



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA**  
**Sala Plena**

Santa Marta, ocho (08) de junio de dos mil veinte (2020)

**Magistrada ponente: Elsa Mireya Reyes Castellanos**

<b>Control inmediato de legalidad</b>	
Radicación:	47-001-2333-000-2020-00160-00
Acto objeto de control:	<b>Decreto 074 de 23 de marzo de 2020</b>
Expedido por:	<b>Alcalde del municipio de Sitionuevo</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Magdalena, a realizar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 074 de 23 de marzo de 2020 "por medio del cual se adoptan medidas de para la protección y conservación de la salud y la vida en el Municipio de Sitionuevo, Magdalena" (SIC), de conformidad con lo normado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, previo los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 La emergencia sanitaria y el estado de emergencia económica, social y ecológica.**

El Ministerio de Salud y Protección Social, atendiendo las directrices de la Organización Mundial de la Salud, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de este mismo año. Además se ordenaron las siguientes medidas:

*"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"

Para sustentar tal decisión, se expuso, entre otras consideraciones, las siguientes:

"(...).

*Que el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en el parágrafo 1 de su artículo 2.8.8.1.4.3 indica que el Ministerio de Salud y Protección Social, como autoridad sanitaria del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, "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".*

*Que de acuerdo con el artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada.*

*Que ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud, por lo que este Ministerio ha venido implementando medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención en aras de mantener los casos y contactos controlados.*

*Que el COVID19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: 1) gotas respiratorias al toser y estornudar, 2) contacto indirecto por superficies inanimadas, y 3) aerosoles por microgotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.*

*Que, de acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus (2019-nCoV), se transmite de persona a persona pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte.*

*Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de 105 expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos y mantener 105 sitios de afluencia de público debidamente esterilizados.*

*Que el 9 de marzo de 2020, el Director General de la OMS recomendó, en relación con COVID-19, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encuentre cada país, invocó la adopción prematura de medidas con un objetivo común a todos los países: detener la transmisión y prevenir la propagación del virus para lo cual los países sin casos; con casos esporádicos y aquellos con casos agrupados deben centrarse en encontrar, probar, tratar y aislar casos individuales y hacer seguimiento a sus contactos".*

Así pues, el pasado 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, mediante Decreto 417, declara el *"Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto"*.

Tal declaratoria se justificó sobre la base de aspectos relacionados con la salud pública y la económica, los que a continuación se transcriben:

#### **"1. PRESUPUESTO FÁCTICO**

## **A. Salud pública**

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional;

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional;

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus;

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**<sup>[1]</sup>, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados;

Que la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención;

Que mediante la Resolución número 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España;

Que mediante Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, así:

- a. Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas (...)
- b. 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.
- c. 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 d. faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.
- d. Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional.
- e. 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.
- f. 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.
- g. 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.

- h. 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.
- i. 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.
- j. 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.
- k. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.
- l. 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.
- m. Cerrar temporalmente bares y discotecas;

Que pese a las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reporta como casos confirmados en Colombia 75, distribuidos así: Bogotá, D. C. (40), Cundinamarca (1) Medellín (7), Rionegro (1), Cali (3), Buga (1), Palmira (1), Neiva (7), Cartagena (5), Meta (1), Norte de Santander (3), Santander (1) Manizales (1), Dosquebradas (1), Atlántico (2) y reporta a nivel mundial, 180.159 casos de contagio confirmados, 7.103 número de muertes y 143 países con casos de contagio confirmados;

Que según la OMS, la pandemia del nuevo coronavirus - COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas;

Que, según la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de nuevo coronavirus -COVID-19 sería de un 34.2% del total de la población.

**Escenario con tasa de contagio 2,68**

La proyección de costos de las atenciones en salud tuvo en cuenta los modelos de contagio sin intervenciones en salud pública realizados por el Instituto Nacional de Salud, con una tasa de contagio de 2.68 (ver Tabla 1). Para el cálculo se tuvieron en cuenta los casos proyectados, la distribución de la gravedad de la enfermedad; así como las canastas de procedimientos y medicamentos para cada servicio para IRA, los datos de la base de suficiencia del año 2018 y con un supuesto de 14 días de estancia en UCI y de 5 días en hospitalización (Piso). En este escenario el costo total de atención en salud se estima en \$4.631.085.235.141 de pesos.

(...)

