



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

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

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 23 33 004 2020 00282 00
Acto administrativo: Decreto N° 56 del 13 de abril de 2020
Expedido por la Alcaldía Municipal de Silvia (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. 56 del 13 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 en el mantenimiento del orden público del Municipio (sic) de Silvia, Cauca

LA ALCADESA DEL MUNICIPIO DE SILVIA, CAUCA,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994 y,

CONSIDERANDO:

Que 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.

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 (sic) 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 gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se 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 de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento de orden público.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00282-00
Acto administrativo: Decreto N° 56 del 13 de abril de 2020, Silvia
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

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 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 (sic) COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

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

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00282-00
Acto administrativo: Decreto N° 56 del 13 de abril de 2020, Silvia
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus (sic) COVID19 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 (sic) COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).

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

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

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

Que mediante los Decretos 043 y 044 de 2020 se adoptó como medida preventiva restricción a la circulación, toque de queda entre otras medidas, tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus (sic) COVID-19, en concordancia con los decretos 640, 641 de 2020 del Gobierno departamental del Cauca.

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 (sic) 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 (sic) COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

Que mediante el Decreto 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 (sic) COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

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

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00282-00
Acto administrativo: Decreto N° 56 del 13 de abril de 2020, Silvia
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

habitantes del municipio de Silvia, Cauca, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto

Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (sic) 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 531 del 8 de abril de 2020 de la Presidencia de la república, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que en el artículo 3 del precitado Decreto 531 del 8 de abril de 2020 se estableció, para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, el que los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitieran el derecho de circulación de las personas en los casos y actividades allí señaladas.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio (sic) de Silvia, Cauca, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en 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 del Municipio (sic) de Silvia, Cauca, con las excepciones previstas en el artículo segundo del presente Decreto, tal y como indica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 de la Presidencia de la república.

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.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y

dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

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

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

9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.

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

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

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio. A partir de las 3 de la mañana.

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 (sic) COVID19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

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 (sic) COVID-19.

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

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

17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

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

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

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

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

22. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del presente decreto.

20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas 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.

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 (sic) COVID-19.

22. 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.

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. 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 (sic) COVID-19.

25. 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.

26. 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.

27. 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 que trata el presente artículo.

28. 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.

29. 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.

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

31. 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.

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

33. 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.

34. 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.

35. 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 (sic) COVID-19.

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

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

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

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus (sic) COVID-19.

Así mismo, deberán atender las instrucciones para evitar la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Parágrafo 7. Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar par los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

ARTÍCULO TERCERO. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19 y actividades permitidas en el artículo anterior.

Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.

ARTÍCULO CUARTO. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. suspender a partir de las (00:00 a.m.) horas del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 27 de abril, el transporte doméstico por vía aérea.

Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos:

1. Emergencia humanitaria
2. El transporte de carga y mercancía.
3. Caso fortuito o fuerza mayor.

Expediente: 19001-23-33-004-2020-00282-00
Acto administrativo: Decreto N° 56 del 13 de abril de 2020, Silvia
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE JURIDICIDAD

ARTÍCULO QUINTO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Prohíbese dentro del Municipio (sic) de Silvia, 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 27 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO SEXTO. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD. *La administración velará*, en el marco de sus competencias, para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.

ARTÍCULO SÉPTIMO. LAS AUTORIDADES PROPIAS de los Cabildos Indígenas, las JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL, cada una, en el marco de sus funciones legales, comunitarias, Constitucionales y de conformidad al presente Decreto, establecerán las acciones articuladas de verificación y cumplimiento de las directrices antes mencionadas.

ARTÍCULO OCTAVO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto (sic) darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 28.8.14.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO NOVENO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE,

Dado en Silvia, Cauca a los 13 días del mes de abril de 2020.

MERCEDES TUNUBALÁ VELASCO
Alcaldesa Municipal

1.2. Actuación procesal

Por auto del 21 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 22 de abril.

El ente territorial no allegó los antecedentes administrativos del acto que es objeto de revisión en esta providencia.

Los ciudadanos no intervinieron dentro del término dispuesto para ello.

1.3. Intervención del Ministerio Público

La señora Procuradora 40 Judicial II para Asuntos Administrativos, luego de hacer un recuento del marco legal y jurisprudencial de esta figura, señaló que las medidas adoptadas por la alcaldesa del municipio de Silvia, guardan estrecha relación con las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional e impartió medidas para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad dentro de su jurisdicción; atendiendo así los

principios de proporcionalidad y necesidad. Por ello en su concepto solicita se declare ajustado a Derecho el decreto que nos concentra.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*b) **Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas*

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.

