

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN: CA-00285
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE COELLO, TOLIMA
TEMA: Decreto 044 del 8 de mayo de dos mil veinte (2020)
REFERENCIA: "POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS PREVISTAS EN EL DECRETO No. 636 DEL 06 DE MAYO 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."

Surtido el trámite correspondiente, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima¹ a pronunciarse sobre el control automático de legalidad del **Decreto 044 del 08 de mayo de 2020** "Por el cual se adoptan las medidas previstas en el Decreto no. 636 del 06 de mayo 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" proferida por el Alcalde Municipal de Coello - Tolima, conforme lo consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 151 -numeral 14- y 185 del C. de P. A. y de lo C. A., con fundamento en los razonamientos que se pasan a exponer.

ANTECEDENTES

El 22 de mayo de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la Oficina Judicial Reparto para estudio, el Decreto 044 del 8 de mayo de 2020 proveniente del Municipio de Coello Tolima.

¹ Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del "Estado de Emergencia económico, social y ecológico" decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente "coronavirus"; y el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.

El 29 de mayo de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto, ordenando además que **1.** por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez días, **2.** durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, **3.** publicar el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la inserción del auto admisorio y **4.** debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria, se dispuso que se publicara en **a.** la página web del municipio de Coello, **b.** de la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima, y **c.** Personería municipal de Coello.

Se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia –Decanaturas de las Facultades de Derecho de las Universidades **a.** del Tolima, **b.** Cooperativa de Colombia y **c.** de Ibagué, y **d.** de la Facultad de Medicina y de Enfermería de la Universidad del Tolima; también a las Direcciones de los Programas de Especialización en Derecho Administrativo que cursan en **a.** la Universidad de Ibagué (SNIES 20202 registrada por la Resolución 14888 del 11 de Septiembre de 2014) y **b.** la Universidad del Tolima SNIES 108354 –, y de manera especial a la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior, Defensa, Justicia y del Derecho y de Salud, a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad territorial que allegara todos los antecedentes administrativos; y finalmente se dispuso, que en su momento, se correría traslado al Ministerio Público para emitir concepto. Todo lo cual se tramitaría a través de los correos institucionales de cada autoridad.

El 1 de junio de 2020 se surtieron las notificaciones personales al Defensor del Pueblo, al Municipio de Coello y a su Personero Municipal y al Procurador 163 Judicial II en lo Administrativo. El mismo día se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Dentro del término de traslado se allegaron 2 conceptos².

El 7 de julio de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

Texto del Acto administrativo y justificación de su expedición.

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el Decreto 044 del 8 de mayo de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Coello, cuyo texto es el siguiente:

***“Decreto No. 044 de 2020
(08 de mayo de 2020)***

Por el cual se adoptan las medidas previstas en el Decreto No. 636 del 06 de mayo de 2020 - por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público.

EL ALCALDE MUNICIPAL DE COELLO, TOLIMA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994 modificada parcialmente por la Ley 1551 de 2012, demás disposiciones concordantes y

² **i.** El Ministerio de Justicia y del Derecho (no intervención) y **ii.** el señor Agente del Ministerio Público destacado en la Corporación emitieron concepto, mediante memoriales remitidos vía electrónica.

CONSIDERANDO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).

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

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

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

Que mediante el Decreto Nacional No. 457 del 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenándose el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país entre el 25 de marzo y 13 de abril de 2020, igualmente en Decreto Nacional No. 531 del 08 de abril de 2020 fue prolongado el aislamiento preventivo del 13 de abril al 27 de abril de 2020, situación similar ocurrió en el Decreto Nacional No. 593 del 24 de abril de 2020 que extendió el aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (0:00 a.m.) del día 27 de Abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de Mayo de 2020.

Que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional, se ha visto la necesidad de tomar medidas que eviten el contagio y propagación del COVID-19, por ello fue expedido el Decreto 636 del 06 de mayo 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", dicha norma señala en su artículo segundo "(...) ordenar a los gobernadores y alcaldes que para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio (...)" así mismo establece el artículo décimo "los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar".