El total de recursos según este escenario sería de: \$4.961.885.951.600

Que estos costos no tienen en cuenta: i) las comorbilidades, las cuales pueden corresponder a un 44% de costo adicional entre los pacientes críticos, ii) la atención a pacientes crónicos en casa para evitar la exposición al riesgo, iii) la compensación económica temporal por aislamiento preventivo, y iv) las intervenciones o estrategias para modificar el comportamiento de los residentes en Colombia.

## **B. Aspectos económicos**

### **a. En el ámbito nacional**

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta;

Que lo expuesto anteriormente evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, los cuales presentan actualmente una tasa promedio de contagio de 0,026% de su población total<sup>[2]</sup> (esta tasa de contagio sería equivalente a 13.097 casos en el país<sup>[3]</sup>, en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente;

Que el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias;

Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de caja conllevan a posibles incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse;

Que adicionalmente se presentó una ruptura no prevista del acuerdo de recorte de la producción de crudo de la OPEP+, que reunió a los productores de crudo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros países, entre ellos principalmente a Rusia;

Que esta ruptura y la menor demanda mundial de crudo producto del nuevo coronavirus COVID-19 implicó un desplome abrupto del precio del petróleo, para la referencia Brent entre el 6 y el 9 de marzo se presentó una caída del 24%, siendo la segunda caída más fuerte desde 1988. En los días siguientes, el precio ha presentado una constante disminución, llegando el 16 de marzo a \$30,2 USD/Barril para la referencia Brent y \$28,8 USD/Barril para WTI;

Que el derrumbe en el precio internacional del petróleo fue totalmente sorpresivo y no previsto, previo a la semana del 6 de marzo de 2020, las principales agencias especializadas y el mercado preveían que el precio del petróleo se ubicaría en niveles similares a los observados en 2019. Es el caso de la Agencia de Energía de Estados Unidos, que proyectaba que el Brent se ubicaría en niveles promedio de \$64 USD/Barril en 2020. Consistente con estas previsiones el Presupuesto General de la Nación, aprobado por el Congreso de la República para el año 2020 se basó en un precio promedio Brent de \$60,5 USD/Barril;

Que, debido a la caída del petróleo y a la incertidumbre de los mercados por la situación global, el dólar ha tenido una subida abrupta en los mercados emergentes y en países productores de petróleo. Así en el caso colombiano, la Tasa Representativa del Mercado (TRM), ha subido niveles que no se habían registrado nunca antes, cotizándose en promedio al 16 de marzo de 2020 en \$4.099,93. Esto representó un alza de \$577 en 11 días, con respecto al nivel observado antes del choque (\$3.522,4);

(...)

Que se han venido usando los mecanismos ordinarios de los que disponen las instituciones económicas en tiempos normales, los cuales han sido adecuados, pero insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía. Así, el Banco de la República ha adoptado medidas extraordinarias en función de reforzar la liquidez del sistema de pagos y del mercado cambiario. Igualmente, siguiendo las directrices del Gobierno Nacional, la DIAN ha flexibilizado el calendario tributario para contribuir a la absorción del choque económico que está generando la llegada del COVID-19 al país. Dentro de estas medidas se encuentra el aplazamiento de la segunda y tercera cuota de renta para los grandes contribuyentes, que se encuentren en sectores relacionados con el transporte aéreo comercial de pasajeros, hoteles, actividades teatrales, de espectáculos musicales y otros espectáculos en vivo;

(...)

Que las medidas a disposición del Banco de la República y del Gobierno nacional son insuficientes para conjurar el efecto que, en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la

*actividad económica de los trabajadores independientes, y la sostenibilidad fiscal de la economía resultan necesaria”.*

Con base en tales aspectos, se determinó por el gobierno las medidas a tomar en el transcurso del estado de excepción a que alude el artículo 215 de la Constitución Política, así:

*“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 este 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 mecanismos 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 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 servicios 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 9ª 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 de 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"*

De manera que el radio de acción del Gobierno quedó perfectamente delimitado en este decreto de declaratoria de estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y es sobre este marco sobre el cual deben girar los decretos legislativos que se profieran en virtud de aquella situación excepcional.

Por último, el Presidente de la República y algunos ministros del despacho expidieron los Decretos 418 de 18 de marzo de 2020 y 420 de esa misma fecha, normas de carácter ordinario<sup>1</sup>, que dispusieron, en su orden:

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

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

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

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

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

*ARTÍCULO 5. Vigencia. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica las disposiciones que le sean contrarias"*

**"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, reuniones y aglomeraciones.** *Ordenar a los Alcaldes y Gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales:*

<sup>1</sup> Es evidente que por no contener la firma de todos los ministros, tal como lo preceptúa el artículo 215 de la Constitución Política, tal decreto no tiene la categoría de legislativo.