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

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

siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

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

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

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

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

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

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

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

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

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

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

3.5. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe

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

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

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

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

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

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

aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

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

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

*(ix) Finalmente, respecto de la **pertinencia de las medidas cautelares de urgencia**, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA¹⁴, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna¹⁵. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.”*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*13. **El juicio de conexidad material**, que se funda en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE, busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo tienen relación con las causas de la declaración del estado de excepción. Cuando se trata de un estado de emergencia económica, social y ecológica la conexidad se establece a partir de dos elementos de juicio: (i) si las medidas están dirigidas, de manera exclusiva, a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) si la materia de las medidas tiene una relación directa y específica con la materia de la crisis que se afronta. Esta conexidad debe establecerse tanto en lo externo (relación entre el decreto legislativo y el fundamento de la declaratoria de emergencia) como en lo interno (relación entre la medida adoptada y la finalidad que se da para justificarla).*

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

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

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

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

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

¹⁷ ídem

¹⁸ Artículo 8 Ley 137 de 1994

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

²⁰ Artículo 10 ídem

²¹ Artículo 11 ídem

²² Artículo 13 ídem

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

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

*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.

2.3. Caso concreto

Como se indicó al comienzo de este pronunciamiento, se trata del Decreto 56 del 13 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 en el mantenimiento del orden público del Municipio de Silvia, Cauca"* proferido por la alcaldesa de Silvia, Cauca.

2.3.1. Requisitos de forma

Competencia: El Decreto fue expedido por la alcaldesa municipal de Silvia, en ejercicio de función administrativa²⁵, por lo que este requisito se encuentra satisfecho. Ella tiene la competencia para emitir este tipo de actos.

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

Motivación: El acto administrativo revisado por esta Corporación se encuentra debidamente motivado, pues tiene sustento no solo en los preceptos superiores (art. 2, 44, 45, 46, 49, 95, 189, 296, 303 y 315); también se justifica en la Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 1751 de 2015, Ley 1801 de 2016, resoluciones 385 y 464 de marzo de 2020 emanadas del Ministerio de Salud y de la Protección Social; decretos legislativos 418, 420 y 457 de 2020, por lo que también se verifica su acatamiento. Estos decretos son mencionados de forma expresa en los considerandos del acto objeto de conocimiento en esta providencia.

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

2.3.2. Requisitos de fondo

Juicio de conexidad material: Es ampliamente conocido que por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica y en él señaló que la OMS declaró el brote de la enfermedad causada por coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**, arguyendo

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

esto especialmente por la velocidad de su propagación, debido a la facilidad con que se transmite y la mortalidad del mismo.

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

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

“(..)

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del Presidente de la República: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (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.***”

Por su parte, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, al fortalecer las medidas de orden público en el marco de la pandemia y reiterar la necesidad del aislamiento preventivo obligatorio por el aumento de los casos de contagio, justificó ese marco legal de la siguiente manera:

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

Entonces, una vez establecido el sendero 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.

Dentro de la parte considerativa del acto revisado, tiene fundamento directo **formal** en el Decreto 417 de 2020, así mismo atiende las directrices impartidas desde el gobierno central a través del Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio, prohibición del consumo de bebidas embriagantes en establecimientos abiertos al público, prohibición de aglomeraciones, la coordinación con las autoridades indígenas para el cumplimiento de tales preceptos en esos territorios; todas ellas redundan en evitar la propagación del virus entre la comunidad silviana.

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. Así mismo replica textualmente las excepciones al aislamiento y las garantías al personal de salud para el cumplimiento de sus funciones. Por tanto, culmina a satisfacción el juicio de conexidad material.

Juicio de finalidad: Advierte la Sala Plena de esta Corporación, que las medidas adoptadas en el Decreto 56 del 13 de abril de 2020, referidas todas al manejo del orden público, atiende de manera estricta el contenido de los decretos legislativos 420 y 457 de marzo de 2020, emanados del Gobierno Nacional, pues las órdenes allí impartidas van encaminadas a “limitar” la circulación de personas, las aglomeraciones en sitios como bares, discotecas, en esa jurisdicción y, la medida restrictiva temporal de la movilidad de vehículos dentro de ese territorio, siendo el único propósito de las mencionadas decisiones, es evitar tanto el contagio como la propagación del COVID-19 entre los habitantes de Silvia.

Más aún cuando se trata de un municipio turístico del departamento del Cauca, al cual concurren personas de varios lugares del país, así como extranjeros, haciéndolo por esta condición, un blanco fácil para el ingreso del virus y su propagación.

Adicionalmente, se da un claro mensaje a la población civil que, en caso de desobediencia a tales preceptos, se impartirían las sanciones previstas en la ley; precisamente para persuadirla a guardar la medida aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social en debida forma.