Conforme lo expuesto es imprescindible dar fiel cumplimiento al Decreto No. 636 del 06 de mayo de 2020 y aunar esfuerzos, ya que a fecha 08 de mayo de 2020 según cifras del Ministerio de Salud y Protección Social, Colombia cuenta con 10051 casos positivos de COVID-19, de los cuales 103 se encuentran en el Departamento del Tolima, así como se ha reportado el fallecimiento de 428 personas en el país, a su turno esta misma cartera indicó en el documento "ORIENTACIONES PARA LA RESTAURACIÓN GRADUAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN LAS FASES DE MITIGACIÓN Y CONTROL DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID-19 EN COLOMBIA" de mayo 20 del presente año que "En la medida que la pandemia de COVID-19 ha venido progresando, se han implementado medidas de aislamiento preventivo obligatorio y de distanciamiento físico en todo el país y una vez que las cadenas de transmisión comiencen a declinar, junto con los nuevos casos de COVID-19 es necesario pasar de un distanciamiento físico estricto a una reapertura gradual".

No obstante, de conformidad al boletín epidemiológico semanal N° 17 de la semana 19 al 25 de abril de 2020 del Instituto Nacional de Salud, el promedio de edad de los casos es de 41 años. El 70.2 % de los casos se presenta en menores de 50 años, el 87,4% (6123) de los casos se encuentra en casa, el 8,1% (565) hospitalizado y el 4,4% (314) falleció. El 72.7 (5.095) de los casos se presentan en Bogotá, Cali, Villavicencio, Medellín, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla y Pereira, significando lo anterior la importancia de adoptar íntegramente las medidas que sean indispensables para evitar la propagación del COVID-19, para ello ha sido expedido el decreto legislativo No 539 del 13 de abril de 2020 en su artículo 2 fue ordenado que "Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y

Protección Social", fue así que se expidió la Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020 por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, en la que se adoptó el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19, estando dicho protocolo orientado a minimizar los factores que pueden generar la transmisión de la enfermedad.

Con lo expuesto, es importantísimo adoptar el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 no sin antes resaltar las precauciones del caso y de conformidad a las directrices dadas por las autoridades competentes, por lo que se continuará con el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Coello, Tolima, a partir de las cero horas (0:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

En mérito de lo expuesto, el Alcalde Municipal de Coello, Tolima,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. - **ADÓPTESE** el Decreto Nacional No. 636 del 06 de mayo de 2020 en la Jurisdicción territorial de Coello, Tolima, y dese cumplimiento a su contenido.

ARTÍCULO SEGUNDO. **ORDENAR** el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Coello, Tolima, a partir de las cero horas (0:00 a.m.) del día 11 de Mayo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de Mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancía de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servidos: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores de pago, (iv) compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, siempre y cuando estos se realicen de manera virtual, (vi) servidos notariales, y (vii) de registro de instrumentos públicos.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas y adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS Y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servidos profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.

7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
8. *Las actividades relacionadas con los servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
9. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
10. *La cadena de producción. Abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos, medicinas y demás productos para mascotas, así como los elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
11. *La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, pecuarios y agroquímicos, -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.*
12. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrá comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.*
13. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
14. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
15. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
16. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
17. *Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*

18. *La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e Insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*
19. *La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e Insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*
20. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*
21. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
22. *La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura.*
23. *La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 7 Decreto No 636 del 06 de mayo de 2020, cuando la misma llegare a ser aplicable en la jurisdicción Municipal.*
24. *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.*
25. *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.*
26. *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.*
27. *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 y de las plataformas de comercio electrónico.*
28. *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.*
29. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena*

logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

30. La prestación de servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores postales de pago, (iv) profesionales de compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, (vi) chance y lotería, (vii) centrales de riesgo, (viii) transporte de valores, (ix) actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, (x) expedición licencias urbanísticas.

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

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

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

34. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar el mantenimiento indispensable de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

35. 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.

36. 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.

37. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de (i) productos textiles, (ii) prendas de vestir, (iii) cueros y calzado, (iv) transformación de madera; (v) fabricación de papel, cartón y sus productos; y (vi) sustancias y productos químicos, (vii) metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

38. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, y distribución de las manufacturas de (i) vehículos automotores, remolques y semirremolques, (ii) motocicletas, (iii) muebles, colchones y somieres.

39. Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos.

40. Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio. Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos. Comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios.

41. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años (de manera individual), por un período máximo de una (1) hora diaria, en el horario comprendido entre las 06:00 a 08:00 horas. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad a que hace referencia la Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como las disposiciones que la sustituyan, adicionen o modifiquen.

Para efectos de la presente disposición, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

A. Para el ejercicio de la actividad deportiva a que refiere el presente numeral, el Municipio permitirá cualquier ejercicio individual, como; caminar, trotar, correr, montar en bicicleta entre otros.

B. La práctica deportiva será permitida en un radio de dos (2) kilómetros.

C. Será obligatorio del uso de tapabocas e hidratación personal e individual.

D. Deberá mantener una distancia mínima de tres (3) metros entre las demás personas.

E. No se permitirá el uso de parques infantiles o canchas del Municipio.

Los niños y niñas mayores de Seis (6) años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora (30 minutos) al día, en compañía de uno de sus padres o familiar entre los 18 y 60 años. En todo caso el acompañamiento por parte del adulto deberá respetar las disposiciones de pico y cédula, así como las jornadas y horarios que se establecerán más adelante.

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

43. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de Policía, así como los usuarios de estas.

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

45. Parquederos públicos para vehículos.

46. El servido de lavandería a domicilio.

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades, debiendo para tal efecto adoptar los protocolos de bioseguridad a que hace referencia la Resolución No. 000666 del 24 de Abril de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como las disposiciones que la sustituyan, adicionen o modifiquen.

Parágrafo 2. Las personas y/o empresas que desarrollen las actividades habilitadas para su ejercicio según el Decreto 636 de mayo 06 de 2020, solo podrán iniciar las respectivas actividades, previa verificación por parte de la Dirección de Salud y la Secretaría Competente del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, las circulares conjuntas expedidas por el Gobierno nacional y todas aquellas expedidas a nivel departamental y local, para el control de la pandemia del Coronavirus COVID -19.

Parágrafo 3. En todo caso el interesado solicitará a la Dirección de Salud la verificación del cumplimiento del protocolo de bioseguridad, previamente al inicio de sus actividades para ello acudirá a los canales institucionales previstos para tal fin.

Parágrafo 4. En ningún caso las personas y/o empresas que desarrollen las actividades habilitadas en el Decreto 636 de 2020, **podrán iniciar su operación**, antes de que se establezcan en su caso, los protocolos de bioseguridad por el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 5. Corresponde a la Dirección Local de Salud, Secretaria de Desarrollo Social, Secretaria de Gobierno, Comisaría de Familia, Secretaría de Planeación, Secretaria de Desarrollo Agropecuario, Inspección de Policía, Policía Nacional y demás autoridades se policía verificar que las actividades que estén contenidas en el artículo 3° del Decreto 636 de mayo 06 de 2020 cumplan con las medidas y protocolos de bioseguridad.

Parágrafo 6. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3, debiendo para tal efecto adoptar los protocolos de bioseguridad a que hace referencia la Resolución No. 000666 del 24 de Abril de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como las disposiciones que la sustituyan, adicionen o modifiquen.

Parágrafo 7. Con el objeto de cumplir la medida de distanciamiento social y aislamiento preventivo obligatoria ordenada por el Presidente de la República hasta el próximo 25 de mayo de 2020 hasta las cero (00:00) horas, la persona autorizada por el núcleo familiar para su abastecimiento, la práctica de deporte, entre otros, podrá hacer uso de dichas excepciones en las siguientes jornadas:

PICO Y CÉDULA PARA COMPRAS, ABASTECIMIENTO Y PRÁCTICA DE DEPORTE EN COELLO	
DÍA	CÉDULA TERMINA
LUNES	1 - 2 - 3
MARTES	4 - 5 - 6
MIÉRCOLES	7 - 8 - 9
JUEVES	0 - 1 - 2
VIERNES	3 - 4 - 5
SÁBADO	6 - 7 - 8
DOMINGO	9 - 0

Las personas además podrán circular para efectos de cobrar los subsidios y giros que ha venido otorgando el Gobierno Nacional.

La persona del núcleo familiar que acuda a su abastecimiento a los supermercados o establecimientos de expendio de alimentos minoristas en la ciudad, deberá portar su cédula de ciudadanía.