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”.

Posteriormente se dicta el Decreto Legislativo 457 de 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.”, que ordenó:

“**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 Republica 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 qué trata el presente artículo.

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

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

*El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Artículo 4. Movilidad.** *Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.*

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

**Artículo 5. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea.** *Suspender a partir de las de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, el transporte doméstico por vía aérea.*

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

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

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

**Artículo 7. Inobservancia de las medidas.** La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

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

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

## 1.2 Texto de la norma objeto de control inmediato de legalidad.

Por intermedio de la Oficina Judicial, el representante legal del ente territorial hizo llegar el texto del Decreto 074 de 23 de marzo de 2020, que se reproduce literalmente:

### **DECRETO N° 074 (Marzo 23 de 2020)**

#### **"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE PARA LA PROTECCION Y CONSERVACIÓN DE LA SALUD Y LA VIDA EN EL MUNICIPIO DE SITIONUEVO, MAGDALENA"**

#### **EL ALCALDE MUNICIPAL DE SITIONUEVO MAGDALENA.**

*En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 296 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Decretos presidenciales 417 y 457 de 2020, Resolución 453 de 2020, emanada conjuntamente del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo,*

#### **CONSIDERANDO:**

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

*Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado\_ Se garantiza a todas las personas e( acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".*

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

*Que el artículo 296 de la Constitución Política Colombiana, señala 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".  
Que de acuerdo con la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en su artículo 91 literal "B" les corresponde a los Alcaldes la función de conservar y restablecer el orden público en el Municipio dictando para ello [os reglamentos de Policía necesarios para el cumplimiento de la norma superior.

Que el artículo 46 de la carta magna, dispone "El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán los servicios de la seguridad social integral"

Que mediante Decreto Presidencial 417 de 17 de Marzo 2020, se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Que mediante Decreto Presidencial 418 de 18 de Marzo de 2020 se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público.

Que mediante Decreto Municipal 072 de Marzo 19 de 2020 se declara la calamidad pública en el Municipio de Sitionuevo, Magdalena.

Que mediante Resolución conjunta 453 de 2020 se adopta medidas sanitarias en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones.

Que en sentencia C-128 de 2018, la Corte Constitucional ha definido el concepto de orden público como el: "Conjunto condiciones seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. Este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales., amparo del principio de dignidad humana."

Que mediante Decreto 0081 de 2020, expedido por la Gobernación del Magdalena. se declara la emergencia sanitaria como alerta anticipada para con rolar los efectos del Coronavirus (Covid-19) en el marco de la Resolución 385 del 2 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Que mediante Decreto 001 98 de 2020, expedido por la Gobernación del Magdalena, se adoptan medidas de prevención para la conservación de la salud: cuarentena 24 días por la vida.

Que mediante Decreto Municipal 068 de 13 de Marzo 2020, se acatan medidas de salud pública de carácter transitorias, impartidas por el Gobierno Nacional, con ocasión de la alarma mundial por la propagación del Coronavirus (COVID-19), contenidas en la Resolución N° 385 de Marzo 12 de 2020 de Min salud.

Que Mediante Decreto Presidencial 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.

Por lo anteriormente expuesto:

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO: ACATAR** lo señalado por el Decreto Presidencial 417 de 2020 "Por medio el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

**ARTÍCULO SEGUNDO: ACATAR** b señalado por el Decreto Presidencial 418 de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público".

**ARTÍCULO TERCERO: ACATAR** b señalado por el Decreto Presidencial 457 de 22 de Marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público".

**ARTÍCULO CUARTO: ACATAR** lo normado por la Resolución Conjunta 453 de 18 de Marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, "por medio del cual se adopta medidas sanitarias en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones".

**ARTÍCULO QUINTO: ACATAR** el cumplimiento del Decreto departamental 098 de 2020, "por medio del cual se adoptan medidas de prevención para la protección y conservación de la salud: cuarentena 24 días por la vida".

**ARTÍCULO SEXTO: ORDENAR** a las autoridades policivas, de tránsito, sanitarias con jurisdicción en el municipio de Sitionuevo, corregimientos y veredas, que en el Marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, procedan a adelantar

operativos de estricto control sanitario y mitigación del riesgo en todas las vías terrestres, marítimas y fluviales de ingreso al municipio de Sitionuevo.

