



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

Popayán, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 23 33 004 2020 00174 00
Acto administrativo: Decreto N° 061 del 22 de marzo de 2020
Expedido por la Alcaldía Municipal de Miranda (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. 061
(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 EN
EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE MIRANDA
CAUCA"**

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MIRANDA - CAUCA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, ley (sic) 1801 de 2016, ley (sic) 1751 de 2015, ley (sic) 1551 de 2012, ley (sic) 715 de 2001 y la ley (sic) 136 de 1994, Decreto 780 de 2016, así como lo previsto en 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", expedido por el Gobierno Nacional, y

CONSIDERANDO

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

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

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden 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".

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

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

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

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

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

De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los En (sic) síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía".

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

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

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

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

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

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

Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías

jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

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

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

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución Nacional No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución Nacional No. 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).

Que mediante el Decreto Nacional No. 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.

Que en el precitado Decreto Nacional No. 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República.

Que mediante el Decreto Nacional No. 420 del 18 de marzo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que mediante los Decretos Municipales No. 054, 055, 057, 059 y 060 de marzo de 2020 se adoptaron medidas preventivas tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.

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

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

Que mediante el Decreto Nacional No. 457 del 22 de marzo de 2020 el gobierno (sic) Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

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

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Miranda Cauca, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

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

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población. La comercialización de estos productos se puede realizar mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio.

3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.

4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.

5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.

7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.

8. Las actividades relacionadas con los organismos de socorro, servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.

9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.

10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa

del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado. Los servidores públicos y contratistas del Municipio de Miranda Cauca podrán desplazarse con el objeto de cumplir las actividades correspondientes al funcionamiento de la entidad y las tendentes a la contención del virus e impedir su propagación.

14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas (sic) 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. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.

17. 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.

18. 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.

19. El funcionamiento de la infraestructura crítica (sic) -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.

20. 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.

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

22. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

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

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

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

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

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

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

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

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

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

PARÁGRAFO TERCERO. El empleador, contratante o supervisor, según sea el caso, garantizarán que las personas exceptuadas cumplan con las condiciones higiénicas y sanitarias especificadas anteriormente.

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

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

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

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

ARTÍCULO CUARTO. PICO Y CÉDULA. Con el fin de evitar aglomeraciones se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3 del artículo segundo del presente decreto, para lo cual deberá acudir a desarrollar estas actividades portando su cédula de ciudadanía y en siguiente horario, el cual se establece con base al último dígito de dicho documento de identidad.

1. **El día lunes**, en horario de 8 a.m. a 12 p.m., se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 0 y 1 y de 1:00 p.m. a 5 p.m. se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 2 y 3.
2. **El día martes**, en horario de 8 a.m. a 12 p.m., se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 4 y 5 y de 1:00 p.m. a 5 p.m. se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 6 y 7.
3. **El día miércoles**, en horario de 8 a.m. a 12 p.m., se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 8 y 9 y de 1:00 p.m. a 5 p.m. se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 0 y 1.
4. **El día jueves**, en horario de 8 a.m. a 12 p.m., se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 2 y 3 y de 1 :00 p.m. a 5 p.m. se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 4 y 5.
5. **El día viernes**, en horario de 8 a.m. a 12 p.m., se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 6 y 7 y de 1:00 p.m. a 5 p.m. se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 8 y 9.
6. **El día sábado**, en horario de 8 a.m. a 11 a.m., se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 0 y 1, de 11 a.m. a 2 p.m. se atenderá

únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 2 y 3 y de 2 p.m. a 5 p.m. se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 4 y 5.

7. **El día Domingo**, en horario de 8 a.m. a 11 a.m., se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 6 y 7 y de 11 a.m. a 2 p.m. se atenderá únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 8 y 9.

8. **Todos los días**, en horario de 7 a.m. a 8 a.m., se atenderá condiciones especiales (Personas con discapacidad, mujeres embarazadas y adultos mayores entre los 60 y 69 años de edad, en lo posible se solicita enviar otra persona a realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3 del artículo segundo del presente decreto).