Parágrafo 8. 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, debiendo para tal efecto adoptar los protocolos de bioseguridad a que hace referencia la Resolución No. 000666 del 24 de Abril de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como las disposiciones que la sustituyan, adicionen o modifiquen.

Parágrafo 9. *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, debiendo para tal efecto adoptar los protocolos de bioseguridad a que hace referencia la Resolución No. 000666 del 24 de Abril de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como las disposiciones que la sustituyan, adicionen o modifiquen.*

Parágrafo 10. *Las niñas y los niños que se encuentren sin la compañía de sus padres o la (s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de aislamiento de que trata el presente Decreto, serán conducidos por la autoridad competente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, para verificación de derechos.*

De igual forma, los 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 1° del presente decreto, serán conducidos a la Comisaría de Familia para que procedan con la verificación de derechos y el proceso sancionatorio a que hubiere lugar, conforme a lo dispuesto en artículo 190 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 91 de la Ley 1453 de 2011.

Parágrafo 11. *Las actividades mencionadas anteriormente a pesar estar exceptuadas, en la medida de sus posibilidades darán prevalencia al uso de las tecnologías, información y comunicación para evitar la propagación del COVID-19.*

ARTÍCULO CUARTO. **PROHÍBASE** el ingreso y circulación por vía terrestre o fluvial de extranjeros y nacionales no residentes en el Municipio de Coello, salvo las excepciones previstas en el anterior artículo. A efectos de garantizar el cumplimiento de la presente medida, la fuerza pública (Policía y Ejército), organismos de socorro y con apoyo de servidores y empleados públicos, adoptar las correspondientes acciones de seguimiento y control.

Parágrafo. *Para efectos del presente artículo, las personas relacionadas en el artículo 3, solo podrán ingresar a realizar la actividad, el tiempo estrictamente necesario para ello y no se permitirá que desarrolle actividad distinta a la que esta exceptuada. Serán acreedores a las sanciones de ley las personas que las reciban en sus residencias.*

ARTÍCULO QUINTO. **INSTAR** a las entidades del sector público y privado que durante la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 sus empleados y contratistas presten preferentemente sus servicios en la modalidad de teletrabajo, trabajo en casa o similares si su presencia no es indispensable en la sede de trabajo.

*Así mismo, **EVALÚENSE Y ADÓPTENSE** hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de mayo de 2020 las medidas de teletrabajo, horarios flexibles, disminución de reuniones y aglomeraciones, para lo cual, se fijan las siguientes instrucciones para el ejercicio de las actividades propias de la Entidad:*

El personal se organizará con su jefe inmediato para lo pertinente, y para desempeñar sus labores desde su respectivo hogar haciendo uso de las tecnologías de la información y afines, previa aprobación del Alcalde. De ello, se implementará entonces el teletrabajo respecto de las personas que, por la naturaleza de sus actividades, les sea posible desempeñar el mismo.

ARTÍCULO SEXTO. **PERMITIR** el servicio público de transporte público, de servidos postales y distribución de paquetería, en el territorio Municipal, que sean estrictamente

necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas dispuestas en el artículo 3° del presente Decreto. Para tal efecto el ejercicio de las actividades permitidas, las mismas deberán llevarse a cabo sin contrariar el toque de queda a que hace referencia el Decreto 038 del 17 de abril de 2020, el cual continua vigente.

Parágrafo: En el evento que la actividad o actividades exceptuadas requieran iniciarse, desarrollarse o terminarse en el horario comprendido entre las 20:00 horas y las 06:00 horas, deberá encontrarse previamente comunicadas y/o autorizadas por la Alcaldía Municipal y coordinarse con los funcionarios dispuestos en los puntos de control, así como con el personal de la Policía Nacional, so pena de hacerse acreedor de las sanciones de ley, salvo situaciones de caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobado.

ARTÍCULO SÉPTIMO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Prohíbese dentro del municipio de Coello, Tolima, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de las cero horas (0:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. Queda prohibida la venta y consumo de bebidas embriagantes los fines de semana en el Municipio, desde los viernes a las dieciocho horas (18:00), hasta los lunes a las seis horas (06:00).

ARTÍCULO OCTAVO. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD. Coordínese con la fuerza pública y demás instituciones del Estado las medidas que sean conducentes para velar por los derechos del personal médico y del sector salud ante cualquier amenaza o violación a sus derechos.

ARTÍCULO NOVENO. RESTRICCIÓN PARA LA MOVILIDAD DE VEHÍCULOS. Con el objeto de reducir la circulación injustificada de los vehículos automotores, automóviles y motocicletas, créese dentro de la jurisdicción del Municipio de Coello la siguiente restricción durante las 24 horas del día, conforme al último dígito de la placa nacional de los automotores:

EN LOS DÍAS PARES DEL CALENDARIO	EN LOS DÍAS IMPARES DEL CALENDARIO
Vehículos cuya placa termine en dígito par: 2, 4, 6, 8 y 0	Vehículos cuya placa termine en dígito impar: 1, 3, 5, 7, 9.

ARTÍCULO DÉCIMO. ACTIVIDADES FÍSICAS Y DE EJERCICIO AL AIRE LIBRE DE MENORES. Los niños entre los 6 y 13 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre sin aglomerarse con otros niños o adultos tres (3) veces a la semana, media hora al día en compañía de uno de sus padres o familiares, entre las ocho (08:00 a.m.) y las once (11:00 a.m.) horas. Los niños mayores a los 13 y hasta los 17 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre sin aglomerarse con otros niños o adultos tres (3) veces a la semana, media hora al día en compañía de uno de sus padres o familiares, entre las catorce (14:00 p.m.) y las diecisiete (17:00 p.m.) horas.

Parágrafo 1. Las actividades físicas y de ejercicio al aire libre no se podrán realizar a una distancia superior a dos (2) kilómetros de la residencia de la persona y, por lo tanto, no se podrán desplazar fuera de la jurisdicción municipal.

Parágrafo 2. Para el ejercicio de estas actividades, deberá tenerse en cuenta el pico y cédula del padre o familiar que lo acompaña.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. *Las disposiciones contempladas son de estricto cumplimiento, la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto acarrearán las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016 (artículos 35 núm. 2, 222 y 223 -amonestación o multa-), Ley 769 de 2002, literal e, inciso 14, modificado por artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de violación de medidas sanitarias contempladas en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. VIGENCIA. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

Dado en Coello, Tolima, a los ocho (08) días de Mayo de Dos Mil Veinte (2020).

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

EVELIO CARO CANIZALES
Alcalde Municipal”.

Intervenciones.

Ministerio de Justicia y del Derecho.

Manifiesta que considera que el Ministerio del Interior es el llamado, si lo estima pertinente y necesario, a pronunciarse sobre la legalidad de los actos expedidos dentro del Estado de Emergencia por lo gobernadores y alcaldes. Precisa que conforme las competencias asignadas en los artículos 18.7 y 19.5 del Decreto Ley 2893 de 2011, al Ministerio del Interior le corresponde velar por el cumplimiento de las competencias de las entidades territoriales, así como prestar apoyo y realizar seguimiento a los gobernadores y alcaldes en el cumplimiento de las obligaciones en materia de orden público

Recalca que las competencias del Ministerio de Justicia y del Derecho, conforme al Decreto 1427 de 2017, se dirigen a formular la política pública de acceso a la justicia y reducción del problema de las drogas y del delito, con la finalidad de proveer una justicia pronta, eficiente y cercana al ciudadano; así como a promover y coordinar políticas y estrategias en materia de racionalización, reforma y defensa del ordenamiento jurídico; gestión jurídica pública del derecho; ejercicio de la profesión de abogado; socialización de la información jurídica; justicia transicional y restaurativa; acceso a la justicia formal y a la alternativa; política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, en la prevención del delito y las acciones contra la corrupción y la criminalización organizada. De tal manera, concluye que el Ministerio de Justicia y del Derecho se abstiene de intervenir dentro del proceso. (Oficio MJD-OFI20-0017751-DOJ-2300 del 2 de junio de 2020).

Agente del Ministerio Público.

El Procurador 163 Judicial II Administrativo indica que lo primero que se debe analizar en el caso en concreto, es si el Decreto expedido por el Alcalde municipal de Coello, Tolima puede considerarse dentro del ámbito de aplicación del Control Inmediato de Legalidad, a la luz de los requisitos previstos en el artículo 136 del C.

de P.A y de lo C.A., es decir, que se trate de una medida de carácter general, fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja del desarrollo de decretos legislativos.