**ARTÍCULO SÉPTIMO: LIMITAR** totalmente la libre circulación de vehículos terrestres, fluviales, moto carros y personas en el municipio de Sitionuevo, Magdalena, entre el día martes 2 de Marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el lunes. 13 de Abril de 2020 a las 00:00 horas, exceptuando las personas y vehículos indispensables para la realización de las siguientes actividades: Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos, de salud, y de primera necesidad. Para su adquisición podía desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar. Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud. Cuidado institucional o domiciliario de mayores, personas menores de 18 años, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables, y de animales. Orden público, seguridad general y atención sanitaria. Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera.

**Parágrafo segundo:** Permitir, en concordancia a la normativa emanada de la Presidencia de la Republica, y para garantizar la seguridad alimentaria, la actividad portuaria en el puerto de Palermo, bajo la observancia de los protocolos del Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud, Superintendencia de Puertos y Transportes, Migración Colombia, Secretaría de Salud Departamental, Secretaria de Salud Municipal y bajo la observancia del seguimiento, evaluación y control de las autoridades sanitarias, policivas y militares.

**Parágrafo segundo:** En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones, protocolo y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas.

**ARTÍCULO OCTAVO:** Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anteriormente expuesto solo se remitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:

- a) Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.
- b) Abastecimiento y distribución de combustible.
- c) Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.
- d) Realizar el abastecimiento, producción, distribución, cargue y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable, incluidos los asociados a la distribución de raciones del Programa de Alimentación Escolar – PAE, y población vulnerable, según lo señalado por mandato presidencial.
- e) Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados y productos farmacéuticos, quienes deberán estar plenamente identificados.
- f) La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, gas natural, alumbrado público y servicios de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditados para las respectivas empresas públicas y privadas o sus concesionarios acreditados.
- g) La prestación de servicios funerarios exclusivamente durante el tiempo de la prestación de mismo.
- h) La prestación de servicios de operación indispensables de hoteles, empresas de vigilancia privada y transporte de valores.
- i) La prestación de servicios bancarios y financieros y operadores postales de pago debidamente habilitados por el Gobierno Nacional.
- j) El transporte de animales vivos y productos perecederos.
- k) La Fuerza Pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental o municipal.
- l) Servidores públicos y contratistas estatales para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública, emergencia económica y recolección de datos.

m) Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, y la Oficina de Gestión Social del municipio.

n) Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuidores de medios de comunicación debidamente acreditados

o) Las personas que acrediten debidamente ser personal de la empresa de transporte RIVERMAG, SOTRANSPA, COOTRANSFLUSI, a sus operarios, y personal de apoyo necesario para la operación, en casos de ser requeridos y en concordancia al Marco de Jerarquía Superior, emanada de la Presidencia de la Republica y la Gobernación del Magdalena.

p) Personal que labore en plantas de producción de alimentos y productos farmacéuticos.

q) El personal indispensable para asegurar la alimentación, atención e higiene de los animales que se encuentren confinados.

r) Una persona por núcleo familiar podía sacar cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 20 minutos.

s) Las demás excepciones contempladas en el artículo 3 del Decreto 457 de 22 de marzo 2020.

**Parágrafo Primero:** Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con la plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

**Parágrafo Segundo:** la estación de Transporte terrestre y fluvial no prestará servicio de despacho de buses o vehículos fluviales de pasajeros ni venta de tiquetes durante el término de duración de las medidas contempladas en este decreto, salvo en casos de fuerza mayor.

**ARTICULO NOVENO:** Las niñas, niños y adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo octavo del presente decreto se les aplicará el procedimiento de que trata la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y a Adolescencia).

**ARTICULO DÉCIMO:** La Secretaria de Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio de Sitionuevo, Magdalena, rendirá el informe de que trata el parágrafo 2 del literal B) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO:** Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en el municipio de Sitionuevo a partir de las 23:59 horas del día martes 24 de marzo de 2020 y hasta el día lunes 13 de Abril de 2020 a las 00:00 horas.

**Parágrafo:** Durante el tiempo que permanezcan las medidas del presente decreto se limita el expendio de bebidas embriagantes a un producto por persona, para lo cual el establecimiento de comercio deberá llevar tal registro de las ventas efectuadas. En todo caso no se podrá expender a personas menores de 18 años.

**ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO:** Durante la vigencia de las medidas del presente decreto se prohíbe el uso de piscinas públicas y privadas, se ordena la aplicación de herramientas tecnológicas asociadas a redes sociales para difusión y socialización, también como mecanismo de participación ciudadana.

