8, auto del 24 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-00973-00 [fundamento jurídico 3.3]; Sala Especial de Decisión n°. 16, auto del 28 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01287-00 [fundamento jurídico 2.3] y Sala Especial de Decisión n°. 18, auto del 9 de junio de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-02297-00 [fundamento jurídico 1.2.1].

⁵ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

En efecto, el artículo 137 CPACA dispone que el medio de control de nulidad está establecido para la defensa objetiva del ordenamiento. A través de esta acción cualquier persona puede solicitar por sí, o por medio de representante, que se anule un acto administrativo, si infringe las normas en que debía fundarse. También, procede cuando el acto lo haya expedido un funcionario u organismo incompetente, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió.

(...)

6. Solo el legislador, si así lo estima conveniente -por ejemplo en una reforma al CPACA-, podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria. En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables.

7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994.”

En el caso sometido a estudio, tenemos que el **Decreto 036 del 16 de abril de 2020** expedido por el alcalde de Morales, sin lugar a dudas fue expedido en ejercicio de función administrativa, pues su objetivo primordial es cumplir los fines del Estado; sin embargo, el mismo es un decreto ordinario.

En la parte motiva de dicho decreto, se invocan para la adopción de las medidas allí consignadas, los decretos 418, 457 y 531 de 2020, los cuales se refieren en su integridad a la orden del aislamiento preventivo obligatorio y las determinaciones en cuanto al manejo del orden público. Estos son calificados como decretos ordinarios y no decretos legislativos, emitidos bajo el amparo del estado de excepción.

Como se trata de decisiones que se adoptan en ejercicio de la función de policía y que hacen parte del giro ordinario de sus facultades como autoridades administrativas para el manejo del orden público, las mismas no desarrollan el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de excepción de Emergencia Económica Social y Ecológica en el país. Así este Tribunal acoge la posición expresada tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado.

El Decreto 036 del 16 de abril de 2020, puede ser atacado a través del medio de control de nulidad simple, previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 por cualquier ciudadano o en su defecto, podría ser remitido por parte del gobernador del departamento del Cauca, para revisar su validez en caso de advertir motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, conforme lo ordena el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución de 1991 y el Decreto 1333 de 1986 artículos 119 a 121.

De acuerdo con lo aquí sostenido, la Sala Plena concluye que resulta improcedente efectuar el estudio del Decreto 036 del 16 de abril de 2020 bajo la lupa del *control inmediato de legalidad*, por fundamentarse en un decreto ordinario y no en decretos emanados bajo la égida del estado de excepción.

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 IMPROCEDENTE efectuar el *control inmediato de legalidad* del Decreto 036 del 16 de abril de 2020, expedido por el alcalde de Morales, Cauca, por lo anotado.

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

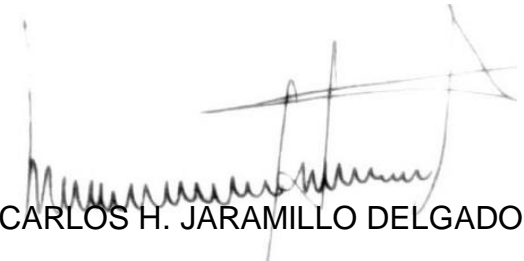
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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