Pico y cédula en Miranda Cauca		
Día	Hora	Cédulas terminadas en
Lunes	8 a.m. a 12 p.m.	0 y 1
	1 p.m. a 5 p.m.	2 y 3
Martes	8 a.m. a 12 p.m.	4 y 5
	1 p.m. a 5 p.m.	6 y 7
Miércoles	8 a.m. a 12 p.m.	8 y 9
	1 p.m. a 5 p.m.	0 y 1
Jueves	8 a.m. a 12 p.m.	2 y 3
	1 p.m. a 5 p.m.	4 y 5
Viernes	8 a.m. a 12 p.m.	6 y 7
	1 p.m. a 5 p.m.	8 y 9
Sábado	8 a.m. a 11 a.m.	0 y 1
	11 a.m. a 2 p.m.	2 y 3
	2 p.m. a 5 p.m.	4 y 5
Domingo	8 a.m. a 11 a.m.	6 y 7
	11 a.m. a 2 p.m.	8 y 9
Condiciones especiales todos los días de 7 a.m. a 8 a.m.		

PARÁGRAFO PRIMERO: Todos los administradores de supermercados, tiendas de barrio, bancos, farmacias y expendios de medicamentos, así como todos los establecimientos relacionados que vayan a operar y atiendan público, deberá controlar las aglomeraciones con las siguientes determinaciones:

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

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los administradores de los establecimientos a los que se refieren en 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 TERCERO: 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.

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

ARTÍCULO SEXTO. REMITIR copia del presente acto a las Fuerzas Militares, Policía Nacional y organismos de seguridad que operen en el municipio de Miranda, con el fin de que hagan cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE,

Dado en la Alcaldía Municipal de Miranda, a los veintidós (22) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020).

1.2. Actuación procesal

Por auto del 3 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 13 de abril.

Dentro del término concedido, el municipio de Miranda, allegó como antecedentes administrativos del acto revisado, los decretos municipales 054 del 16 de marzo de 2020, 055 del 17 de marzo, 057 y 059 del 20 de marzo, 060 del 22 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, solicitó se declare ajustado a Derecho el Decreto 061 del 24 de marzo de 2020, pues a través de dicho acto se protege y garantiza los bienes jurídicos relacionados con la convivencia, el orden público, tranquilidad y salubridad pública; guardan coherencia y relación con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, respecto del periodo en que se produjo sus efectos.

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.

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 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

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.

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.”

Respecto 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*

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 Bàrcenas

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.

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 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)

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: Competencia⁷, temporalidad⁸ y motivación⁹
- b) Requisitos de fondo: conexidad material¹⁰, de finalidad¹¹, de motivación suficiente, de necesidad¹², de incompatibilidad, de proporcionalidad¹³.

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.

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

⁷ Artículo 215 Constitucional en concordancia con el art. 46 de la Ley 137 de 1994, para este específico caso

⁸ idem

⁹ Artículo 8 Ley 137 de 1994

¹⁰ Artículo 215 C. P, art. 46 y 47 Ley 137 de 1994

¹¹ Artículo 10 idem

¹² Artículo 11 idem

¹³ Artículo 13 ídem

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 ecológica¹⁴. 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. 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 crisis¹⁵.*

*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.” (negrillas 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.

¹⁴ 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

¹⁵ Cfr. Sentencias C-223 de 2011, C-122 de 1997, C-179 de 1994.

2.3. Caso concreto

Como se indicó al comienzo de este pronunciamiento, se trata del Decreto 061 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 EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE MIRANDA CAUCA”*, expedido por el alcalde de Miranda (Cauca).

2.3.1. Requisitos de forma

Competencia: El decreto fue expedido por el alcalde municipal de Miranda, por lo que este requisito se encuentra satisfecho. Él es el funcionario facultado 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 22 de marzo del presente año, la Sala Plena encuentra que este tópico también se cumple a cabalidad. Dentro de este contexto se emana el presente acto a observar.

Motivación: El acto administrativo revisado por esta Corporación se encuentra debidamente motivado, pues tiene sustento en los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189 y 315 de la Carta Política; también se justifica en la Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, Ley 1751 de 2015, Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud, los decretos legislativos 418, 420 de 18 de marzo y el 457 del 22 de marzo de 2020, por lo que también se verifica su acatamiento.