**ARTICULO DECIMO TERCERO: ORDENAR** las acciones presupuestales tendientes a garantizar cumplimiento de las acciones aprobadas por el comité municipal de riesgos tendientes a garantizar la seguridad alimentaria de la población vulnerable, recursos humanos, técnicos y logísticos a la totalidad de la población del municipio, incluyendo sus corregimientos y veredas, suministro de agua potable, y recursos logísticos de combustible, transporte, capacitaciones, material didáctico para garantizar el Derecho a la Salud y la Vida de nuestra comunidad.

**ARTICULO DECIMO CUARTA: VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.** Este decreto tiene vigencia a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

**ARTÍCULO DÉCIMO QUINTA: PUBLICAR** el presente decreto en el sitio web [www.sitionuevo-magdalena.gov.co](http://www.sitionuevo-magdalena.gov.co) (SIC).

### **1.3 Actuaciones procesales.**

Sometido a reparto el transcrito decreto proferido por Alcalde del municipio de Sitionuevo, fue asignado a este Despacho, según acta individual de reparto de 26 de marzo de 2020.

Dicho acto administrativo fue avocado por este Tribunal con providencia de 31 de marzo de 2020, que además ordenó notificar al representante legal del municipio antes señalado, al Ministerio Público, y dispuso la fijación del aviso para que cualquier persona pudiera intervenir. Actuación que fue notificada por estado electrónico 50 de 3 de abril de 2020, tal como se aprecia en el sitio web de la Rama Judicial.

El aviso se fijó entre el 16 de abril de 2020 y el 29 de ese mismo mes y año, corriéndose el traslado al Ministerio Público inmediatamente después de aquella actuación secretarial.

### **1.4 Intervenciones.**

#### **1.4.1 Municipio de Sitionuevo.**

Este ente territorial, ningún pronunciamiento hizo respecto del señalado decreto, ni allegó documento alguno que soporte manifestación en orden a explicar las razones de la expedición de este.

#### **1.4.2 Ministerio Público.**

Dentro del término de traslado ordenado el 31 de marzo de 2020, el Ministerio Público, en este caso, no emitió concepto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1 Los estados de excepción y el control inmediato de legalidad.**

La Constitución Política de Colombia de 1991, contrario a lo previsto en la de 1886, introdujo los estados de excepción, como unos mecanismos especiales para

ser usados por el gobierno "cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado."

Los estados de excepción de acuerdo con la clasificación constitucional, son tres, a saber: estado de guerra exterior, previsto en el artículo 212 de la Constitución Política de Colombia, estado de conmoción interior, establecido en el artículo 213 ibídem, y, el estado de emergencia económico, social y ecológica, prescrita en el artículo 215 de la señalada Constitución Política de 1991, norma esta última que es del siguiente tenor:

**"ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso 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 las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

**PARAGRAFO.** El 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 aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento"

Mediante la Ley 137 de 1994, se regularon los estados de excepción en Colombia, normativa que, sin lugar a dudas, introdujo novedades en cuanto a los controles en el ejercicio de las facultades extraordinarias, pues al margen del control automático u oficioso de constitucionalidad sobre los decretos declaratorios y legislativos dictados por el Gobierno en uso de aquellas facultades extraordinarias, también se previó el control inmediato de legalidad, institución que se encuentra en el artículo 20 de aquella ley, norma según la cual:

*“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”.*

No obstante lo anterior, el legislador con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, en el título dedicado a los medios de control, estableció en el artículo 136 aquel control inmediato de legalidad, como sigue:

**“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 ese contexto, el control inmediato de legalidad se ejerce sobre los actos administrativos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional o territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo o reglamentario de los decretos legislativos, durante los estados de excepción, de modo que atendiendo a la autoridad que el acto administrativo, será estudiada su legalidad bajo aquel control por el Consejo de Estado o por los tribunales administrativos.

Nótese que el requisito *sine qua non* sobre el cual recae el control inmediato de legalidad es que se trate de un acto administrativo general que reglamente o desarrolle un decreto legislativo expedido en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, no de actos ejercidos en virtud de otras potestades.

Este planteamiento no es novedoso ni originario de este Tribunal, pues el Consejo de Estado, como lo sostiene en la sentencia de 11 de mayo de 2020<sup>2</sup>, lo ha venido reiterando desde el año 1994, de manera que la procedencia del control inmediato de legalidad está soportado sobre un criterio taxativo y para ello se exigen tres presupuestos: i) “que se trate de un acto de contenido general”, ii) “que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa”, y, iii) “que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción” (destaca el Tribunal).

El razonamiento antes expuesto, se encuentra reiterado en el auto de 3 de abril de 2020<sup>3</sup>, a través del cual se precisa la procedencia del control inmediato de legalidad, pero sobre todo se deja claro que la interpretación del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es literal, para ello explicó:

*“49. Sólo son pasibles de ser controlados judicialmente a través del control inmediato de legalidad las actuaciones administrativas, que concretan la potestad reglamentaria de los actos legislativos y los actos administrativos generales, es decir, aquellas manifestaciones de la voluntad de la administración que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas abstractas e impersonales, de donde surge su efecto vinculante para los individuos.*

*50. Los decretos reglamentarios y los actos administrativos de carácter general son aquellos que dictan las autoridades administrativas en el ejercicio de la potestad reglamentaria y del ejercicio de las atribuciones administrativas respectivamente, que les ha sido atribuida por la Constitución o la ley, razón por la cual son objeto de control judicial.*

*51. La interpretación literal, sistemática y finalista del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, determina que son objeto de control inmediato de legalidad los decretos reglamentarios de los decretos legislativos, expedidos por el gobierno nacional o por cualquier otra autoridad con esta atribución y los actos administrativos generales, expedidos por las autoridades en ejercicio de la función administrativa y al amparo de los estados de excepción.*

*52. Lo anterior es así, porque al tratarse de actos regla dictados en una situación de anormalidad del estado de derecho, se hace necesario controlar de manera inmediata su legalidad, porque con ellos se desarrollan los decretos legislativos dictados por el Presidente al amparo de prerrogativas limitadas en el tiempo y con las que no cuenta en situaciones de normalidad estatal, en tanto permiten limitar las garantías y derechos fundamentales en orden a superar el estado de excepción y mitigar sus efectos.*

*53. Para determinar si un acto de la administración dictado por una autoridad al amparo del estado de excepción es objeto de control inmediato de legalidad, es preciso analizar su contenido, a efectos de asegurar que se cumplen las condiciones materiales que habilitan al juez para realizar el juicio inmediato de legalidad.*

*54. En este sentido, con independencia de la forma que reviste el acto, el juez debe determinar si se trata o no de una especie de derecho blando o flojo, que no crea ninguna situación jurídica distinta de las que existen en el ordenamiento jurídico dictado en desarrollo de los decretos legislativos del estado de excepción y durante el mismo. De ocurrir ello no será posible avocar el conocimiento del trámite del control inmediato de legalidad, porque los actos de la administración que no crean las situaciones antes*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, consejera ponente: Sandra Lliset Ibarra Vélez, expediente número: 11001-03-15-000-2020-00944-00

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27, consejera ponente: Rocio Araújo Oñate, expediente número: 11001-03-15-000-2020-00949-00

descritas, no son pasibles de control judicial directo. Éste se hace sobre el decreto reglamentario y el acto administrativo regla, que son los que tiene la entidad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

55. El segundo evento, cuando el juez determina que se trata de un decreto reglamentario o un acto administrativo general que desarrolla los decretos legislativos del estado de excepción y que fue dictado durante el mismo, procederá el control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone este control para este tipo de actuaciones administrativas” (destaca el Tribunal).

Ahora bien, contrario a lo anterior, surge una nueva visión de procedibilidad del control inmediato de legalidad, esta se expresó por el consejero William Hernández Gómez<sup>4</sup> en los siguientes términos:

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

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

Esta idea lleva aparejada la conexión de la emergencia sanitaria y el estado de Excepción a fin de que el juez de lo contencioso administrativo no se quede en lo literal de la norma, sino que mire el entorno, la realidad de la especial situación y asuma su cometido de cara al derecho a la tutela judicial efectiva.

No obstante lo originario y plausible de la tesis antes comentada, es evidente que no pasa de ser una idea solitaria plasmada en un auto de ponente, que no derriba la imperante hasta ahora y que se encuentra materializada en sentencias que se erigen en precedentes con fuerza interpretativa, de allí que para este Tribunal la interpretación del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que se acoge como propia —en razón de la observancia del precedente vertical, como garantía de decisiones coherentes y en respeto del ordenamiento constitucional y legal—, es la taxatividad de aquellas, por lo tanto, el estudio de procedibilidad de los actos sometidos a este control inmediato de legalidad se hará siguiendo el criterio según el cual es objeto de este control el acto administrativo general proferido en virtud de la función administrativa y desarrolle uno o más

<sup>4</sup> Consejo de Estado, providencia de 20 de abril de 2020, expediente número: 11001-03-15-000-2020-01139-00(CA)A

decretos legislativos dictados bajo el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que establece el artículo 215 superior.

