



**PROCURADURIA 43 JUDICIAL II
ASUNTOS ADMINISTRATIVOS
SANTA MARTA**

Santa Marta, cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020).

Doctora
MARIA VICTORIA QUIÑONES TRIANA
Magistrada Ponente
Tribunal Administrativo del Magdalena
E. S. D.

Ref. Control inmediato de legalidad Rad. 47-001-2333-000-2020-00716-00. Decreto Municipal número 045 del 21 de marzo de 2020.

MANUEL MARIANO RUMBO MARTINEZ, mayor y vecino de Santa Marta, identificado tal como figura al pie de mi firma, actuando en mi condición de Procurador 43 Judicial II para la Conciliación Administrativa de Santa Marta, respetuosamente concurre ante usted dentro de la oportunidad señalada en el artículo 185 de la ley 1437 de 2011 para emitir concepto dentro del medio de control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

Acto sometido a control

Se trata del Decreto número 045 del 21 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de El Banco Magdalena, *“POR MEDIO DEL CUAL SE REGULA LA CIRCULACION DE VEHICULOS DE TRANSPORTE FLUVIAL Y TERRESTRE EN LA JURISDICCION DEL MUNICIPIO DE EL BANCO MAGDALENA DURANTE EL TIEMPO DE RESTRICCION CONSAGRADO EN EL DECRETO 042 DE 2020”*.

Antecedentes

La Alcaldía Municipal de El Banco Magdalena remitió al Tribunal Administrativo del Magdalena el Decreto número 045 del 21 de marzo de 2020, a efectos que se surta el control inmediato de legalidad del mismo.

Sometido a reparto el asunto fue asignado al despacho de la Magistrada Ponente doctora MARIA VICTORIA QUIÑONES TRIANA, quien mediante proveído del 1 de abril de 2020 avocó el conocimiento del asunto y le impartió el trámite señalado en el artículo 185 de la ley 1437 de 2011.

Problema jurídico

En criterio de esta Procuraduría Judicial el problema jurídico que debe resolverse consiste en determinar si el decreto 045 del 21 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de El Banco, es pasible o no del medio de control inmediato de legalidad.

Tesis de la Procuraduría

El Decreto 045 del 21 de marzo de 2020, a pesar de ser un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de funciones administrativas por una autoridad de carácter territorial, no es desarrollo de los decretos legislativos dictados a la luz del estado de excepción declarado mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por tanto el Tribunal debe inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo, pues el examen de legalidad debe llevarse a cabo a través del medio de control pertinente, esto es, la nulidad prevista en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011, pues es el decreto remitido es una manifestación de la función de policía que el artículo 315 de la Constitución asigna a los alcaldes para la preservación del orden público, en el aspecto relacionado con la salubridad pública.

CONSIDERACIONES

Para sustentar la anterior tesis se examinará la naturaleza del acto objeto de control, si responde al ejercicio de funciones de policía que el ordenamiento jurídico consagra en favor de los Alcaldes, a su vez se analizará el objeto, finalidad y alcance del medio de control inmediato de legalidad, sus características y los requisitos que debe reunir el acto para ser sometido a dicho control.

Contenido, naturaleza y marco normativo que rodea la expedición del acto objeto de control.

El Decreto 045 del 21 de marzo de 2020, es del siguiente tenor:

“EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE EL BANCO MAGDALENA, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES Y EN ESPECIAL LAS CONFERIDAS POR EL ARTÍCULO 315 y 189 #4 DE LA C.P., LEY 1801 DE 2016 y

CONSIDERANDO:

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

Que conforme a lo establece el numeral 1 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, son atribuciones del Alcalde: “Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”.

Que el Presidente de la República de Colombia declaró la Emergencia Sanitaria, en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19.

Que lo propio hizo el Gobernador del Departamento del Magdalena.

Que esta administración, acorde con las necesidades de preservación de la salud y la vida de la población, expidió el Decreto 040 del 17 de marzo 2020, declarando Emergencia Sanitaria en virtud de la Pandemia declarada, adoptando las medidas ordenadas mediante Resolución No. 385 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social y mediante Decreto 0081 del 13 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Magdalena.

Que el Presidente de la República de Colombia decretó aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde este martes 24 de marzo, a las 23:59, y por un tiempo de 19 días, que se extenderá hasta el lunes 13 de abril, a las 00:00 horas.

Que por su parte el Gobernador del Magdalena, profiere acto administrativo especial con el objeto de cerrar las fronteras departamentales para impedir que el virus que ocasiona la citada pandemia se propale.

Que el Presidente de la Republica mediante Decreto 420 del 18 de marzo del 2020, en su artículo 2, establece: "Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales tomen las medidas necesarias para proteger a la población dentro de sus territorios.

Que el Municipio de El Banco Magdalena, debido a su ubicación especial, se ha convertido en epicentro de las poblaciones ubicadas en las zonas sures de los departamentos del Magdalena, Cesar y Bolívar, de tal suerte que los riesgos de propagación de la pandemia se acentúan debido a que a él acuden diariamente cientos de personas con la posibilidad de portar el virus.

Que se hace necesario proteger a la población Banqueña, dada su alta vulnerabilidad por las razones antes expuestas.

Que el Alcalde Municipal profirió el Decreto 42 del 20 de marzo de 2020, mediante el cual se adoptaron medidas de prevención para la protección y conservación de la salud y la vida en medio de la emergencia sanitaria mundial.

Que se hace necesario reglamentar la circulación de vehículos de transporte fluvial y terrestre provenientes de otros municipios vecinos y desde los diversos corregimientos de la localidad, durante el tiempo de restricción consagrado en el Decreto 42 de 2020.

En mérito de lo expuesto, el Alcalde Municipal de El Banco Magdalena bajo los lineamientos dados por el Presidente de la República y de conformidad con sus facultades constituciones y legales,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Durante el termino de aislamiento y prohibición de circulación dentro del Municipio de El Banco Magdalena, comprendido entre el 20 de marzo y el 13 de abril de 2020, se adoptan las siguientes medidas para permitir que los habitantes de los municipios circunvecinos puedan abastecerse en los establecimientos de comercio de la localidad:*

1.- Los moradores de los Municipios de El Peñón Bolívar y Hatillo de Loba Bolívar que utilizan medios de transporte fluvial, solo podrán ingresar al Municipio de El Banco Magdalena los días lunes y jueves de cada semana, en el horario comprendido entre las ocho de la mañana (8:00 am) hasta las doce del medio día (12:00 m) siempre y cuando porten el pertinente permiso expedido por la Secretaría de Gobierno de su respectivo municipio, indicando nombre y cédula de ciudadanía del beneficiario, horario de permisión, nombre del vehículo en que será transportado, nombre e identificación de su conductor.

2.- Los moradores de los Municipios de San Martín de Loba Bolívar, Barranco de Loba Bolívar y Altos del Rosario Bolívar que utilizan medios de transporte fluvial, solo podrán ingresar al Municipio de El Banco Magdalena los días martes y viernes de cada semana, en el horario comprendido entre las ocho de la mañana (8:00 am) hasta las doce del medio día (12:00 m) siempre y cuando porten el pertinente permiso expedido por la Secretaría de Gobierno de su respectivo municipio, indicando nombre y cédula de ciudadanía del beneficiario, horario de permisión, nombre del vehículo en que será transportado, nombre e identificación de su conductor.

3.- Los moradores de los Municipios de Guamal Magdalena, Chimichagua Cesar y Tamalameque Cesar, que utilizan medios de transporte fluvial y/o terrestre, solo podrán ingresar al Municipio de El Banco Magdalena los días miércoles y sábado de cada semana, en el horario comprendido entre las ocho de la mañana (8:00 am) hasta las doce del medio día (12:00 m) siempre y cuando porten el pertinente permiso expedido por la Secretaría de Gobierno de su respectivo municipio, indicando nombre y cédula de ciudadanía del beneficiario, horario de permisión, nombre del vehículo en que será transportado, nombre e identificación de su conductor.