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

Juicio de motivación suficiente: La Sala en este acápite, analizará si la limitación a la locomoción, al derecho al trabajo de ciertos sectores de la economía y al libre desarrollo de la personalidad de los pobladores del municipio de Silvia se encuentra justificada, con las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, libre circulación de vehículos en el territorio de esa localidad y el consumo de bebidas embriagantes en lugares abiertos al público y demás determinaciones que han sido anteriormente descritas.

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

En el caso de los alcaldes conforme al artículo 12 de la Ley 62 de 1993, son las primeras autoridades de policía en la jurisdicción de su municipio y estarán en el deber de preservar el orden público, eso sí, bajo la dirección del presidente de la República²⁷. De hecho, en el acto objeto de control de juridicidad, se consigna que las medidas allí adoptadas fueron previamente coordinadas con el Ministerio del Interior, por orden directa del presidente de la República, en el contexto de la pandemia.

Conforme al artículo 4º de la Ley 137 de 1994, aun en estados de excepción, como el que hoy nos cobija, no se pueden suspender los derechos intangibles²⁸ y como quiera, entre las libertades y derechos reconocidos por la Carta de 1991, se encuentran el libre desarrollo de la personalidad y la libertad de locomoción.

La Sala advierte que la limitación impuesta por la primera autoridad de policía del municipio de Silvia, con observancia de lo dispuesto por el presidente de la República, está más que justificada por cuanto la propagación del virus COVID 19, conforme lo ha indicado tanto la OMS como el Ministerio de Salud, se da por contacto directo entre las personas y adicionalmente, por las alarmantes cifras de aumento de contagios entre los colombianos.

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

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

²⁶ Artículo 189 numeral 4 Constitución Política de 1991

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

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

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

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

Bajo ese entendido, la Sala Plena de este Tribunal entiende que la limitación a los derechos fundamentales advertidos no es arbitraria y mucho menos infundada, cuando la misma obedece estrictamente a la defensa de la vida y la salud de los habitantes de ese ente territorial, además de encontrarse acompañada con las instrucciones dadas por el presidente de la República en los decretos 420 y 457 de marzo de 2020 y por tanto, el acto revisado frente al juicio de motivación suficiente también es superado.

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

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

Ahora sobre la necesidad jurídica, debe indicarse precisamente las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y limitación de la locomoción y a las diferentes actividades y lugares que impliquen aglomeraciones resultan ser las más adecuadas y pertinentes para frenar la expansión del COVID-19, constituyendo la única medida jurídica y tal vez la menos intrusiva, a los derechos fundamentales de los residentes de ese municipio. Se precisa la emisión de una norma clara que, una vez conocida, permita exigir del ciudadano la conducta esperada de él, en beneficio de sí mismo y de la Comunidad en general.

No puede pasarse por alto, que este municipio tiene gran afluencia de turistas nacionales y extranjeros, como se señaló y que, sin el control debido, podrían ser la puerta de ingreso para el virus y sus efectos mortíferos ampliamente conocidos.

Además, tal y como lo indicó la representante del Ministerio Público en su intervención, tal restricción no afecta derechos intangibles como la dignidad humana, el principio de legalidad y el debido proceso, entre otros y por el contrario, se advierte la protección y salvaguarda de los derechos de población vulnerable y en estado de indefensión; sin perderse de vista que se adoptan mecanismos para la seguridad alimentaria de las personas.

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

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

Juicio de proporcionalidad: Por último, le corresponde a la Sala Plena analizar la proporcionalidad y en esa medida, advierte que las determinaciones adoptadas por la alcaldesa de Silvia, dentro del marco legal de sus funciones, acudió a las que resultan ser más certeras, esto, debido a que por parte de la OMS y del Ministerio de Salud no

se han encontrado otras alternativas aún más eficaces para minimizar el impacto del COVID-19 en la vida de las personas y que las limitaciones como el aislamiento obligatorio preventivo, la prohibición de la apertura de establecimientos abiertos al público para el consumo de bebidas embriagantes, la prohibición de aglomeraciones, entre otras, resultan imprescindibles e insustituibles hasta el momento, para proteger la vida de los habitantes de ese municipio y evitar el colapso del sistema de salud que debe utilizarse en este periodo, para tratar en la medida de lo posible, de mejorar su infraestructura. Las limitaciones que se imponen se justifican frente al potencial beneficio de la sociedad en pro de la salud.

Adicionalmente y como se sostuvo en acápites anteriores, las mismas están acompañadas con las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en los decretos 420 y 457 de marzo de 2020 y en estricto desarrollo del Decreto Legislativo 417 del cursante que declaró el estado de excepción.

Bajo esa óptica, la Sala Plena concluye, que el Decreto 56 del 13 de abril de 2020, emanado de la alcaldesa de Silvia, Cauca, debe declararse acorde con la legalidad.

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 56 del 13 de abril de 2020 expedido por la alcaldesa de Silvia, Cauca según lo anotado.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión a la señora alcaldesa del municipio de Silvia 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