Pero además no puede dejar de decirse que el mentado magistrado recogió su tesis con la expedición de la providencia de 20 de mayo de 2020, al explicitar que *“a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas”*<sup>5</sup>.

## **2.2 Características del control inmediato de legalidad.**

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha revelado una serie de características que son propias del control inmediato de legalidad, en reciente, sentencia de 11 de mayo de 2020<sup>6</sup>, se esbozaron estas, así:

2.2.1. Se advierte que se trata de un *“verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial”*.

2.2.2. Su ejercicio es *“automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado”*.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19, expediente número: 11001-03-15-000-2020-01958-00

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente número: 11001-03-15-000-2020-00944-00

2.2.3. Este control es "autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo".

2.2.4. También es "integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso".

2.2.5. No puede pasarse por alto que es "compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad".

2.2.6. Por último es un "control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control"; y, "hace tránsito a cosa juzgada relativa" (...), solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no

*es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distinto que puedan edificarse sobre la misma norma”.*

### **2.3 Caso concreto.**

En el caso bajo estudio se tiene que la Alcaldía del municipio de Sitionuevo dictó el Decreto 074 de 23 de marzo de 2020, mediante el cual *“se adoptan medidas para la protección y conservación de la salud y la vida”* en ese ente territorial, acto administrativo de carácter general, que por ser expedido por una autoridad del nivel territorial, se somete al estudio del medio de control inmediato de legalidad a efectos de determinar por este Tribunal si procede el análisis de fondo o si hay lugar a abstener del mismo.

Para comenzar ha decirse que el sustento legal del acto objeto de control según se lee en el mismo, se encuentra soportado en el artículo 296 y numeral 2 del artículo 315 constitucional, artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Decretos 417 y 457 de 2020 y Resolución 453 de 2020.

Los primeros artículos reseñados en el acto en cuestión que son constitucionales, por una parte refiere a la jerarquía de la Rama Ejecutiva en la conservación del orden público, esto es, los actos del presidente se aplican de manera preferente frente a los de los gobernadores y estos sobre los de los alcaldes; de otra parte, el otro artículo que precisa las atribuciones de los alcaldes, manifiesta que a este le compete dirigir la acción administrativa del municipio, es decir, le entrega la cabeza y representación de la administración municipal.

En cuanto a los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, no son otra cosa que la expresión propia del orden público y de la función de policía entendidos estos, el primero, como el *“conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”*<sup>7</sup>, mientras que el segundo, expresa *“la gestión administrativa concreta del poder de policía”*, lo que supone *“el ejercicio de competencias concretas asignadas por aquel poder a las autoridades administrativas de policía”*, que compete a los alcaldes, entre otros.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-128-18  
Control inmediato de legalidad 2020-00160

Adviértase que la normativa que autoriza tales gestiones administrativas están encaminadas a mantener la convivencia, el orden público y el respeto de los derechos humanos, por lo que el Alcalde desarrolla tales facultades con vista a esa función de policía.

El Decreto 417 de 2020, indiscutiblemente no desarrolla ni reglamenta decisión o competencia alguna, tan solo declara el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y pese que el Decreto 457 de 2020 fue dictado durante el término de aquel estado de Excepción, es claro, conforme a las definiciones constitucionales previstas en el artículo 215 superior, que este último no es de aquellos denominados legislativos, sino que obedecen a la funciones que el presidente mantiene en relación con el orden público, incluso debe decirse sin prevención alguna, que tal acto administrativo tampoco desarrolla un decreto legislativo, pues su fundamento constitucional y legal se encuentra soportado en los artículos 189, 303 y 315 de la Constitución Política que claramente son expresiones del presidencialismo adoptado por la Asamblea Constituyente de 1991, y de la jefatura de gobierno, dado el orden público es de esa esencia.

Es cierto que se declaró la emergencia sanitaria, por medio del artículo 1 de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020<sup>8</sup>, hasta el 30 de mayo de 2020, pero tal declaratoria fue efectuada por el Ministro de Salud y Protección Social, lo que no conlleva a que tal declaratoria de emergencia sanitaria esté soportada en las previsiones del artículo 215 de la Constitución Política, tampoco puede decirse que tal acto administrativo desarrolla un decreto legislativo, por el contrario, la mencionada resolución tiene sustento en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, norma que ordena:

*“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.*

---

<sup>8</sup> “Artículo 1°. 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”.

*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”*

Adicional a lo ya expuesto, resulta válido afirmar que en torno del orden público y de las atribuciones de la función de policía, les está permitido a los alcaldes, entre otras autoridades territoriales, las siguientes funciones, de acuerdo con lo normado en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994:

**“ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** *<Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán 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.*

*Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:*

*a) En relación con el Concejo (...)*

*b) En relación con el orden público:*

*1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*

*2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:*

*a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;*

*b) Decretar el toque de queda;*

*c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;*

*d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;*

*e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.*

*3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.*

*4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana” (se resalta).*

De esta manera, habrá de afirmarse que el Decreto 074 de 23 de marzo de 2020, expedido y remitido por Alcalde del municipio de Sitionuevo para que se surta el control inmediato de legalidad, no es de aquellos actos administrativos de carácter general manifestado en desarrollo o como reglamentario de un decreto legislativo promulgado en virtud del estado de emergencia económica, social y ecológica a que refiere el Decreto 417 de 2020.

En efecto, para ejercer potestades como las referidas, el Alcalde no requiere del blindaje de las figuras constitucionales estatuidas como estados de Excepción, ni tampoco puede decirse que al desplegar aquellas facultades enmarcadas en el

orden público y la función de policía, el alcalde esté reglamentado o desarrollando norma alguna, simple y llanamente está ejecutando mediante actos administrativos las atribuciones que les son propias.

En suma, el Decreto 074 de 23 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde de Sitionuevo, Magdalena, siendo un acto de carácter general, impersonal y abstracto, desarrolla indiscutiblemente las funciones de policía que le son asignadas a este en virtud del mantenimiento del orden público, 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 no cabe decir nada distinto 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 conexidad o causalidad evidente frente a las medidas consignadas en declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica

Incluso, acogiendo los argumentos expuestos por el Consejo de Estado en el auto de 31 de marzo de 2020, resulta factible asegurar que el decreto bajo análisis en cuanto al control inmediato de legalidad, carece de motivación en tanto no proviene del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción<sup>9</sup>, circunstancia que ha quedado expuesta en precedencia.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Magdalena, se abstendrá de darle curso al control inmediato de legalidad, toda vez que el Decreto remitido por la autoridad que representa al municipio de Sitionuevo, no es de aquellos que deban ser sometidos al examen a que refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, lo que no obsta para que cualquier ciudadano, mediante el medio de control de nulidad estatuido en el artículo 137 de la ley *ejusdem*, controvierta la legalidad de este, pues esta decisión no constituye en modo alguno cosa juzgada.

---

<sup>9</sup> "(...) el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un factor subjetivo de autoría, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un factor de objeto, que recaiga sobre acto administrativo general y un factor de motivación o causa y es que provenga o devenga, del ejercicio de la "función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción" (art. 136 inc. 1° CPACA)". Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, expediente número: 11001-03-15-000-2020-00950-00

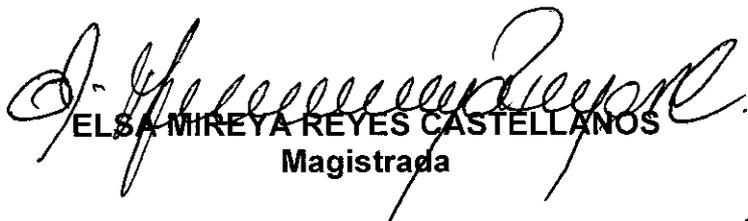
En mérito de las consideraciones que anteceden, **el Tribunal Administrativo del Magdalena**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

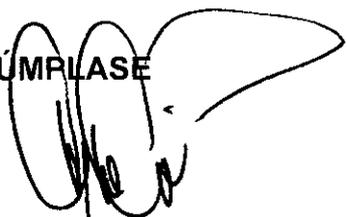
**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Absténgase este Tribunal de ejercer el control inmediato de legalidad contra el Decreto 074 de 23 de marzo de 2020, proferido por Alcalde del municipio de Sitionuevo, toda vez que este acto administrativo no se encuentra en el supuesto de hecho de los artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 137 de la Ley 1437 de 2011, conforme se dejó expresado en precedencia.

**SEGUNDO:** Archívese el expediente de la referencia.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
ELSA MIREYA REYES CASTELLANOS  
Magistrada

  
ADONAY FERRARI PADILLA  
Magistrado

  
MARIBEL MENDOZA JIMENEZ  
Magistrada

  
MARIA VICTORIA QUIÑONES TRIANA  
Magistrada