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: Como se indicó anteriormente, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia y en él señaló que la OMS declaró el brote de 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 y la ausencia de una vacuna o medicamento eficaz para contrarrestarlo.

A su vez, la presidencia de la República expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en donde *“se imparten instrucciones en virtud de la **emergencia sanitaria** generada por la **pandemia del Coronavirus COVID-19** y el **mantenimiento del orden público**”*. Allí se indica que dando aplicación al contenido de los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 201, los gobernadores y alcaldes tienen la obligación de ejecutar las instrucciones del presidente de la República, relacionadas con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

En esa misma preceptiva, al establecerse el aislamiento preventivo obligatorio por parte del Gobierno Nacional, también se ordena a los alcaldes y gobernadores expedir actos administrativos, instrucciones u órdenes dentro del marco de sus competencias, para que ese mandato se ejecute en debida forma dentro de sus territorios. De hecho, en ese mismo acto, se establecen las exenciones que han sido replicadas por regla general, en todo el territorio nacional.

En el *sub judice*, las medidas adoptadas por el municipio de Miranda atienden de manera estricta las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional, incluyendo las restricciones en el transporte doméstico, el cierre de establecimientos para el consumo de bebidas embriagantes e incluso, las consecuencias de la inobservancia de tales determinaciones. Pero también incluye, en el acápite de las excepciones, medidas para quienes se encuentran dentro de ellas de respeto de las medidas de bioseguridad que deben asumir y de la vigilancia a la que deben ser sometidos por parte de los responsables de ellos.

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; (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.***”

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 limitación de la movilidad de las personas para evitar el contagio y la propagación del virus, 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.

Conforme lo dispone el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 y aterrizado al caso del Decreto 061 del 22 de marzo expedido por el alcalde de Miranda, no puede predicarse inobservancia alguna por parte de este mandatario a las directivas a través del Ministerio del Interior, ya que las limitaciones a la movilidad de las personas y las

demás restricciones impuestas así como sus excepciones no tiene un fundamento distinto al decreto antes mencionado y al 457 del 22 de marzo, que resulta ser complementario del anterior. 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: La Sala Plena de esta Corporación, considera que las medidas adoptadas en el Decreto 061 del 22 de marzo de 2020, al reproducir las establecidas en su integridad las dictaminadas por el Gobierno Nacional, van encaminadas a “limitar” la circulación de personas en el territorio de ese municipio, con ciertas excepciones, las aglomeraciones en establecimientos abiertos al público como por ejemplo bares, tabernas y discotecas, con el único propósito de evitar la propagación entre los habitantes de Miranda.

Incluso, ordena a quienes prestarán sus servicios en la dispensación de alimentos de primera necesidad, la implementación de medidas de bioseguridad tanto para las personas que ingresan como para los encargados de atenderlas y la prohibición del ingreso de personas con síntomas gripales; la implementación de la medida denominada “pico y cédula” la cual restringe aún más la circulación de personas a ciertos horarios. Todas estas previsiones, para en la medida de lo posible evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

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

Juicio de motivación suficiente: En este caso, corresponde a la Corporación, analizar si la limitación a la locomoción y al libre desarrollo de la personalidad de los pobladores del municipio de Miranda se encuentra justificada, con las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, el consumo de bebidas embriagantes en lugares abiertos al público y la restricción por números de cédula para la provisión de alimentos.

En primer lugar, debe recordarse que el presidente de la República como suprema autoridad administrativa¹⁶, 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.

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 República¹⁷. Lo anterior, también en concordancia con lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

¹⁶ Artículo 189 numeral 4 Constitución Política de 1991

¹⁷ Concordar artículos 315 numeral 2º y 289 de la Carta Política

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 intangibles¹⁸ y como quiera que 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 la limitación impuesta por la primera autoridad de policía del municipio de Miranda, con observancia a lo dispuesto por el presidente de la República, está más que justificada, pues se insiste, la propagación del virus COVID 19, conforme lo han indicado tanto la OMS como el Ministerio de Salud, se da por contacto directo entre las personas y no existe una vacuna que lo combata ni medicamentos especializados que contrarresten sus efectos. Así, las medidas tienen una precisa motivación formal y respaldada en hechos conocidos.