Señala que frente a los 2 primeros aspectos su configuración no ofrece duda, dado que el decreto objeto de análisis no tiene un destinatario específico, particular o concreto, por el contrario, se evidencia que se trata de medidas de aplicación en toda la jurisdicción del territorio municipal. Así mismo, observa que el decreto es expedido por el Alcalde municipal, es decir, una autoridad administrativa, de igual manera que a través del mismo se adoptan medidas sanitarias y de policía con el fin de atender la situación del Covid-19 en su jurisdicción territorial; frente al tercer elemento, colige que el decreto fue expedido en vigencia de la declaratoria del estado de excepción, pues esta había sido declarada nuevamente el 6 de mayo de 2020.

Expresa que el Decreto 44 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Coello no surge en desarrollo de un Decreto Legislativo, que por el contrario, se evidencia que la norma remitida se fundamenta en facultades ordinarias de policía frente a una situación preexistente (estado de emergencia sanitaria) a la declaratoria del estado de excepción; precisa que si bien es cierto que el Decreto 636 de 2020 adopta medidas en materia de orden público, es decir, relacionadas directamente con facultades de policía administrativa como las adoptadas en la norma estudiada, aquel no solo no tienen el carácter formal de decreto legislativo, sino que se reitera, se fundamentan en potestades ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, pueden ser materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico. (fls. 50 a 67).

CONSIDERACIONES

Competencia.

De conformidad con los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 -14- y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional; la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima es competente, por el factor objetivo y funcional, en única instancia, para estudiar la legalidad del Decreto No. 044 del 8 de mayo de dos mil veinte (2020) *“Por el cual se adoptan las medidas previstas en el Decreto No. 636 del 06 de mayo 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”*, expedida por el alcalde municipal de Coello, ya que el medio de control judicial nominado Control Inmediato de Legalidad, es procedente para examinar *“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”*.

En éste caso, el **Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020** *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19.

Por otro lado, y conforme se expondrá más adelante, las medidas adoptadas por el alcalde municipal cumple las expectativas legales autorizadas por el **Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020**, consideración que no puede soslayarse en éste pronunciamiento, ya que el control judicial que hoy acomete la Sala, está referido al universo normativo -Derecho vigente y viviente- de ésta martirizada patria y que

por virtud de la Constitución, la Ley, la Doctrina y la Jurisprudencia, marcan la confrontación de *“Las medidas de carácter general”, “que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa” y “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*.

A su vez, y directamente desarrollando el **Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020**, se expidió el Decreto 636 de 2020 (mayo 6) *“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”*; con esta normativa se dispuso el protocolo para hacer efectivo aislamiento preventivo obligatorio de limitación total a la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, como protocolo de bioseguridad.

De los Estados de excepción y de las Características de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción.

1. Los Estados de excepción se basan en turbaciones del orden público, y entonces los artículos 115, 188, 189 -num. 3 y 4-, 296, 303 y 315 -num. 2- Superiores ahora si cobran preeminencia; de tal linaje, en estas materias, los Gobernadores y los Alcaldes son siempre Agentes territoriales del Presidente de la República y jerárquicamente, cumplen sus directrices.

Ciertamente que el Constituyente estableció que en desarrollo de los Estados de excepción, el Ejecutivo nacional podía asumir algunas competencias propias del Legislativo y en razón a ello, lo dotó de capacidad vinculante para expedir *“Decretos legislativos”*.

Éstos Decretos legislativos están encaminados a conjurar las crisis sociales causadas por *“Guerra exterior”*³, o *“En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía”*⁴, ora *“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”*⁵.

La asunción de tareas legislativas por el Gobierno tiene dos controles básicos, **i.** el control político a cargo del Congreso de la República⁶, y **ii.** el control jurídico propiamente dicho, a cargo de la Corte Constitucional.

2. Ahora bien, en el artículo 215 Superior se explicó que la Administración, nacional o territorial, podía expedir *“medidas de carácter general”* como desarrollo de los aludidos Decretos legislativos, en el ámbito de sus competencias; obviamente, para activar el sistema de controles y contrapesos interinstitucional, se dijo que el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos controlarían *“Las medidas de carácter*

³ Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia.