ARTÍCULO SEGUNDO: Durante el término de aislamiento y prohibición de circulación dentro del Municipio de El Banco Magdalena, comprendido entre el 20 de marzo y el 13 de abril de 2020, adoptense las siguientes medidas para permitir que los habitantes de los corregimientos del municipio y sus veredas puedan abastecerse en los establecimientos de comercio de la cabecera municipal:

1.- Los habitantes de los corregimientos de El Cedro, Caño de Palma, Menchiquejo, Aguastrada, Pueblo Nuevo, San José, El Trébol, Belén, Barranco de Chilloa, Botillero y Hatillo de la Sabana y sus respectivas veredas, podrán ingresar al Municipio de El Banco Magdalena de lunes a viernes de cada semana, en el horario comprendido entre las siete de la mañana (7:00 am) hasta las once de la mañana (11:00 am).

2.- Los habitantes de los corregimientos de San Roque, San Felipe, San Eduardo, Negrito, Algarrobal, Malpica, Tamalamequito, Garzón y sus respectivas veredas, podrán ingresar al Municipio de El Banco Magdalena de lunes a viernes de cada semana, en el horario comprendido entre las once de la mañana (11:00 am) y las tres de la tarde (3:00 pm).

3.- Los habitantes de los corregimientos de Cerrito, Matecaña y sus respectivas veredas, podrán ingresar al Municipio de El Banco Magdalena de lunes a viernes de cada semana, en el horario comprendido entre las tres de la tarde (3:00 pm) y las seis (6:00 pm).

ARTICULO TERCERO: Las personas de que tratan los artículos primero y segundo del presente decreto, deberán presentar ante los distintos puestos de control las pertinentes facturas en las que consten sus compras.

ARTICULO CUARTO: No se restringirá la circulación de personas desde ningún lugar tratándose de pacientes que acudan a la cabecera municipal de El Banco Magdalena para consultas médicas priorizadas y de urgencia.

ARTICULO QUINTO: Comuníquese al Ministerio del Interior y al Comando de la Policía Nacional de El Banco lo aquí dispuesto.

El presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición”.

En criterio del Ministerio Público las normas constitucionales y legales que le sirven de sustento a la decisión del Alcalde Municipal de El Banco, son las siguientes:

“ARTICULO 315 de la Constitución. Son atribuciones del alcalde:

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

La ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, en lo que resulta pertinente para este Concepto, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. OBJETO. Las disposiciones previstas en este Código son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente.

ARTÍCULO 5o. DEFINICIÓN. Para los efectos de este Código, **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.

ARTÍCULO 6o. CATEGORÍAS JURÍDICAS. Las categorías de convivencia son: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública, y su alcance es el siguiente:

...

4. **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.

ARTÍCULO 10. DEBERES DE LAS AUTORIDADES DE POLICÍA. Son deberes generales de las autoridades de Policía:

1. Respetar y hacer respetar los derechos y las libertades que establecen la Constitución Política, las leyes, los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano.

2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas contenidas en el presente Código, las ordenanzas, los acuerdos, y en otras disposiciones que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia.

3. **Prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia.**

...

ARTÍCULO 11. PODER DE POLICÍA. El poder de Policía es la facultad de expedir las normas en materia de Policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercido por el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento.

ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

ARTÍCULO 16. FUNCIÓN DE POLICÍA. Consiste en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de Policía.

ARTÍCULO 199. ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE. Corresponde al Presidente de la República:

1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.

2. 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.

3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.

4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

...

5. **Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.**

...

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

...

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

ARTÍCULO 204. ALCALDE DISTRITAL O MUNICIPAL. El alcalde es la primera autoridad de Policía del Distrito o Municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción.

La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.

ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE. Corresponde al alcalde:

1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.

2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.

3. Velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.

...

6. Coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, económicas y comunitarias, las políticas y las actividades para la convivencia.

...

11. Imponer la medida de suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja.

...

16. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

...”.

La ley 9 de 1979, “Por la cual se dictan medidas sanitarias”, señala:

“ARTICULO 564. Corresponde al Estado como regulador de las disposiciones de salud, dictar las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

ARTICULO 576. Podrán aplicarse como medidas de seguridad encaminadas a proteger la salud pública, las siguientes:

a) **Clausura temporal del establecimiento, que podrá ser total o parcial;**

b) **La suspensión total o parcial de trabajos o de servicios;**

c) El decomiso de objetos y productos;

d) La destrucción o desnaturalización de artículos o productos, si es el caso, y

e) La congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos, mientras se toma una decisión definitiva al respecto.

PARAGRAFO. Las medidas a que se refiere este artículo serán de inmediata ejecución, tendrán carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.

ARTICULO 591. Para los efectos del Título VII de esta Ley son medidas preventivas sanitarias las siguientes:

a) El aislamiento o internación de personas para evitar la transmisión de enfermedades. Este aislamiento se hará con base en certificado médico expedido por la autoridad sanitaria y se prolongará sólo por el tiempo estrictamente necesario para que desaparezca el peligro de contagio;

b) Captura y observación de animales sospechosos de enfermedades transmisibles;

c) Vacunación de personas y animales;

d) Control de insectos u otra fauna nociva o transmisora de enfermedades;

e) **Suspensión de trabajos o de servicios;**

f) Retención o el depósito en custodia de objetos, y

g) Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas.

ARTICULO 594. La salud es un bien de interés público.

ARTICULO 596. Todo habitante tiene el derecho a vivir en un ambiente sano en la forma en que las Leyes y los reglamentos especiales determinen y el deber de proteger y mejorar el ambiente que lo rodea.

ARTICULO 598. Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes”.

La ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expide el plan nacional de desarrollo, estableció en su artículo 59:

“ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS. El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan”.

El Decreto 780 de 2016 “Decreto Único reglamentario Sector Salud”, dispone:

“ARTÍCULO 2.8.8.1.4.2. AUTORIDADES SANITARIAS DEL SISTEMA DE VIGILANCIA EN SALUD PÚBLICA. Para efectos de la aplicación del presente Capítulo, entiéndase por Autoridades Sanitarias del Sivigila, el Ministerio de Salud y Protección Social; el Instituto Nacional de Salud (INS); el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), las Direcciones Territoriales de Salud, y todas aquellas entidades que de acuerdo con la ley ejerzan funciones de vigilancia y control sanitario, las cuales deben adoptar medidas sanitarias que garanticen la protección de la salud pública y el cumplimiento de lo dispuesto en esta norma, así como adelantar los procedimientos y aplicar las sanciones a que hubiere lugar.

ARTÍCULO 2.8.8.1.4.3. MEDIDAS SANITARIAS. Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:

- a) **Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos;**
- b) **Cuarentena de personas y/o animales sanos;**
- c) Vacunación u otras medidas profilácticas de personas y animales;
- d) Control de agentes y materiales infecciosos y tóxicos, vectores y reservorios;
- e) Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas;
- f) Clausura temporal parcial o total de establecimientos;
- g) **Suspensión parcial o total de trabajos o servicios;**
- h) Decomiso de objetos o productos;
- i) Destrucción o desnaturalización de artículos o productos si fuere el caso;
- j) Congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos.

PARÁGRAFO 1o. Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.

PARÁGRAFO 2o. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

ARTÍCULO 2.8.8.1.4.4. AISLAMIENTO O INTERNACIÓN DE PERSONAS Y/O ANIMALES ENFERMOS. Consiste en el aislamiento o internación de individuos o grupos de personas y/o animales, afectados por una enfermedad transmisible u otros riesgos ambientales, químicos y físicos, que pueda diseminarse o tener efectos en la salud de otras personas y/o animales susceptibles. El aislamiento se hará con base en certificado médico y/o veterinario expedido por autoridad sanitaria y se prolongará solo por el tiempo estrictamente necesario para que desaparezca el peligro de contagio o diseminación del riesgo.

ARTÍCULO 2.8.8.1.4.5. CUARENTENA DE PERSONAS Y/O ANIMALES SANOS. Consiste en la restricción de las actividades de las personas y/o animales sanos que hayan estado expuestos, o que se consideran que tuvieron un alto riesgo de exposición durante el periodo de transmisibilidad o contagio a enfermedades transmisibles u otros riesgos, que puedan diseminarse o tener efectos en la salud de otras personas y/o animales no expuestas. La cuarentena podrá hacerse en forma selectiva y adaptarse a situaciones especiales según se requiera la segregación de un individuo o grupo susceptible o la limitación parcial de la libertad de movimiento, para lo cual se procederá en coordinación con las autoridades pertinentes y atendiendo las regulaciones especiales sobre la materia. Su duración será por un lapso que no exceda del periodo máximo de incubación de una enfermedad o hasta que se compruebe la desaparición del peligro de diseminación del riesgo observado, en forma tal que se evite el contacto efectivo con individuos que no hayan estado expuestos.

ARTÍCULO 2.8.8.1.4.9. CLAUSURA TEMPORAL DE ESTABLECIMIENTOS. Consiste en impedir, por razones de prevención o control epidemiológico y por un tiempo determinado, las tareas que se desarrollan en un establecimiento, cuando se considere que están causando un problema sanitario. La clausura podrá aplicarse sobre todo el establecimiento o sobre parte del mismo.

ARTÍCULO 2.8.8.1.4.10. SUSPENSIÓN PARCIAL O TOTAL DE TRABAJOS O SERVICIOS. Consiste en la orden, por razones de prevención o control epidemiológico, de cese de actividades o servicios, cuando con estos se estén violando las normas sanitarias. La suspensión podrá ordenarse sobre todos o parte de los trabajos o servicios que se adelanten o se presten.

El Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, en dicho acto administrativo se dispuso lo siguiente:

“Artículo 1º. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

2.1. Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas. Las autoridades locales tendrán que adelantar las acciones que correspondan para vigilar el cumplimiento de la medida.

2.2. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.

2.3. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

2.4. Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional.

2.5. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.

2.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

2.7. Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

2.8. Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.

2.9. Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

2.10. Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

2.11. Se dispondrán de las Operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.

2.12. Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.

Parágrafo. Estas medidas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

Artículo 3. Plan de contingencia. El Ministerio adoptará el plan de contingencia para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

Artículo 4. Medidas preventivas de aislamiento y cuarentena. Las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas en la Resolución 380 de 2020, serán aplicadas por un término de 14 días.

Para los viajeros que tengan su residencia en el territorio nacional, las medidas serán aplicadas en el lugar de destino final en el país. Si el primer lugar de desembarque no es su destino final, el traslado entre uno y otro lugar se hará con todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

El cumplimiento de esta regla será vigilado por las secretarías de salud departamentales o distritales o quien haga sus veces tanto del lugar del primer desembarque como del lugar de destino. Migración Colombia reportará a estas entidades la información del viajero.

Los viajeros que tengan su residencia en el extranjero, que se encuentren en aislamiento o cuarentena, podrán optar por regresar a su país de origen antes del término de catorce días, siempre y cuando se cumplan todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

Artículo 5. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante presente acto administrativo, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.

Artículo 6. Cultura de prevención. Las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil y la ciudadanía en general deben coadyuvar en la implementación de la presente norma y de las disposiciones complementarias que se emitan. En desarrollo del principio de solidaridad y de los postulados de respeto al otro, se deberá adoptar una cultura de prevención vital y minimización del riesgo”.

De manera conjunta el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, expidieron la resolución número 453 del 18 de marzo de 2020, por medio de la cual “se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del Covid-19 y se dictan otras disposiciones”, en dicho acto administrativo se dispuso lo siguiente:

“Artículo 1. Clausura temporal de establecimientos. Adoptar como medida sanitaria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juegos de video.

Parágrafo 1. Los establecimientos y locales comerciales a que alude el presente artículo que prevean en su objeto social la venta de comidas y bebidas, permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar.

Parágrafo 2. Esta medida no será aplicable a los servicios prestados en establecimientos hoteleros.

Artículo 2. Suspensión de trabajos o servicios. Adoptar como medida sanitaria preventiva y de control, la suspensión del expendio de bebidas alcohólicas para el consumo dentro de los establecimientos, no obstante podrá realizarse la venta de estos productos a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que hubiere lugar.

Parágrafo. Esta medida no será aplicable a los servicios prestados en establecimientos hoteleros.

Artículo 3. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptas mediante presente acto administrativo, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar”.

El Presidente de la República expidió el decreto 418 del 18 de marzo de 2020, “*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*”, disponiendo lo siguiente:

“Artículo 1. Dirección del orden público. La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del 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.

Artículo 2. Aplicación de las medidas en materia de orden público del Presidente de la República. Las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República en materia de orden público, en el marco emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.

Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Parágrafo 1: Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

Parágrafo 2: Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción.

Artículo 3. Informe de las medidas y órdenes en materia de orden público emitidas por alcaldes y gobernadores. Las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

Artículo 4. Sanciones. Los Gobernados y Alcaldes Distritales y Municipales que omitan el cumplimiento de los dispuesto en este Decreto, serán sujetos a las sanciones a que haya lugar”.

El mismo 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto número 420 “*Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*”, disponiendo:

“Artículo 1. Objeto. El presente decreto establece instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular.

Artículo 2. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales:

2.1. Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

2.2. Prohíban las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

Artículo 3. Toque de queda de niños, niñas y adolescentes. Los alcaldes podrán, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, ordenar el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.

Artículo 4. Otras instrucciones en materia de orden público. Las medidas de orden público proferidas por los alcaldes y gobernadores que restrinjan el derecho de circulación, tales como, toque de queda, simulacros, en ningún caso podrán contemplar las siguientes restricciones, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

4.1 Impedir el servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal), carga y modalidad especial, toda vez que estas modalidades son autorizadas por autoridades del orden nacional y corresponden a la prestación de un servicio público esencial.

4.2 Establecer restricciones de tránsito en las vías del orden nacional ya que dicha infraestructura no está dentro de su jurisdicción ni competencia.

4.3 En el evento de suspender las actividades en establecimientos y locales comerciales, dicha suspensión no podrá comprender establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas.

4.4. En el evento del cierre al público de establecimientos y locales comerciales gastronómicos, dicho cierre no podrá extenderse a la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, ni a los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.

4.5. Limitar, restringir o impedir el funcionamiento de la infraestructura crítica y estratégica para la Nación, los departamentos, distritos y municipios.

4.6. Restringir el funcionamiento y operación de los centros de llamadas, de los centros de contactos, de los centros de soporte técnico que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

4.7. La prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada.

4.8. Suspender los servicios técnicos y de soporte de los servicios públicos esenciales y de telecomunicaciones.

Artículo 5. Inobservancia de las medidas. Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto serán sujetos a las sanciones a que haya lugar”.

El Presidente de la República expidió el Decreto número 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”, disponiendo lo siguiente:

“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar 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 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 nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. **Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.**

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. **Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán 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.*
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.*
14. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
15. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
16. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
17. *Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*
18. *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*
19. *Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria .*
20. *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.*
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 COVI 0-19.*

22. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

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

28. 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.

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

30. 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.

31. 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.

32. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

33. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

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

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

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

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

Parágrafo 5. Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

Artículo 4. 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 las 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 5. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender a partir de las 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, 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.*

Artículo 6. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban dentro de su circunscripción territorial el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 7. 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.

Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.

Artículo 8.- Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020”.

Por decreto 531 del 8 de abril de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, el Presidente de la República, resolvió ampliar el término de duración del aislamiento obligatorio, así:

“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar 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 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 territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.

Artículo 3. Garantías para la medida aislamiento preventivo obligatorio. que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en marco de emergencia sanitaria por causa coronavirus COVID-19, permitirán 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 humanitarios y de salud, la prestación los servicios profesionales, administrativos, operativos y de salud públicos y privados.*
 7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos 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 salud.*
- El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización 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; (H) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías 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-; 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 para 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.*
 14. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
 15. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
 16. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
 17. *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 COVID-19.

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

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 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 de 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, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

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 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, 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 instituciones educativas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas 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 excepciones contempladas en los numerales 12 y 23, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 8:00 p.m.

Parágrafo 6. 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 COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que 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 por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

Artículo 4. 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 las 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 5. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender a partir (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 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.

Artículo 6. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los Alcaldes y Gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero (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. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 7. Garantías para el personal médico y del sector salud. Los Gobernadores y Alcaldes, en el marco de sus competencias, velaran 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 8. 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 el artículo 2.8.8.1.4.21 del decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

Los Gobernadores y Alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar”.

El Presidente de la república mediante decreto 536 del 11 de abril de 2020, modificó el artículo 3 del decreto 531 del 8 de abril de 2020, en el sentido de eliminar el parágrafo 5. Posteriormente, el día 24 de abril de 2020, expidió el Decreto 593, “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”, en el cual se señaló lo siguiente:

“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar 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 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo 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 nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento, Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán 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, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.*
- 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 humanitarios y de 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, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) 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, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos fertilizantes, plaguicidas, fungicidas,*

herbicidas, 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, 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 para 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.

14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

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

17. 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 ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

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 COVID-19.

22. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.

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 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 de 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, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de

hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

29. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas.

El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

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 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, 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 COVID-19.

36. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

37. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

38. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

39. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

40. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.

41. Parqueaderos públicos para vehículos.

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

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 de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

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

Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Parágrafo 6. Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

Artículo 4. Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

Artículo 5. 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 las actividades permitidas en el artículo 3. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

Artículo 6. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender el transporte doméstico por vía aérea a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020. 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.*

Artículo 7. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 8. Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán 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 9. 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. Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto serán sujetos de las sanciones a que haya lugar”.

Habiéndose citado la normatividad superior que sirve de fundamento a las facultades ejercitadas por el Alcalde Municipal de El Banco, se considera pertinente recordar que el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, de manera clara establece que corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; a la luz de nuestro esquema constitucional existe unidad de mando o estructura jerarquizada en el manejo del orden público, pues según las voces del artículo 303 superior los gobernadores actúan como agentes del presidente en tanto que los alcaldes, tal como lo prevé el numeral 2 del artículo 315 ibidem, deben conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones que imparta el presidente y el respectivo gobernador; además el artículo 296 ejusdem, dispone que 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.

De manera inveterada la Corte Constitucional cumpliendo su papel de máximo guardián de la supremacía e integridad de la Carta Política tiene averiguado que el orden público ha de entenderse como “**el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad**” que posibilitan el ejercicio de las libertades democráticas y la prosperidad general, así ha tenido oportunidad de precisarlo en varios pronunciamientos entre los cuales se destacan, entre otras, las sentencias C-024 de 1994 y C-825 de 2004.

También ha decantado una clara línea jurisprudencial referida a los principios constitucionales mínimos que gobierna el ejercicio de los poderes de policía en el Estado social y democrático de derecho, a saber¹: i) Sometimiento al principio de legalidad; ii) La actividad debe tender a asegurar el orden público; iii) La actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público; iv) Las medidas que se tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden traducirse en la supresión absoluta de las libertades, o en su limitación desproporcionada; v) No pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores; vi) Las medidas policivas deben recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades y, vii) Las medidas policivas se encuentran sometida a los correspondientes controles judiciales.

También ha dicho que la preservación del orden público en beneficio de las libertades democráticas implica el empleo de varios medios, tales como: La expedición de normas de carácter general que limitan los derechos para preservar el orden público; la expedición de actos administrativos, dentro de los límites previstos en las normas generales y por supuesto el adelantamiento de actividades materiales, entre las cuales figuran el empleo de la coacción y la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función. Así las cosas, el mantenimiento del orden público como condición necesaria para hacer efectivo el goce de los derechos y libertades democráticas supone la confluencia del *poder de policía* (potestad de reglamentación general), la *función de policía* (gestión administrativa concreta del poder de policía) y la *actividad de policía* (ejecución coactiva).

Ha expresado también que el *poder de policía* se caracteriza por su naturaleza normativa que comporta la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social, en ámbitos ordinarios, y dentro de los términos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen; a su vez permite limitar, en general, el ámbito de las libertades públicas en su relación con objetivos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas; sin embargo, ha establecido que de manera general la regulación está en cabeza del Congreso de la República, pues cualquier limitación o restricción ha de establecerse a través de una ley para imprimir publicidad, seguridad y transparencia a las decisiones adoptadas por el legislador; en tanto que la *función de Policía*, ha sido considerada como la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste, correspondiendo su ejercicio en el nivel nacional al Presidente de la República y en tratándose del nivel territorial compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes han de ejercer la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario establecido.

En términos sencillos la Corte ha establecido que “el ejercicio del *poder de policía*, a través de la ley, delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta y establece 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*

¹ Al respecto puede consultarse la sentencia C-1444 de 2000.

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”².

Debe expresarse que en el decreto 045 del 21 de marzo de 2020, se dispuso de manera general entre los días 20 de marzo a 13 de abril, se permitiría el abastecimiento en los establecimientos comerciales del municipio de El Banco por parte de moradores y habitantes de otros municipios circunvecinos en el horario comprendido de lunes a viernes entre las ocho de la mañana y las doce meridiano siempre que éstos porten el permiso de la secretaría de gobierno de su respectivo municipio; de igual manera estableció para el abastecimiento de los habitantes de las veredas y corregimientos del Municipio de El Banco en los establecimientos comerciales de la cabecera municipal el horario de lunes a viernes entre las 7:00 a 11:00 am. También se precisó que en los anteriores casos, las personas debían exhibir en los respectivos puestos de control las facturas que acrediten las compras y aclaró que no hay limitación alguna de circulación para personas que requieran asistir a consultas médicas priorizadas o de urgencia.

De acuerdo con su contenido, el Decreto 045 del 21 de marzo de 2020, es un acto administrativo de carácter general que fue expedido por el Alcalde Municipal de El Banco en ejercicio de funciones de policía, a la luz de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 202 numerales 5, 8 y 9 de la Ley 1801 de 2016 en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Seguridad Social, y constituye desarrollo de los Decretos Presidenciales número 418 y 420 de 2020 en los que de igual manera se efectivizaron las funciones de policía propias del Presidente de la República, además se ajusta a las previsiones posteriores en materia de orden público contenidas en los decretos presidenciales 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril y 593 del 24 de abril, que se a su vez se profirieron en el marco de las funciones de policía asignadas constitucionalmente al Presidente de la República para garantizar el orden público y en los que se dispuso el confinamiento obligatorio en todo el territorio nacional entre el 24 de marzo y el 13 de abril de 2020, consagrando como excepciones.

Si como se dijo líneas atrás uno de los componentes del orden público lo es la salubridad, pues a través de este se brindan condiciones para el disfrute pleno de las libertades democráticas, resulta coherente con el ordenamiento jurídico que aquí se ha citado para la preservación de la salud de la población en general, la adopción de medidas policivas extraordinarias restrictivas de la movilidad en medios de transporte conforme al numeral 5 del artículo 2020 de la ley 1801 de 2016, al igual que la organización de los horarios de abastecimiento para evitar que se produzca la alteración del orden público, mediante la limitación proporcional, necesaria y razonable del derecho a la libre circulación de las personas, vehículos y servicio público de transporte, pues dentro de las principales formas de propagación del coronavirus COVID-19 se han identificado: i) el contacto persona a persona (Entre personas que están en contacto cercano a una distancia de hasta aproximadamente un metro; A través de gotitas respiratorias que se producen cuando una persona infectada tose, estornuda o habla y que pueden terminar en la boca o en la nariz de quienes se encuentran cerca o posiblemente ser inhaladas y llegar a los pulmones e incluso puede propagarse a través de personas que no presentan síntomas); ii) La propagación a través del contacto con superficies u objetos contaminados, pues resulta posible que se contraiga el COVID-19 al tocar una superficie u objeto que tenga el virus y luego se toquen las mucosas (boca, nariz y posiblemente los ojos); en el decreto objeto de control se prevé excepciones a la restricción de la circulación para el caso de las personas que deban acudir a citas médicas o urgencias, la cual se encuentra conforme con las señaladas por el Presidente de la República, con lo cual se persigue un fin constitucionalmente válido: la protección y conservación de la salud, vida e integridad de los habitantes del municipio y pueblos circunvecinos.

Debe destacarse que en sentencia C-511 de 2013 la Corte Constitucional tuvo oportunidad de precisar que *“la posibilidad de que en ejercicio del poder de policía se faculte a ciertas autoridades del orden nacional o local a reglamentar el tránsito terrestre de vehículos y*

² Ver la sentencia C-282 de 2004

personas, restringiendo la libertad de locomoción, en procura de garantizar la seguridad y la salubridad públicas, guarda relación con la finalidad constitucional actual asignada a la policía nacional, dentro de sus competencias propias, de salvaguardar el adecuado ejercicio de los derechos y libertades de los asociados y conserva el orden público”, lo dicho cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que el ordenamiento jurídico preexistente, en el marco de una emergencia sanitaria decretada por la autoridad competente se prevé la adopción de medidas preventivas como el aislamiento, la cuarentena y la suspensión total o parcial de actividades y servicios, medidas que precisamente fueron diseñadas por el legislador en la ley 9 de 1979 y que se encuentran reglamentadas en los decretos 3518 de 2006 y 780 de 2016.

En consecuencia, nada impide que se puedan adoptar medidas encaminadas a evitar o mitigar el contagio masivo de la población que haga colapsar los servicios médicos asistenciales y con ello poner en riesgo de muerte a la generalidad de las personas, sobre todo los adultos mayores y los niños y niñas, que a la luz de los artículos 42 y 44 de la Constitución merecen especial protección constitucional.

Debe recalcar que los decretos presidenciales 457, 531, 536 y 593 de 2020, al establecer medidas de orden público de acuerdo con las facultades de policía constitucional y legalmente asignadas al presidente, tales como el confinamiento preventivo obligatorio (cuarentena), la suspensión temporal de trabajos y actividades no requerían para su adopción estar contenidas en decretos legislativos ya que no están adoptando medidas extraordinarias o excepcionales, pues tanto el aislamiento, la cuarentena y suspensión de actividades, servicios y trabajos están previstas por el legislador concretamente en la ley 9 de 1979 y han sido objeto de reglamentación sin que hasta el momento se haya cuestionado la constitucionalidad de tales medidas como mecanismos necesarios y útiles para afrontar las epidemias.

Es preciso acotar que las medidas que se adoptan a través de decretos legislativos suponen la inexistencia o insuficiencia de medidas ordinarias en el ordenamiento jurídico que tornan procede el ejercicio de las atribuciones excepcionales para conjurar los efectos derivados de la situación de anormalidad y esta es la principal razón para concluir que no se trata de desarrollos legislativos de las medidas anunciadas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia social, económica y ecológica; por ende las decisiones generales que sean desarrollo de los decretos 418, 420, 457, 531, 536 y 593 no podrán considerarse desarrollo material o conexo del estado de excepción.

Habiéndose establecido la naturaleza del decreto 045 del 21 de marzo de 2020, a continuación, se examinará el objeto, alcance y finalidad del medio de control inmediato de legalidad.

Objeto, alcance y finalidad del medio de control inmediato de legalidad a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

El artículo 20 de la ley estatutaria de los estados de excepción 137 de 1994, consagra el medio de control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

La ley 1437 de 2011, también lo consagra, así:

“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”.

En sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional explicó su finalidad así “Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”. Por su parte la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 31 de mayo de 2011³, al referirse a sus características y alcance, señaló:

“El control es automático como lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado con fundamento en el artículo 20 de la Ley 137, en cuyo tenor se dice que es “inmediato”, porque tan pronto se expide la norma, el Gobierno debe remitirla a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente.

Se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto, y por tanto es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el art. 215 de la CP⁴.

Es en este orden de ideas, un control automático que constituye garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto frente a los poderes del ejecutivo durante los estados de excepción.

La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009⁵, la Sala indicó lo siguiente:

(...).

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción⁶”.*

³ Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

⁴ Así lo expresó la Sala en sentencia de 16 de junio de 2009 Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00 (CA) CP: Enrique Gil Botero..

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación numero: 11001-03-15- 000-2009-00549-00(CA).

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación numero: CA- 037.

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico⁷” y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye “... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos⁸”;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan⁹”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si este ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo¹⁰.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que:

“el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: “inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal¹¹”.

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

⁸ Ídem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 16 de junio de 2009; Consejero Ponente: Enrique Gil Botero; Ref.: 11001-03-15-000-2009-00305-00.

respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”¹²;

(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o “inmediato” en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para “con el resto del ordenamiento jurídico”, razones tanto de índole pragmático—la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión.

(...).

(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...); en cuanto se refiere a la acción pública de nulidad, cabe señalar que la misma puede ejercerse, entonces, en contra de los actos administrativos que se adopten en desarrollo de aquellos decretos legislativos que, a su turno, se dicten al amparo de un estado de excepción, por lo menos atendidas las siguientes razones:

- En primer término, dado que, según se explicó, el Juez de lo Contencioso Administrativo tiene atribuida la potestad de señalar cuales son los efectos de sus sentencias y, consecuentemente, cuando hubiere lugar a ello, de establecer que las mismas hacen tránsito a cosa juzgada relativa;

- En segundo lugar, comoquiera que, desde una perspectiva estrictamente exegética, las disposiciones legales mencionadas que contienen los artículos 84, 128-1 y 132-1 C.C.A., no efectúan distinción alguna acerca del tipo de actos administrativos en contra de los cuales procede instaurar la acción pública de nulidad, carecería de fundamento normativo que el intérprete introdujese una diferenciación de tal naturaleza, para excluir a los actos administrativos que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos que, a su vez, se expiden dentro de un estado de excepción.

- Tampoco se incluye previsión alguna en el anotado sentido, en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, en el cual simplemente se señala que las medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, esto es, los actos administrativos correspondientes, serán sometidos a control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de que dichos actos puedan también ser enjuiciados a través del contencioso ordinario de anulación, el cual, por consiguiente, no resulta incompatible con el mecanismo de fiscalización excepcional previsto en el referido precepto legal.

- No puede perderse de vista que el aludido contencioso popular de anulación constituye materialización tanto de claros y expuestos postulados constitucionales, como incluso de derechos fundamentales de los cuales son titulares todos los ciudadanos, pues el mecanismo procesal en cuestión constituye uno de los principales vehículos a través de los cuales se concretan los imperativos contenidos en los artículos 89 y 229 constitucionales, preceptos que defieren al legislador el señalamiento de los cauces procesales necesarios para que los ciudadanos puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, por la protección de sus derechos y consagran, en consonancia con lo anterior, el derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia, respectivamente”.