Con la restricción a dichos derechos, se da prevalencia a otros derechos carísimos para el ser humano, como lo son 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 la cual sirve de derrotero para los demás preceptos legales.

Bajo ese entendido, la Corporación 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, la integridad física y la salud de los habitantes de esa localidad y, por tanto, el acto revisado frente al juicio de motivación suficiente también se cumple.

Juicio de necesidad: Como se indicó anteriormente, 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 se requiere para la protección de la vida de los habitantes del territorio ante la insuficiencia de conocimientos científicos y médicos idóneos, eficaces para evitar que el virus cause mortandad y que el único mecanismo que resulta ser efectivo hasta el momento, es el aislamiento social obligatorio para evitar su contagio y propagación.

Ahora frente a la necesidad jurídica, debe indicarse precisamente la medida de aislamiento obligatorio adoptada por el alcalde municipal de Miranda resulta ser la más adecuada y pertinente para frenar tanto el contagio como la expansión del COVID-19, constituyendo la única medida jurídica eficaz y tal vez la menos intrusiva, a los derechos fundamentales de los residentes en ese municipio. La existencia de la norma general, su concreción en las necesidades del municipio, su divulgación hará

¹⁸ **ARTÍCULO 46. 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.

que el comportamiento ciudadano sea exigible por la sociedad y las autoridades; de allí la necesidad de que sea emitido este reglamento.

Además, tal y como lo indicó la representante del Ministerio Público en su intervención, tal restricción no afecta el núcleo esencial de derechos intangibles como la dignidad humana, la libertad de conciencia; el principio de legalidad y el debido proceso entre otros y, por el contrario, se advierte el amparo y salvaguarda de los derechos de población en general y de grupos de especial protección.

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 la posibilidad de libre de locomoción, circulación e interacción, resaltando que lo que pretendió la primera autoridad del municipio fue aterrizar una norma general al ente territorial

Juicio de proporcionalidad: Por último, le corresponde a la Sala Plena analizar la proporcionalidad de la decisión adoptada en el acto revisado y en esa medida, advierte que las determinaciones tomadas por el alcalde de Miranda, obedecen a las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en cuanto al manejo del orden público, que a su vez resultan ser las más eficaces, esto, debido a que por parte de la OMS y del Ministerio de Salud no se han encontrado otras aún más certeras y precisas, para minimizar el impacto del COVID-19 en la vida de las personas y que, las limitaciones tanto al tránsito libre de personas y la prohibición de la apertura de establecimientos públicos para el consumo de bebidas embriagantes, resultan imprescindibles e insustituibles hasta el momento, para proteger la vida de los mirandinos y evitar el colapso del sistema de salud. Existe una adecuada ponderación entre privilegiar los derechos a la salud y la vida y para ello establecer unas limitaciones temporales en otros derechos.

Para la Sala Plena de esta Corporación, luego del estudio pormenorizado que se ha efectuado, concluye, como en su oportunidad también lo hace la Procuraduría General de la Nación, que el Decreto 061 del 22 de marzo de 2020, se debe declarar ajustado pues atiende en su integridad las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos y de conformidad, se procederá.

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 061 del 22 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Miranda, Cauca, por lo anotado en precedencia.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión al señor alcalde del municipio de Miranda 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,



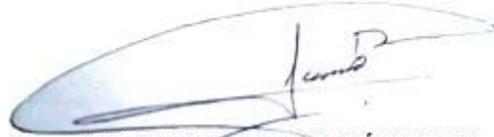
CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ



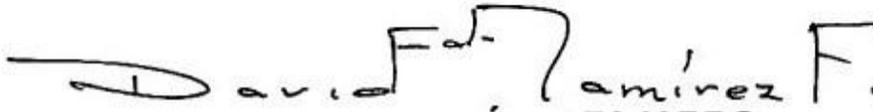
CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO