



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

Santa Marta, catorce (14) 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. 47-001-2333-000-2020-00234-00. Decreto Municipal número 002 del 22 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 Municipal número 002 del 2 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Pivijay Magdalena *“POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES ES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE PIVIJAY MAGDALENA”*.

Antecedentes

La Alcaldía Municipal de Pivijay Magdalena remitió al Tribunal Administrativo del Magdalena el Decreto número 2020-0324-001 del 24 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 002 del 22 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de PIVIJAY, es pasible o no del medio de control inmediato de legalidad.

Tesis de la Procuraduría

El Decreto 002 del 22 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 o en su defecto rechazar su control, 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.

No obstante, si el Tribunal estima que el decreto examinado se expidió en lo local como desarrollo o con ocasión del estado de excepción y en consecuencia es desarrollo material de alguno de los decretos legislativos, de manera subsidiaria se solicita que se declare ajustado al ordenamiento jurídico, pues las medidas adoptadas persiguen una finalidad constitucionalmente válida, son útiles, necesarias y proporcionales para evitar o prevenir el contagio con el coronavirus COVID-19, además se expidieron por la autoridad competente.

CONSIDERACIONES

Para sustentar la anterior tesis se examinará la naturaleza de los estados de excepción y de las medidas que pueden dictarse como desarrollo del mismo, en especial la emergencia económica, social y ecológica; los criterios para el análisis de las medidas; la diferencia entre la emergencia sanitaria y el estado de excepción; 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.

Naturaleza de los estados de excepción y de las medidas que se han de adoptar dentro de su marco, especialmente la relativas a la emergencia económica, social y ecológica.

La Carta Política de 1991, en sus artículos 212 a 215, reguló los estados de excepción como mecanismos extremos a los que puede recurrir el ejecutivo, en cabeza del Presidente de la República a los efectos de posibilitar que en situaciones extraordinarias, anormales, sobrevinientes e imprevistas, la estructura constitucional reservada para tiempos de normalidad y de tranquilidad institucional en aspectos relacionados con la soberanía, la paz, la seguridad del Estado, el orden social, económico, político, económico, ecológico y público, pueda adaptarse y posibilitar la adopción de medidas urgentes y estrictamente necesarias para afrontar situaciones para las cuales el ordenamiento jurídico preexistente no tiene prevista una respuesta rápida y eficiente que permita restablecer la normalidad, conjurar las causas de la perturbación, la crisis y la extensión de sus efectos. Se prevé tres clases de estados de excepción, a saber: i) Guerra exterior (artículo 212); ii) Conmoción interior (artículo 213) y iii) Estado de emergencia económica, social, ecológica (artículo 215), cada uno con sus respectivas exigencias, propósitos, procedimientos, márgenes de maniobra y términos de duración.

Los estados de excepción constitucionalmente regulados buscan establecer de antemano una serie de reglas encaminadas a preservar derechos intangibles mientras la situación anormalidad o crisis permanezca, a la vez que permite que de manera temporal que la rama ejecutiva esté provista de una serie de poderes extraordinarios estrictamente necesarios que permitan reestablecer a la mayor brevedad las condiciones de normalidad, preservando siempre el orden constitucional y por esta razón el ejercicio de esos poderes excepcionales está sometido a un

doble control: El político que ejerce el congreso y el judicial en cabeza de la Corte Constitucional y la jurisdicción contenciosa administrativa.

La Corte Constitucional en sentencia C-224 de 2009, tuvo oportunidad de decantar que incluso en los estados de excepción, la Constitución Política sigue vigente, de ahí que no solo su declaratoria, sino también las medidas extraordinarias que se adopten como su desarrollo, deban ajustarse a los cánones constitucionales. Al respecto precisó:

“Los estados de excepción no excepcionan la Constitución. Al contrario, constituyen situaciones legitimadas por la misma Constitución Política y el orden internacional de los derechos humanos. Universalmente los sistemas jurídicos contemplan la posibilidad de que los gobiernos puedan adoptar medidas excepcionales para hacer frente a situaciones de crisis.

En palabras de la Corte, son situaciones “previstas y consentidas por la Constitución”¹. Frente a la aparición de circunstancias excepcionales que subviertan el normal funcionamiento del Estado, la Constitución autoriza los estados de excepción como expresión de su auto conservación y garantía del orden social existente.

Los estados de anormalidad institucional constituyen el reflejo del principio de precaución, por cuanto “en lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional”², la Constitución habilita al Ejecutivo para responder de manera preventiva a la crisis generada con el objeto de conjurar oportuna y adecuadamente la grave perturbación del orden.

Conscientes de la necesidad de dotar de capacidad de respuesta e inmediatez al Estado, el Constituyente de 1991 facultó al órgano Ejecutivo para declarar los estados de excepción y expedir decretos legislativos de desarrollo. Ello no comporta la supresión del Estado de derecho por un Estado de poder, sino la adecuación del Estado de derecho a una situación de carácter excepcional.

Ahora bien, ante tal situación excepcional la Carta Política le confiere al Presidente de la República poderes extraordinarios, los cuales no son absolutos al encontrarse sujetos a diversos tipos de controles que buscan impedir los excesos y a la vez garantizar los principios que fundamentan el Estado de derecho.

En esa medida, el Ejecutivo se encuentra facultado para dictar “decretos con fuerza de ley”, que en voces de la Corte implica que “se invierte el principio democrático”³ para poder responder con prontitud a la grave alteración del orden público.

En la sentencia C-353 de 1997⁴, la Corte al abordar el alcance del artículo 215 de la Carta, precisó cuáles son las razones constitucionales de la concentración en el Ejecutivo de las atribuciones que de ordinario le corresponden al Congreso de la República. Expuso:

“(L)a urgencia de conjurar las causas que dan origen a la declaración de un estado de excepción, así como la de impedir la extensión de sus efectos, hace necesaria la concentración, en un sólo órgano, de facultades y competencias que de ordinario no tiene, con el único fin de dar una respuesta inmediata a los hechos generadores de la crisis. Respuesta que el legislador, a causa de trámites y procedimientos propios de la formación de leyes, no puede otorgar prontamente.

Así, es en el Gobierno Nacional, y específicamente en el Presidente de la República, donde confluyen una serie de facultades que en época de normalidad le son ajenas”.

Entonces, está habilitada constitucionalmente la asunción extraordinaria por el Ejecutivo de la función legislativa con lo cual se persigue articular un eficiente mecanismo de respuesta⁵.

Como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-179 de 1994, que examinó la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional durante el estado de emergencia “a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente”.

¹ Ibidem.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Examinó la constitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 12 de la ley 218 de 1995 “Por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994 proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante decreto 1178 del 9 de junio 1994 y se dictan otras disposiciones”.

⁵ Sentencia C-004 de 1992. Revisó la constitucionalidad del Decreto 3333 de 1992, declaratorio del estado de emergencia social.

Como quiera que se trata de una situación excepcional traducida en una afectación del principio democrático (ley es dictada por el legislador), la Constitución Política impone una serie de condicionamientos y restricciones de las cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades gubernamentales, única opción compatible con un Estado democrático⁶.

Los estados de excepción demandan normas que se adecuen a la nueva situación excepcional, habilitándolo para instituir medidas legislativas que generalmente resultan más drásticas, es decir, con un mayor poder disuasivo, sin que ello se constituya en un beneplácito para cercenar los derechos y libertades fundamentales⁷. De ahí que tome importancia la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos (art. 93 superior) y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, al igual que los controles jurídicos y políticos instituidos para limitar el abuso del poder”.

En cuanto a la emergencia económica, social y ecológica, los presupuestos para su declaratoria y los límites a las medidas extraordinarias que puede adoptarse, la Corte Constitucional en sentencia C-466 de 2017, indicó:

32. De otra parte, a la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 *ibídem* que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...”.⁸

33. La calamidad pública alude, entonces, a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas⁹, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente. Al respecto, la Corte ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de **alcances e intensidad traumáticas**, que logren conmocionar o **trastrucar el orden económico, social o ecológico**, lo cual caracteriza **su gravedad**, sino que, además, deben constituir una **ocurrencia imprevista**, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, **sobrevinientes** a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”¹⁰. En tales términos, la Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, por ejemplo, temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc., o puede tener una causa técnica como por ejemplo “accidentes mayores tecnológicos”¹¹.

34. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

35. Por último, el mismo artículo constitucional señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare reunido, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y

⁶ Cft. Sentencias C-939 de 2002 y C-556 de 1992. El artículo 9 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, contempla restricciones al ejercicio de las competencias gubernamentales. Tales restricciones no hacen más que reforzar la idea según la cual la interpretación de tales competencias es restrictiva.

⁷ Sentencia C-179 de 1994.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1999.

⁹ Id.

¹⁰ Id.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias C-366 de 1994 y C-216 de 2011.

las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

36. Finalmente, el artículo 215 de la Constitución prohíbe al Gobierno desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos proferidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Criterios que se deben emplear para el estudio de las medidas decretadas como desarrollo del estado de excepción denominado emergencia económica, social y ecológica.

La Corte Constitucional, de cara al artículo 215 de la Constitución política y frente a los contenidos de la ley estatutaria de los estados de excepción 137 de 1994, ha decantado que el control de las medidas extraordinarias dictadas en desarrollo del estado de excepción, está supeditado al análisis de los siguientes juicios:

i). Conexidad material. A través de éste se busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo o la medida general, para el caso del control inmediato de legalidad, guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción, esto es, debe dilucidarse si la materia sobre la cual tratan las medidas guarda una relación directa y específica con la crisis que se afronta. De acuerdo con la Corte Constitucional, este juicio se aborda desde dos perspectivas, a saber:

“(i) interno, o la específica relación entre las medidas adoptadas y “las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”¹², y, (ii) externo, es decir, la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia”.

Así pues, para el caso del control inmediato de legalidad, se tiene que la conexidad interna o específica impone el deber de verificar que las medidas generales adoptadas en ejercicio de funciones administrativas guardan una relación específica con las consideraciones que motivaron la expedición del decreto que declara el estado de excepción o el decreto legislativo que desarrolla las medidas; por su parte, la conexidad externa supone que la medida general este relacionada con el decreto legislativo que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, en consecuencia debe i) haber sido expedida con ocasión y en desarrollo de dicho Estado de excepción, (ii) estar relacionada directamente con las motivaciones que el Gobierno Nacional expuso para tal declaratoria, y (iii) su propósito es adoptar medidas para conjurar la crisis económica, social y ecológica.

En consecuencia, la medida general dictada en ejercicio de funciones administrativas debe reconocer que se expide *en función de* la declaratoria del Estado de Emergencia y tener conexidad con los motivos expresamente reconocidos en los Decretos Legislativos, esto es una relación concreta e inmediata con el asunto por el cual se declaró el estado de emergencia.

ii). Finalidad. Se debe evaluar si toda medida esta “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”¹³.

iii). Ausencia de arbitrariedad. Se debe comprobar que las medidas generales no desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la ley 137 de 1994 y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia¹⁴.

¹² Corte Constitucional. Sentencias C-723 de 2015.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-722 de 2015.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015.

Dicho en otros términos, debe constatarse que las medidas adoptadas: i). no suspendan o vulneren los derechos fundamentales (No obstante debe tenerse en cuenta que se pueden limitar derechos en los casos definidos por la jurisprudencia constitucional, siempre que no se afecte su núcleo esencial), ii) Que no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento¹⁵.

iv). *Juicio de intangibilidad*. Frente a este particular debe acotarse que la Corte Constitucional precisó que a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, algunos derechos son intangibles, esto es, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. Así en sentencia C-723 de 2015, se señalaron como tales “*el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos*”.

v). Juicio de no contradicción específica. Supone que las medidas adoptadas no contengan “*una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales*”¹⁶ y además no desconozcan “*el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEE*”¹⁷.

vi). Juicio de motivación suficiente. Conforme al artículo 8 de la ley 137 de 1994, tanto los decretos legislativos, como las medidas generales que se dicten como desarrollo de éstos, deben “*señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales*”¹⁸. Ahora bien, en caso de que la medida no afecte ningún derecho fundamental, el requisito de motivación es menos exigente. Así la Corte Constitucional señaló: “*en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*”¹⁹.

vii). El juicio de incompatibilidad está contenido en el artículo 12 de la ley 137 de 1994, así: “*Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción*”. Respecto de las decisiones generales que expidan en ejercicio de funciones administrativas las autoridades nacionales o territoriales, en el curso del control inmediato de legalidad solo superarán este juicio sí y solo sí, el decreto legislativo que desarrollan prevé tal posibilidad y cumple la carga argumentativa de exponer las razones concretas, ponderadas y suficientes que generan la incompatibilidad con la ley que se pretende suspender, en este caso la autoridad administrativa habrá de limitarse a darle estricta aplicación a los dispuesto en el decreto legislativo correspondiente, pues si ello no ocurre, la decisión general necesariamente debe respetar el ordenamiento jurídico superior.

viii). El juicio de necesidad. En palabras de la Corte, implica que las medidas que se adopten sean “*necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción*” y ha de versar sobre dos aspectos, a saber: i) *la necesidad fáctica*, que consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos y, ii) *la necesidad jurídica*, que implica verificar “*la existencia dentro del ordenamiento*

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-233 de 2011 y C-218 de 2011. En dichas sentencias estos dos elementos son fraccionados en 4 acápite, no obstante, en el presente caso, es posible estudiarlos de manera conjunta sin sacrificar su autonomía conceptual.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 2009.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-723 de 2015.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2015.

jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad²⁰.

ix). Juicio de necesidad. Debe constatarse que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis. La Corte Constitucional ha decantado que la proporcionalidad implica establecer la medida i). “*debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad²¹*” y ii) que “*guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos²²*”.

x). Juicio de no discriminación. Implica que “*las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica*”; a su vez debe establecerse si la medida general impone tratos diferenciados carentes de justificación con base en otros criterios sospechosos²³, tales como el sexo o la orientación sexual²⁴.

La emergencia sanitaria es diferente al estado de excepción denominado emergencia económica, social y ecológica.

El Ministerio Público debe llamar la atención sobre un aspecto puntual que puede generar confusiones, a saber: i) El estado de emergencia sanitaria y, ii) El estado de emergencia económica, social y ecológica.

En efecto, se observa como común denominador de las entidades públicas territoriales que en los actos remitidos a control inmediato de legalidad, muchos de éstos han sido emitidos al amparo de la emergencia sanitaria nacional declarada por el Ministerio de Salud mediante resolución 385 del 12 de marzo de 2020 en el marco de las competencias que le asigna la ley 1753 de 2015, a raíz de la cual se formularon estrategias para prevenir, mitigar o disminuir la propagación de los contagios con el coronavirus Covid-19 y que de igual manera obedecen a razones de salubridad pública, en el marco de lo dispuesto en la ley 9 de 1979 y sus decretos reglamentarios 3518 de 2006 y 780 de 2016, en las cuales se prevén medidas para la contención de epidemias, precisamente en el marco de dicha emergencia sanitaria el gobierno nacional ha expedido decretos que desarrollan sus funciones de policía, como ocurre con los decretos 418, 420, 457, 531, 536, 593 y 536 de 2020, los cuales no desarrollan facultades extraordinarias y basta remitirse a las motivaciones de los mismos, precisamente tales decretos han sido el fundamento normativo de muchas decisiones administrativas expedidas por autoridades administrativas en el ámbito territorial, todas encaminadas a disminuir el contagio anteriormente referido, recurriendo a la declaratoria de la calamidad pública, urgencia manifiesta, declarando incluso emergencia sanitaria, limitando algunos derechos al establecer toques de queda, disponiendo el cierre temporal de ciertos establecimiento de comercio y actividades económicas, confinamiento, cuarentenas, restricción de movilidad y de algunos servicios como el transporte público terrestre, fluvial y aéreo, todo con fundamento en disposiciones expedidas por el Gobierno nacional en el marco de la emergencia sanitaria, que incluso superó la duración del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

²¹ Corte Constitucional. Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-723 de 2015.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2000. ““Los criterios *sospechosos* son, en últimas, categorías que "(i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, *per se*, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales.”

²⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-742 de 2015 y C-723 de 2015.

Por otro lado, la emergencia económica, social y ecológica se declaró mediante decreto legislativo número 417 del 17 de marzo de 2020, por el término de 30 días calendario, que no se prorrogaron inmediatamente, 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.

El estado de excepción se declaró entonces para el ejercicio de “*poderes extraordinarios del Estado*” o de “*facultades excepcionales del Gobierno*” para regular el aspecto económico y social derivado de la aplicación de las medidas ordinarias implementadas en el marco de la emergencia sanitaria para evitar y luego mitigar el contagio con el nuevo coronavirus Covid-19, pues el aislamiento social, el confinamiento, la cuarentena, el suspensión temporal de actividades y servicios ha impactado la economía, por ende, ante tal situación extraordinaria derivada de las consecuencias de la aplicación de las medidas implementadas para combatir la epidemia, es que el Gobierno Nacional pretendió hacer uso del poder regulatorio excepcional.

Dado que han coincidido en el tiempo dos fenómenos distintos, la emergencia sanitaria y la declaratoria del estado de excepción, uno que sirvió de antecedente factico al otro, es preciso reiterar que no toda medida que se adopte en el marco de un estado de excepción o con justificación en él es, por ese solo hecho manifestación del poder regulatorio excepcional, así se desprende de lo dispuesto en el artículo noveno de la ley 137 de 1994, al señalar con toda claridad que: “*Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley*”.

Así pues, a pesar que el estado de excepción habilita al ejecutivo nacional y territorial para expedir decisiones generales de carácter administrativo, estas pueden obedecer al normal ejercicio de las competencias ordinarias constitucional y legalmente establecidas o pueden corresponder al autentico ejercicio de facultades extraordinarias; por su puesto, uno y otro tipo de medidas generales serán objeto del medio de control inmediato de legalidad, en tanto y en cuanto sean estrictamente necesarias para desarrollar materialmente los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional en el marco de un estado de excepción.

Las anteriores conclusiones se extraen de lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, en la que al examinar la constitucionalidad del proyecto de ley que posteriormente se convertiría en la Ley Estatutaria 137 de 1994. En esa oportunidad con gran tino la citada Corporación señaló que las facultades excepcionales conferidas en el marco de los estados de excepción sólo tienen cabida ante la insuficiencia de las medidas ordinarias. Así señaló que se han de acudir a ellas:

“... cuando se presenten una o varias de las circunstancias que consagra la Constitución, y como último recurso del Estado, frente a situaciones graves e inminentes que pongan en peligro la estabilidad institucional, la seguridad y soberanía del Estado, la convivencia ciudadana, o la perturbación o amenaza igualmente grave e inminente del orden económico, social o ecológico del país, o la grave calamidad pública, las cuales no pueden ser controladas mediante las medidas que consagra la Constitución y la ley para periodos de normalidad, o éstas resultan ciertamente insuficientes.

...

Dichos poderes del Presidente, sin embargo, no pueden ser utilizados siempre que se declare uno de esos regímenes exceptivos, sino únicamente cuando la situación perturbadora así lo reclame,

respetando los principios de finalidad, proporcionalidad, necesidad de las medidas, como bien lo consagra la norma que se examina; principios a los que se hará referencia en los artículos que siguen, pues es allí en donde se definen”.

Lo dicho no significa que el ejercicio de facultades ordinarias durante un estado de excepción estén relevadas de control judicial, todo lo contrario, en el marco de un estado social de derecho y respetuoso del principio de legalidad, el control de su juridicidad corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de medios de control eficaces como lo son la nulidad por inconstitucionalidad o la nulidad simple, previstas en los artículos 135 y 137 de la ley 1437 de 2011, que en el marco de lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución y de cara a los desarrollos legales contenidos en los artículos 229 y siguientes de dicho código posibilitan inclusive la adopción de medidas cautelares de urgencia, posibilidad que escapa al marco del control inmediato de legalidad dado la estructura de su procedimiento y la falta de previsión legal sobre la procedibilidad de una eventual suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

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

El Decreto 002 del 22 de marzo de 2020, es del siguiente tenor literal:

“El suscrito Alcalde Municipal de Pivijay-Magdalena, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14, 199 y 202 de la ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 994 y,

CONSIDERANDO:

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

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

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

El derecho fundamental a la circulación puede ser limitado en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Pero como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad, no son admisibles, por tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación a la luz de principios, valores derechos y deberes constitucionales”.

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

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

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad y obrar conforme

al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida, la salud de las personas.

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

En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen.

Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.

De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía”.

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

Que de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política el gobernador será agente del presidente de la Republica para el mantenimiento de orden público.

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribuciones de los alcaldes la conservación del orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciba del Presidente de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercen las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público deberán (i) conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

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

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

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

Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico y señala como categorías jurídicas las siguientes (i) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y LIBERTADES constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional (ii) Tranquilidad: lograr que Las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos y con plena observancia de los derechos ajenos. (ii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

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

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

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el instituto de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 16 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 pm).

Que mediante el Decreto 418 del 16 de marzo de 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará encabeza del presidente de la República.

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

Que mediante el Decreto 420 del 16 de marzo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta al 22 de marzo de 2020, a las 8:00 am, que se han presentado 271.364 casos confirmados en el mundo, 11.252 muertes y 137 países con casos confirmados.

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

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que por lo anterior, y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para conservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes

y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del Municipio de Pivijay - Magdalena, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Pivijay - Magdalena, 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 circulación de personas y vehículos en el territorio Municipal de Pivijay-Magdalena con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.

ARTICULO SEGUNDO. GARANTIAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexión con la vida y la supervivencia. Se permitirá el derecho a la 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 medicas de la Organización Panamericana de la Salud-OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
- 7 La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.
8. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
9. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
10. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
11. 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, 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.
12. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícola, 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.

13. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoría salas 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 domicilio.

14. 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.

15. 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.

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

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

18. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

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

20. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.

21. 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 servicio a sus huéspedes.

22. 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.

23. Funcionamiento de la infraestructura crítica-computadoras, 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.

24. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

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

26. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de los 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, explotación 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) comercio de internet y telefonía.

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

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

29. El abastecimiento y distribución de 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.

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

31. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

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

33. 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.

34. 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.

35. 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 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.

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

ARTICULO CUARTO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto dará 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.

ARTICULO QUINTO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

En criterio del Ministerio Público las normas constitucionales y legales que han de examinarse para establecer cual es el sustento de la decisión, son las siguientes:

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

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

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

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:

....

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:

...

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:

...

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

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.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

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

....

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:

...

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.

....

10. Suspender, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos o rifas, espectáculos que involucran aglomeraciones de público complejas cuando haya lugar a ello.

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”.

La ley 1751 de 2015 “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, señala:

“ARTÍCULO 2o. NATURALEZA Y CONTENIDO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.

Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar

la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.

ARTÍCULO 5o. OBLIGACIONES DEL ESTADO. El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:

ARTÍCULO 10. DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS, RELACIONADOS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD. Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud:

...

Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes:

- a) **Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad;**
- b) *Atender oportunamente las recomendaciones formuladas en los programas de promoción y prevención;*
- c) **Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;**

...”

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.

ARTÍCULO 2.8.8.1.4.14. APLICACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS. Para la aplicación de las medidas sanitarias, las autoridades competentes podrán actuar de oficio, por conocimiento directo o por información de cualquier persona o de parte del interesado. Una vez conocido el hecho o recibida la información, según el caso, la autoridad sanitaria procederá a evaluarlos de manera inmediata y a establecer la necesidad de aplicar las medidas sanitarias pertinentes, con base en los peligros que pueda representar desde el punto de vista epidemiológico.

Establecida la necesidad de aplicar una medida sanitaria, la autoridad competente, con base en la naturaleza del problema sanitario específico, en la incidencia que tiene sobre la salud individual o colectiva y los hechos que origina la violación de las normas sanitarias, aplicará aquella que corresponda al caso. Aplicada una medida sanitaria se procederá inmediatamente a iniciar el procedimiento sancionatorio”.

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 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.

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 18 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la resolución número 464, por medio de la cual “Por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años”, señalando lo siguiente:

“Artículo 1. Ordénese la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para las personas mayores de 70 años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 pm).

Artículo 2. De manera excepcional podrán salir del lugar de residencia las personas mayores de 70 años, únicamente en las siguientes situaciones, sin perjuicio de los lineamientos que expida este Ministerio:

- 1. Abastecimiento de medicamentos y bienes de consumo y de primera necesidad cuando no cuenten con red de apoyo familiar o social.*
- 2. Uso de servicios financieros, tales como: reclamación de subsidios, retiro de recursos, asignación de retiro o pensión, y los demás que sean necesarios para garantizar su subsistencia.*
- 3. Acceso a los servicios de salud, en caso de que no sea posible garantizarlo mediante atención domiciliaria.*
- 4. Casos de fuerza mayor y caso fortuito.*
- 5. Quienes por ejercicio de sus funciones públicas deban atender gestiones propias de su empleo actual*
- 6. Servidores de elección popular.*
- 7. Quienes presten servicios de salud.*
- 8. Quienes realicen una actividad económica, salvo que reciban en su domicilio los subsidios o ayudas que otorguen las instituciones del Estado.*

Parágrafo 2. Las personas mayores de 70 años que requieran movilizarse por encontrarse en algunas de las excepciones contempladas en el presente artículo, en servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera intermunicipal y del servicio de transporte aéreo, lo harán con total acatamiento de las medidas de prevención de contagio.

Artículo 3. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante el 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 lo 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 comercial 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 COVID-19.

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

23. 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 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 COVIP-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 transcrito las normas que se consideran aplicables, debe anotarse que conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, 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 saber²⁵: 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 de carácter individual, 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

²⁵ Al respecto puede consultarse la sentencia C-1444 de 2000.

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 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”*²⁶.

Dicho lo anterior, debe destacarse de la lectura del decreto 002 del 22 de marzo de 2020 que el Alcalde de Pivijay solo se limitó a adoptar las medidas preventivas de aislamiento preventivo ordenadas mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria producto del coronavirus Covid-19, disponiendo el aislamiento preventivo obligatorio entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020 restringiendo la circulación de personas y vehículos, indicando las excepciones para circular, se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio y finalmente se señala que el incumplimiento de las medidas puede acarrear las sanciones penales previstas en la ley.

De acuerdo con su contenido, el Decreto 002 del 22 de marzo de 2020, es un acto administrativo de carácter general que fue expedido por el Alcalde Municipal de Pivijay en ejercicio de funciones de policía, a la luz de lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 315 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y como desarrollo de los Decretos Presidenciales 418, 420 y 457 de 2020, en los que de igual manera se efectivizaron las funciones de policía propias del Presidente de la República teniendo en cuenta las Resoluciones 385, 453 y 464 de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud para declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y establecer mecanismos para atender la misma dentro del marco de las funciones de vigilancia y control que consagra la ley 9 de 1979, decreto que por demás se ajusta a las previsiones ulteriores contenidas en el decreto presidencial 593 del 24 de abril, que dicho sea de paso, también se profirió en el marco de las funciones de policía asignadas constitucionalmente al Presidente de la República para garantizar el orden público, de lo cual se desprende que se ejercieron las atribuciones de policía conforme lo dispone la Constitución, esto es, siguiendo la cadena de mando.

Si como se dijo líneas atrás uno de los componentes del orden público lo es la salubridad pues a través de esta se brindan condiciones para el disfrute pleno de las libertades democráticas, resulta coherente con el ordenamiento jurídico que aquí se ha examinado, que para la preservación de la salud de la población en general se hayan adoptado medidas policivas de confinamiento para evitar que se produzca la alteración del orden público, mediante la limitación

²⁶ Ver la sentencia C-282 de 2004

proporcional, necesaria y razonable del derecho a la libre circulación de las personas y vehículos, pues tanto la Organización Mundial de la Salud, el Instituto Nacional de Salud y los expertos que asesoran al Gobierno Nacional en el manejo de la pandemia, han identificado dentro de las principales formas de propagación del coronavirus COVID-19: 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).

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 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”*; esto 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 prevé la adopción de medidas preventivas como el aislamiento y la cuarentena, medidas que precisamente fueron diseñadas por el legislador en la ley 9 de 1979 y que están reglamentadas en los decretos 3518 de 2006 y 780 de 2016.

En consecuencia, nada impide que se puedan adoptar medidas preventivas encaminadas a evitar o mitigar un 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.

Las medidas contenidas en los decretos 457, 531, 536 y 593 de 2020 al referirse al manejo del orden público y establecer el confinamiento preventivo obligatorio no requerían estar contenidas en decretos legislativos, pues no se trata de medidas extraordinarias o excepcionales ya que tanto el aislamiento como la cuarentena están previstas por el legislador como mecanismos necesarios, útiles y proporcionales para prevenir o mitigar las epidemias lo que constituye un fin constitucionalmente válido, sin que hasta el momento la ley 9 de 1979 y su reglamentación al establecer dichas medidas haya sido cuestionada en su constitucionalidad. 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 procedente el ejercicio de las atribuciones excepcionales para conjurar los efectos derivados de la situación de anomalía, principio que se conoce como el de subsidiariedad.

Habiéndose establecido la naturaleza del decreto 002 del 22 de marzo de 2020 y como responde a las orientaciones relativas al manejo del orden público en el marco del poder y función de policía; 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 sentencias del 31 de mayo de 2011²⁷ y 20 de octubre de 2009²⁸, se refirió a las características de este medio de control, las cuales pueden sintetizarse así:

1. Posee un 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;
2. Respecto de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales la competencia radica en única instancia en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y en tratándose de actos proferidos por autoridades territoriales (departamentales, distritales o municipales) la competencia en única instancia corresponde a los Tribunales Administrativos del respectivo lugar, conforme a los artículos 111 numeral 8 y 151 numeral 14, de la ley 1437 de 2011, respectivamente.
3. No es necesario que la decisión general objeto de control inmediato de legalidad haya sido publicada, pues basta con su expedición.
4. El control es automático y oficioso por tanto no requiere demanda, pues es obligación de la autoridad administrativa remitir la medida dentro de las 48 horas siguientes a su expedición y en caso de que ello no ocurra, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir oficiosamente su conocimiento.
5. Es un medio de control autónomo e independiente, ya que no es necesario esperar la decisión que corresponda adoptar a la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias, en el

²⁷ Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA).

²⁸ Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00549-00 (CA).

evento que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida general a revisar sea declarado inexecutable, no hay lugar a sustracción de materia, pues se debe controlar el acto con el fin de establecer su legalidad durante el tiempo que produjo efectos jurídicos.

6. Es un control integral porque no se agota con la confrontación de la medida general con el decreto legislativo en el cual se fundamenta y lo dispuesto en la ley 137 de 1994, sino que a la jurisdicción contenciosa le corresponde efectuar la constatación de su juridicidad frente a cualquier otra norma superior que le resulte aplicable.

7. Por la integralidad del control, la sentencia solo tiene efectos de cosa juzgada relativa en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.

8. No impide que simultáneamente o con posterioridad a la sentencia que se profiera, se pueda enjuiciar la legalidad del acto a través del medio de control de nulidad.

9. 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.

En cuanto a su alcance 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 de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República.

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, precisó que son pasibles del medio de control las medidas 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*”.

Esa misma línea de pensamiento fue reiterada en auto del 21 de abril de 2020, expediente 110010315000202001166-00, en el que además precisó 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 que en 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.

Por otro lado, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 20 de octubre de 2009, expediente No. 11001-03-15-000-2009-00549-00, señaló:

“El Decreto 1761 de 2009, aquí enjuiciado, es una norma que dictó el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia social previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, canon supremo que en punto de los decretos legislativos determina, en su parágrafo, que “[E]l Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad...”, mandato que el legislador estatutario adaptó a través del citado artículo 20 de la Ley 137 de 1994 para someter a examen inmediato de legalidad los actos administrativos de

carácter general entre los cuales se incluyen aquellos decretos, distintos de los legislativos, que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo o con ocasión de los referidos estados de excepción que prevé y regula la Carta Política, por manera que todas aquellas decisiones de carácter general que constituyan concreción del ejercicio de la función administrativa dentro del ámbito de los regímenes excepcionales y a la vez sean productoras de efectos jurídicos, deben ser controladas, de manera inmediata, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo siguiendo el criterio de atribución de competencias que el mismo precepto en cita prevé, vale decir, que el respectivo proceso debe ser adelantado “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”, como recientemente lo precisó esta Sala:

“De esta manera, resulta que al amparo de los estados de excepción -incluido el de la emergencia económica o social-, el Gobierno Nacional expide dos clases de normas: i) El decreto que declara el estado de excepción –que es un solo decreto-, y ii) todos aquellos decretos que lo desarrollan, adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis -y que suelen ser varios-. Estos últimos son los llamados a suspender las leyes que les sean incompatibles –tal como lo disponen los arts. 212 y 213 CP.-, o a derogarlos, como ocurre con la emergencia económica. Otros decretos son los reglamentos de los anteriores, es decir, los que desarrollan los decretos con fuerza de ley dictados para conjurar la crisis.

La Sala Plena considera que no se requiere hacer mayores disquisiciones para comprender que por este factor esta Corporación también tiene competencia, como quiera que la autoridad que adoptó la medida es el Gobierno Nacional, y atendiendo a la norma citada el control lo realiza el Consejo de Estado²⁹”.

Por otra parte, sin lugar a dudas, el ejercicio de la potestad reglamentaria que al Presidente de la República confiere el artículo 189-11 constitucional, supone el ejercicio de la función administrativa, por consiguiente, toda vez que el Decreto 1761 de 2009 fue proferido en desarrollo de los correspondientes decretos legislativos dictados al amparo del estado de emergencia económica y en desenvolvimiento de la atribución presidencial de expedir los decretos “necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”, resulta claro que constituye un acto administrativo proferido por el Gobierno Nacional, de suerte que deviene controlable a través del mecanismo consignado en el tantas veces aludido artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y concretamente le corresponde al Consejo de Estado, dada la naturaleza de la entidad autora del acto; así lo ha entendido la Sala en ocasiones precedentes, al señalar:

“Como lo definió esta Sala en la sentencia proferida el 9 de febrero del presente año (radicado No. CA-008), dicho control de legalidad cobija los decretos que el Presidente de la República profiere para desarrollar los estados de excepción con fundamento en su potestad reglamentaria (art. 189 num. 11 de la Constitución Política), ya que carecería de toda lógica que se revisaran actos de inferior jerarquía v.gr. las circulares que se revisan en este caso y no se hiciera lo propio con un decreto reglamentario. Sostener la tesis contraria significaría admitir ni más ni menos, que el Presidente de la República podría eludir fácilmente el control anterior establecido con carácter imperativo en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción a través del fácil expediente de invocar su potestad reglamentaria³⁰”.

Debe destacarse de la providencia acaba de citar que en ella la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo revisó la legalidad de un acto administrativo general en cuyos fundamentos solo se invocaba la facultad reglamentaria prevista en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución, sin mencionar el Decreto que declaró el estado de excepción o alguno de los decretos legislativos que lo desarrollaban; sin embargo, la Corporación cotejó la decisión con los decretos legislativos y encontró su conexión o relación de causalidad que corresponde a un claro desarrollo material del estado de excepción y por tal razón avocó su conocimiento y efectuó su control mediante sentencia.

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

²⁹ 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.

³⁰ 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.

comprendidos 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.

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

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

1. La 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.
2. La que permite el control de los actos generales que se dicten con el fin de desarrollar los decretos legislativos dictados o los que se dicten con ocasión del estado de excepción, que en todo caso deben constituir un desarrollo material del mismo.
3. La 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, en virtud de la imposibilidad de acceder al medio ordinario de defensa, dado que se ha decretado la suspensión de los términos judiciales.

Para esta Procuraduría la tesis que debe imponerse es la que propende por el control de los actos generales que se dicten con el fin de desarrollar el estado de excepción o los que a su vez desarrollen los decretos legislativos expedidos, que en todo caso deben constituir un desarrollo material del mismo, 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 valido 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 las cosas a continuación se estudiará si el Decreto 002 del 22 de marzo de 2020 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 002 del 22 de marzo de 2020, se trata de un acto administrativo de contenido general, impersonal y abstracto.

2. Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.

Se cumple este presupuesto de cara a la normatividad que tuvo oportunidad de examinarse párrafos atrás, pues se profirió por el Alcaldes Municipal de Pivijay en ejercicio de funciones administrativas.

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 002 del 22 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 varios decretos legislativos, con las siguientes temáticas:

Decreto 434 del 19 de marzo de 2020, “*Por medio de cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOOL 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 COVID-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 comisarías 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 citados hace referencia al orden público en su motivación, tampoco adoptan medidas relacionadas con dicha temática, por contrario lo relacionado con el orden público se abordó exclusivamente a través de los decretos 418, 420, 457, 531, 536 y 593 de 2020 y todos éstos tienen como común denominador que fueron dictados por el Presidente de la República en desarrollo de las funciones ordinarias de preservación del orden público que 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 de su ejercicio pueda establecerse una conexidad³¹ o causalidad evidente frente a las motivaciones o medidas anunciadas en la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica que posteriormente fueron objeto de desarrollo en los decretos legislativos reseñados, además ninguna referencia se hace a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución, sino que se recurre 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.

Es más 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 se itera, son los únicos que trataron la temática relativa al orden público pero de cara la declaratoria de emergencia sanitaria contenida en la resolución número 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Seguridad Social, lo que refuerza la conclusión adoptada en la tesis planteada por esta Procuraduría en el presente concepto: El decreto 002 del 22 de marzo de 2020, no es pasible del medio de control inmediato de legalidad por cuanto no se expidió como desarrollo ni con ocasión 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 recalca en este estadio que las medidas contenidas en el Decreto 002 del 22 de marzo de 2020 para para afrontar la emergencia sanitaria generada por la pandemia Covid-19 y que implican el confinamiento en los hogares y la restricción de la libertad de locomoción, se fundamenta en los Decretos presidenciales 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, en el Decreto

³¹ Debe quedar evidenciado que las medidas adoptadas guardan relación con los hechos o motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

Departamental 098 del 21 de marzo de 2020 y en el decreto presidencial 457 del 22 de marzo de 2020 y se ajusta también a los decretos posteriores 531 del 8 de abril y 593 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, social y ecológica, 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 y en el artículo 315 ibidem para el caso de los Alcaldes quien ha actuado siguiendo los lineamientos presidenciales y departamentales, 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.

Así las cosas, el medio de control pertinente para el examen de juridicidad de dicho decreto es el consagrado en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011, esto es la nulidad, empero para que la jurisdicción contenciosa administrativa pueda aprehender su conocimiento como juez natural, es necesario que se ejercite el derecho de acción a través de la formulación de la correspondiente demanda en la que se plasmen los cargos que se estimen pertinentes para cuestionar su validez, 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, pues una cosa es la emergencia sanitaria y otra muy diferente el estado de 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.

Con todo, en caso que llegare a considerarse por el Tribunal que existe una unidad temática y conexa 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 002 del 22 de marzo de 2020 para llegar a considerarlo 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, con una finalidad constitucionalmente válida y legítima, siendo razonables, necesarias, útiles y proporcionales para preservar el orden público, pues están destinadas a mitigar o a desacelerar la curva de contagio por el coronavirus Covid-19, decisión que 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