No sobra advertir que de manera reciente las Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado en auto del 31 de marzo de 2020, expediente 110010315000202000958-00 con ponencia del doctor OSVALDO GIRALDO LOPEZ, indicó que el medio de control inmediato de legalidad se circunscribe a actos administrativos generales expedidos en ejercicio de funciones administrativas con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, considerado en consecuencia que solo son pasibles de este medio de control aquellos que desarrollen tales decretos legislativos y por tanto no debe tratarse de decretos que sean el resultado o expresión

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000; radicación: CA-033.

de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República. Al respecto señaló:

"La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que "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 excepción¹³". (Subrayas agregadas)

De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹⁴, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

*Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional **al amparo del decreto que declara el estado de excepción**, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo "decreto legislativo" que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.*

En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos" y que se deben referir "a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia".

Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República.

3. *En el anterior contexto, al revisar el Decreto 463 de 22 de marzo de 2020, "Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico", no encuentra esta Sala Unitaria que respecto de aquél proceda el control inmediato de legalidad, pues, aunque se trata de un acto general expedido en ejercicio de función administrativa, no fue dictado en desarrollo de un decreto legislativo proferido al amparo de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020". (Subrayas son ajenas al texto original).*

Por su parte, en proveído del 31 de marzo de 2020, la Sala Especial de Decisión número 4 con ponencia de la Consejera LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ, expediente 110010315000202000950-00, precisa que son pasibles del medio de control las medidas

¹³ Proferido en el expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

¹⁴ Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.

generales dictadas en ejercicio de funciones administrativas y como desarrollo de los decretos legislativos, para lo cual especifica 3 factores para identificar actos objeto de ese tipo de control, a saber: el factor subjetivo de autoría que implica que el acto debe emanar de una autoridad nacional; el factor objeto pues debe tratarse de un acto administrativo general y finalmente un factor de motivación o causa, esto es, que el acto debe provenir, devenir y derivarse del ejercicio de la “función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”. Al respecto, la providencia citada expresó:

*“De conformidad con el artículo 111 numeral 8° del CPACA, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo “ejerce el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general”7. En esa misma línea, los artículos 136 y 185 del CPACA, determinaron que se conoce la legalidad de 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**, por parte de las autoridades nacionales.*

Ese trámite es de control inmediato y su asunción puede ser por remisión del acto que haga la autoridad administrativa a la autoridad judicial o, en su defecto, de oficio, siendo necesaria la aprehensión de ese conocimiento, ante la omisión de la autoridad administrativa del reenvío o ante su silencio.

*Así las cosas, de la regulación mencionada, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre acto administrativo general y un **factor de motivación o causa** y es que provenga o devenga, del ejercicio de la “función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción” (art. 136 inc. 1° CPACA).*

*En esa línea, descendiendo al caso concreto, el asunto que ha sido repartido a esta Sala Especial de Decisión y sobre el cual el Consejo de Estado debería ejercer el control inmediato de legalidad se focaliza en la **RESOLUCIÓN 423 DE 17 DE MARZO DE 2020**, mediante el cual, entre otras decisiones, se suspendió temporalmente la atención al público de manera presencial, los términos de algunos trámites administrativos, por lo que se trata de un acto administrativo general (factor objeto) y cuya autoría es de una autoridad nacional, como lo es el **Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE-** (factor sujeto).*

*Ahora bien, dentro de la motivación o propósito del acto en conocimiento de legalidad, se mencionan hechos y normas relacionadas en los antecedentes, como la declaratoria de “pandemia” de la OMS, la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y la Directiva Presidencial N° 02 de la misma fecha e indicó: “que en atención a las directrices de prevención y control para contener la propagación del COVID-19, dictadas por la OMS y el Gobierno Nacional, se hace necesario que las Entidades Estatales adopten las medidas para garantizar la salud de los servidores, contratistas y usuarios del DANE, que redunden en la mitigación del contagio... Que con el propósito de evitar traumatismos en la gestión a cargo de la entidad y en atención a la **declaración de emergencia sanitaria** antes mencionada, se hace forzoso que el DANE suspenda la atención a los ciudadanos de manera presencial y, de igual manera, suspenda los términos internos durante un período determinado, para los trámites que se señalarán en la parte resolutive del presente acto administrativo”.*

*El Despacho llama la atención de que entrelíneas, la Resolución 423, no invoca, como soporte fundamento el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expedido por el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, en el que el Primer Mandatario declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación.*

*Así las cosas y corolario, es que solo se reúnen algunos de los factores competenciales, a saber: el factor del **subjetivo de autoría**: autoridad nacional DANE, a través de sus Director y el factor del **objeto**: acto general contenido en la resolución 423 de 17 de marzo de 2020.*

*Pero se echa de menos el factor **motivación o causa**, porque si bien, tanto el acto que ocupa la atención del Despacho (Resolución 423) como el Decreto Presidencial declaratorio del Estado de Emergencia (Decreto 417), datan de la misma fecha 17 de marzo de 2020, el primero, conforme lo menciona en su motivación, se expide, (i) en desarrollo de la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, contenida en la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 y, (ii) en apoyo en la Directiva Presidencial 02 de la misma fecha, que incluso antecedieron y fueron adiadadas el 12 de marzo de 2020, mientras que la Declaratoria del Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, **cuya competencia es exclusiva del***

Presidente de la República y que se contiene en el Decreto 417, cuya fecha de expedición fue el 17 de marzo de 2020.

*Es claro, entonces, que el Consejo de Estado no es competente para avocar de oficio, el conocimiento del asunto por vía del **control inmediato de legalidad** de la **RESOLUCIÓN 423 DE 2020**, por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción”.*

Esa misma línea de pensamiento fue reiterada por la Sala 4 de Decisión Especial, en auto del 21 de abril de 2020, expediente 110010315000202001166-00, en el que además precisión respecto del factor motivación o causa, que el acto general puede no especificar de manera concreta el decreto legislativo que desarrolla, pero basta para satisfacer tal presupuesto con que el acto se haga alusión al artículo 215 de la Constitución y que del contexto en el que se profirió, aplicando el principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal se pueda inferir, al menos *prima facie*, que existe una relación de causalidad entre los decretos legislativos y la decisión general sometida a control de legalidad inmediato. Así la providencia indicó:

“Ahora bien, dentro de los considerandos del acto administrativo en cuestión, se mencionan los siguientes:

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

Que el Gobierno Nacional anunció el decreto del estado de emergencia económica conforme a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Nacional...” (Negrillas propias).

*Sobre este último aspecto en particular, es necesario efectuar dos acotaciones: primero, que la **RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020 se expidió el 18 de marzo de 2020**, esto es, al día siguiente al del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** por medio del cual el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; y segundo, que si bien el Director General de la DIAN, en el acto conocido dentro del vocativo de la referencia, no se refiere de forma expresa el decreto por el cual se declaró el citado estado de excepción, es claro que su invocación del artículo 215 Superior, la mención al Gobierno Nacional, el contexto en el que se profirió, y la aplicación del principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal permiten entender, al menos *prima facie*, que existe una relación de causalidad entre tales actos jurídicos.*

Así las cosas, se encuentran determinados los extremos indicados y los factores competenciales, a saber:

*– Factor del **sujeto autor**: autoridad nacional, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, a través de su Director General.*

*– Factor del **objeto**: acto general contenido en la **RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020**.*

*– Factor **motivación o causa**: se expide con fundamento en el Decreto 417 de declaratoria de emergencia sanitaria declarada y comprobada”.*

Ahora bien, en proveído del 16 de abril de 2020, la Subsección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del Consejero WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ, expediente número 110010315000202001006-00, se refirió al alcance del medio de control inmediato de legalidad, para señalar que el mismo cobija decisiones generales dictadas en ejercicio de funciones administrativas como desarrollo de decretos legislativos y que en tal acepción, estaban comprendido no solo los actos administrativos de carácter general, sino además las comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que sean manifestaciones del poder jerárquico de la administración conocidos como actos internos de la administración cuya finalidad consiste asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior a ella que pueda afectar a los administrados; también acotó que el marco de la garantía de la tutela judicial efectiva atendiendo que los términos judiciales para el trámite de otros medios de control como la nulidad se encontraban suspendidos por virtud de la emergencia producida por la propagación del Covid-19 y ello podía posibilitar que se cumplieran lo dispuesto en actos administrativos ilegales, resulta necesario ampliar el objeto del control inmediato de legalidad,

para que incluso la jurisdicción contenciosa estudiara bajo el mismo la legalidad de actos administrativos que en principio escapan a dicho control debido a la situación de urgencia. Al respecto la providencia en cita señaló:

“El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19

(...)...

De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA23 tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avenge el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

Esta tesis se fundamenta en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020, con la restricción de su libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificulta en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades.

En este sentido, las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de marzo de 2020, prorrogadas por el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril del mismo año, indican que la mayoría de despachos judiciales del país no se encuentran prestando el servicio al público de manera presencial y se suspendieron los términos en casi todos los procesos, salvo las siguientes excepciones (A. PCSJA20-11532/2020, art. 2):

«1. Acciones de tutela y habeas corpus. Se dará prelación en el reparto a las acciones de tutela que versen sobre derechos fundamentales a la vida, la salud y la libertad. Su recepción se hará mediante correo electrónico dispuesto para el efecto y para su trámite y comunicaciones se hará uso de las cuentas de correo electrónico y herramientas tecnológicas de apoyo.

a. Los despachos judiciales no remitirán los expedientes de acciones de tutela a la Corte Constitucional hasta tanto se levante la suspensión de términos de la revisión eventual.

2. Las actuaciones que adelante la Corte Constitucional con ocasión de la expedición de decretos por el Presidente de la República en ejercicio de las funciones del artículo 215 de la Constitución Política.

3. Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4. Con relación a la función de control de garantías se atenderán los siguientes asuntos:

a. Audiencias concentradas de legalización de captura, formulación de imputación y solicitudes de medidas de aseguramiento de detención.

b. Prórroga, sustitución y revocatoria de medida de aseguramiento cuya solicitud sea con persona privada de la libertad, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual.

c. Libertad por vencimiento de términos, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual».

Así, dada la situación extraordinaria generada desde la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, que ha limitado ostensiblemente la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.

Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016.

Otro interesante ejemplo lo encontramos en las declaratorias de la urgencia manifiesta para efectos de la contratación estatal, que está regulado en normas ordinarias, esto es, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. No obstante, en el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 dispone lo siguiente: «[...] la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios [...]».

Toma de posición sobre el alcance del medio de control inmediato de legalidad.

Como bien se observa existen dos posiciones relevantes frente al alcance del control inmediato de legalidad, a saber:

La tradicional, que propugna porque solo sea pasible de este medio de control las decisiones generales dictadas en ejercicio de funciones administrativas como desarrollo de los decretos legislativos dictados en los estados de excepción. Esta tesis es compartida en los autos del 31 de marzo y 22 de abril de 2020 que se han citado.

La novedosa que, bajo una reinterpretación del medio de control a la luz de la garantía de la tutela judicial efectiva pretende ampliar el alcance del control inmediato de legalidad incluso para aquellas decisiones generales dictadas en ejercicio de funciones administrativas que incluso no sean desarrollo de los decretos legislativos proferidos en el marco del estado de excepción, ello en virtud de la imposibilidad de acceder al medio ordinario de defensa que sería la nulidad simple, dado que se ha decretado la suspensión de los términos judiciales.

Para esta Procuraduría la tesis que debe imponerse es la que tradicionalmente viene aplicando el Consejo de Estado, pues se encuentra conforme con lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 137 de 1994, el artículo 136 de la ley 1437 de 2011 y lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, además respeta las reglas del debido proceso y no desnaturaliza el medio de control inmediato de legalidad.

No se comparte la interpretación extensiva que en el auto del 15 de abril de 2020 pretende hacerse del medio de control inmediato de legalidad por cuanto el alcance del medio de control quedó claramente delineado en el artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 que fue objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional sin ningún tipo de condicionamiento, además no se ha producido un cambio normativo sustancial que permita ampliar el campo de aplicación del mismo, el cual debe ser objeto de desarrollo legal por parte del legislador, sin que sea dado al juez contencioso entrar a suplir una competencia constitucionalmente fijada; el medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011 ha sido el instrumento previsto por el legislador para controlar la legalidad de los actos administrativos generales con el cual se garantiza la tutela judicial efectiva, el respeto del ordenamiento jurídico en abstracto y en el cual se puede solicitar medidas cautelares de urgencia que implican la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, además el argumento expuesto por el magistrado ponente, relacionado con la suspensión de términos judiciales para el trámite de los procesos de simple nulidad, aunque loable, no resulta válido en los actuales momentos pues la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura mediante acuerdo número **PCSJA20-11546** del 25 de abril de 2020 levantó la suspensión de términos judiciales respecto de los procesos de simple nulidad que se promuevan contra actos administrativos dictados en el marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19.

Así continuación se estudiará si el Decreto 045 del 21 de marzo de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de El Banco es pasible del medio de control inmediato de legalidad.

Examen de los factores que determinan la aplicación o no del medio de control inmediato de legalidad en el caso concreto.

De acuerdo con la línea jurisprudencial imperante, la decisión general, llámese acto administrativo, circular de servicio, comunicación, oficio, instrucción que es susceptible del medio de control inmediato de legalidad es aquél que:

1. Que se trate de un acto de contenido general.

Como se estableció al analizar la naturaleza del Decreto 045 del 21 de marzo de 2020, se estableció que se trata de un acto administrativo de contenido general, impersonal y abstracto.

2. Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa por una autoridad del orden territorial.

Se cumple este presupuesto de cara a la normatividad que tuvo oportunidad de examinarse párrafos atrás.

3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Sobre este aspecto advierte la Procuraduría que si bien el Decreto 045 del 21 de marzo de 2020, se profirió con posterioridad al 17 de marzo de 2020, fecha en la cual el Presidente de la República expidió el Decreto legislativo 417, revisada en su totalidad la motivación del acto sometido a control inmediato de legalidad, se desprende que no lo cita como fundamento normativo, ni tampoco es desarrollo de alguno de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción, como se pasa a explicar.

En efecto, mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el presidente de la república declaró el estado de excepción denominado emergencia económica, social y ecológica por el término de 30 días calendario, que no se prorrogaron, a efectos de adoptar medidas extraordinarias ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social

generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país, para lo cual se planteó la adopción de las siguientes medidas:

“Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

Que se dispondrá de la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el presente decreto.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República.

Que se fortalecerá el Fondo Nacional de Garantías - FNG, a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional a crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 en los términos que éste establezca.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República, a su vez se analizarán medidas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.

Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.

Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Que se debe buscar los mecanismo legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que los efectos económicos negativos generados por el el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias,

financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

Que con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 Y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.

Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor · Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Que con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Que con la finalidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuesta les necesarias”.

En el marco y durante la vigencia del estado de excepción se expidieron los siguientes decretos legislativos:

Decreto 434 del 19 de marzo de 2020, “Por medio de cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”.

Decreto 438 del 19 de marzo de 2020 “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020”.

Decreto 439 del 20 de marzo de 2020, “Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.

Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19”.

Decreto 441 del 20 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”.

Decreto 444 de 21 de marzo de 2020, “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 458 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas para la prestación del servicio a cargo de las comisarias de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Decreto 462 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se prohíbe la exportación y la reexportación de productos necesarios para afrontar la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19, se dictan medidas sobre su distribución y venta en el mercado interno, y se adiciona el Decreto 410 de 2020”.

Decreto 463 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico”.

Decreto 464 del 24 de marzo de 2020, “Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.

Decreto 467 del 23 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia crédito para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 468 del 23 de marzo de 2020, “Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancóldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Decreto 469 del 23 de marzo de 2020, “Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 470 del 24 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 475 del 25 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 476 del 25 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 482 del 26 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 486 del 27 de marzo de 2020, “Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 487 del 27 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19”.

Decreto 488 del 27 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 492 del 28 de marzo de 2020, “Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento_ del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Decreto 499 del 31 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19”.

Decreto 500 del 31 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 507 del 1 de abril de 2020, "Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020".

Decreto 512 del 2 de abril de 2020, "Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Decreto 513 del 2 de abril de 2020, "Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Decreto 516 del 4 de abril de 2020, "Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Decreto 517 del 4 de abril de 2020, "Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020".

Decreto 518 del 4 de abril de 2020, "Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Decreto 519 del 5 de abril de 2020, "Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Decreto 522 del 6 de abril de 2020, "Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Decreto 528 del 7 de abril de 2020, "Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Decreto 530 del 8 de abril de 2020, "Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Decreto 532 del 8 de abril de 2020, "Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Decreto 533 del 9 de abril de 2020, "Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Decreto 535 del 10 de abril de 2020, "Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas -IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Decreto 537 del 12 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 538 del 12 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 539 del 13 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 540 del 13 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 541 del 13 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas especiales en el Sector Defensa, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 444 del 13 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado global de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus COVID-19”.

Decreto 545 del 13 de abril de 2020, “Por medio del cual se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 546 del 14 de abril de 2020, “Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 551 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 552 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 553 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 554 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.

Decreto 555 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas con el fin atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.

Decreto 557 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 558 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 559 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para crear una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -Covid19- en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establecen las reglas para su administración, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 560 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica”.

Decreto 561 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 562 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 563 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 564 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 565 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se implementa una medida temporal con el fin de proteger los derechos de los beneficiarios del Servicio Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 567 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 568 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”.

Decreto 569 del 15 de abril de 2020, “Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 570 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 571 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 572 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Decreto 573 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se establecen medidas de carácter tributario en relación con el Fondo Agropecuario de Garantías, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Decreto 574 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 575 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 576 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas en el sector de juegos de suerte y azar, para impedir la extensión de los efectos de la pandemia de Covid-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 579 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 580 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Decreto 581 del 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para autorizar una nueva operación a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Debe destacarse que ninguno de los decretos legislativos antes referidos hace referencia al orden público en su motivación, ni adoptan medidas relacionadas con dicha temática, por contrario, lo relacionado con el orden público se abordó a través de los decretos 418, 420, 457, 531, 536 y 594 de 2020 y estos tienen como común denominador que fueron expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de funciones de policía para la preservación del orden público las cuales se encuentran previstas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia, en armonía con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, de ahí que se concluya que se trata de actos generales expedidos con fundamento en facultades ordinarias previamente contenidas en el ordenamiento jurídico sin que pueda establecerse una conexidad evidente frente a la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, pues ninguna referencia se hace a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución, sino propiamente a los mandatos contenidos en la ley 9 de 1979, el decreto 3518 de 2016 compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud número 780 de 2016.

Siendo los decretos presidenciales 418 y 420 de 2020 al igual que la ley 1801 de 2016 los fundamentos del acto remitido, es claro que no fue dictado como desarrollo material de los decretos legislativos citados.

Revisada la página web de la Corte Constitucional y consultado el link de decretos legislativos cuyo conocimiento fue avocado para estudio del control de constitucionalidad, se observa que en ellos no figuran los decretos 418, 420, 457, 531, 536 y 594 de 2020, que son los únicos que trataron la temática relativa al orden público de cara a la declaratoria de emergencia sanitaria

adoptada mediante la resolución número 385 del 12 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y Seguridad Social, ello refuerza la conclusión adoptada en la tesis planteada por la Procuraduría en este concepto: El decreto 042 del 20 de marzo de 2020 a pesar de haberse dictado después del 17 de marzo, no es pasible del medio de control inmediato de legalidad por cuanto no expidió como desarrollo material de alguno de los decretos legislativos que aquí se han examinado, ni se desprende de su contenido alguna motivación que permita inferir que existe una relación de causalidad entre tales decretos legislativos y la decisión general sometida a control de legalidad inmediato.

Se itera en este punto que las medidas dictadas por el Alcalde de El Banco a través del Decreto 045 del 21 de marzo de 2020 para para afrontar la crisis generada por la pandemia Covid-19 implican restricción a la libertad de locomoción, fundamentada en los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, en los artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016, encontrando un claro respaldo en los decretos presidenciales expedidos con posterioridad, esto es, los decretos 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril y 594 del 24 de abril de 2020, todos los cuales a su vez se fundamentaron, no en alguno de los decretos legislativos del estado de emergencia económica a los cuales se ha hecho referencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución en cabeza del presidente de la República, por manera que debe concluirse que el Alcalde Municipal a la luz del artículo 315 de la Constitución actuó siguiendo los lineamientos presidenciales en materia de orden público, ejerciendo las atribuciones contenidas en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016), a efectos de conservar el orden público en el territorio de su municipio.

Así las cosas, el medio de control pertinente para el examen de legalidad del dicho decreto es el consagrado en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011, esto es la nulidad, sin embargo para que la jurisdicción contenciosa administrativa pueda aprehender su conocimiento como juez natural es necesario que previamente se ejercite el derecho de acción a través de la formulación de la correspondiente demanda en la cual se plasmen los cargos que se estimen pertinentes para cuestionar la validez del acto administrativo, asunto que de acuerdo con las reglas de competencia funcional estaría atribuido en primera instancia a los jueces administrativos, a la luz del artículo 155 numeral 1 del C.P.A.C.A.

Petición

Conforme a lo expuesto a lo largo de este concepto, la decisión que en criterio del Ministerio Público se impone es la inhibición para efectuar el control inmediato de legalidad, pues el acto remitido no se expidió como desarrollo de los decretos legislativos a los que se ha hecho referencia en este concepto, ni siquiera desde el punto de vista de la conexidad puede considerarse desarrollo material de las medidas del estado de excepción, pues una cosa es la emergencia sanitaria y otra muy diferente la emergencia económica, social y ecológica de ahí que el Gobierno Nacional al expedir los decretos relativos al orden público haya actuado en el marco de sus atribuciones ordinarias de policía, pues el ordenamiento jurídico preexistente en materia de salubridad pública y de policía, le posibilitaba conjurar los efectos que la emergencia sanitaria podía desencadenar en el orden público a través de los mecanismos ordinarios diseñados por el legislador; luego si tales decretos fueron los que sirvieron de fundamento al burgo maestro, se tiene que el acto remitido a control no obedece o responde al desarrollo de decreto legislativo alguno.

Con todo, en caso que el Tribunal llegare a considerar que existe unidad temática y conexas entre la declaratoria de emergencia sanitaria, el estado de excepción y las facultades de policía explicitadas a través de los decretos presidenciales 418, 420, 531, 536 y 593 de 2020 y que ello influyó en la expedición del decreto 045 del 21 de marzo de 2020, para considerar este último como desarrollo material de las medidas extraordinarias propias del estado de excepción, respetuosamente solicito que en tal evento se considere ajustado a la legalidad el acto sometido a control, pues como se explicó en el acápite relativo a la naturaleza y contenido del acto, este

puede considerarse un ejercicio legítimo de las facultades de policía en la medida en que la limitación de derechos allí contenida está prevista en la ley 9 de 1979 y su reglamentación, siendo éstas razonables, necesarias, útiles y proporcionales para preservar el orden público, pues están destinadas a mitigar el contagio por el coronavirus Covid-19, decisión que persigue una finalidad constitucionalmente admisible pues se adoptó en pro de la comunidad en general para preservar la salubridad como condición necesaria para la convivencia y el ejercicio de las libertades democráticas.

En los anteriores términos dejo sentada la intervención del Ministerio Público en defensa del orden jurídico,

Agradeciendo la atención prestada,

MANUEL MARIANO RUMBO MARTINEZ

Procurador 43 Judicial II
Asuntos Administrativos