⁴ Artículo 213 Ib.

⁵ Artículo 215 Ib.

⁶ A través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno o del Gobierno Nacional cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

general” i. “que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa” y ii. “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, a través del Control Inmediato de Legalidad, que es, a no dudarlo la posibilidad técnica inmediata del cuerpo especializado de lo contencioso administrativo para hacer efectiva la limitación al poder de las autoridades administrativas como medida eficaz y oportuna para impedir la aplicación de normas ilegales territoriales en el marco de los estados de excepción.

Por esta potísima razón, las autoridades competentes que expidan aquellas “medidas de carácter general, deben enviar los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición para que, o el Consejo de Estado o el Tribunal Administrativo con jurisdicción sobre la autoridad territorial, se pronuncien sobre la legalidad de la decisión; la contumacia de la autoridad administrativa, faculta a la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo para aprehender directamente el conocimiento, por este específico medio de control, el estudio definitivo de legalidad de la decisión administrativa aludida.

Escalamiento de excepciones de control judicial

El aislamiento social -voluntario u obligatorio- trajo por consecuencia la suspensión de muchas actividades de la comunidad, de entre ellas, la administración de justicia; ello implicó la suspensión de términos judiciales, y en principio, el órgano que administra la prestación del servicio esencial de administración de justicia solo exceptuó la actividad protectora de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela y del habeas corpus⁷, -el sistema penal nunca se paralizó para los efectos de resolver peticiones de libertad-. Luego se amplió la excepción a los medios de control de Nulidad por inconstitucional y Nulidad⁸ y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial⁹.

Evidentemente la vía ordinaria permitiría ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control

⁷ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de marzo de 2020, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020.

⁸ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020 y PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

⁹ C. S. de la J, A PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 “Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”.

inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona¹⁰ o ciudadano¹¹, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

El control inmediato de legalidad y sus normas habilitantes.

Parece necesario que haya que repetirlo, los estados de excepción aluden al concepto jurídico político de orden público “El régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho, tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades. Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración.”¹²⁻, que en la doctrina de la Corte Constitucional¹³, implica, **i.** el responsable del orden público es el Presidente de la República, **ii.** los Gobernadores y Alcaldes, en esta materia, **iii.** son sus Agentes en cada circunscripción territorial; por lo tanto, en los estados de excepción, **iv.** las autoridades territoriales son jerárquicamente subalternos del Presidente de la República, **v.** deben cumplir

¹⁰ C. de P.A. y de lo C.A., “**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”.

¹¹ C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.”.

¹² Sentencia No. C-179/94.

¹³ Sentencia C-179-94; ya glosada.

estrictamente y sin extralimitación, los parámetros que el Ejecutivo nacional considera conveniente para conjurar la crisis, vi. los Gobernadores y Alcaldes no son pues, ruedas sueltas en el andamiaje institucional.

En desarrollo de la previsión tal, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "*Ley estatutaria de los Estados de Excepción*", que por mandato superior debió ser examinada previamente por la Corte Constitucional en su condición de Guardiana de la Carta¹⁴; precisando en el artículo 20 del proyecto se previó "*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.*" En ese mismo sentido, el control judicial en concreto fue desarrollado por los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, con los recovecos del artículo 185 Ib.

Por manera pues, la Sentencia No. C-179 de 94¹⁵, se encargó de describir doctrinalmente la institución jurídico política "*estados de excepción*"¹⁶; y evidenció que por tratarse de eventos excepcionales de institucionalidad "*No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es ése el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza.*"

Deteniéndose en el aludido artículo 20 del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara, la Corte Constitucional advirtió escueta pero contundentemente, **i.** su palmario sustento constitucional, **ii.** exceptuado, claro está,

¹⁴ Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*", Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

¹⁵ Ib.

¹⁶ "**ESTADOS DE EXCEPCIÓN-Justificación**

El derecho es siempre compatible con un cierto grado de desobediencia y no puede ser de otro modo. Pero cuando ese grado de desobediencia, permisible e inevitable, es traspuesto, la convivencia se torna difícil y hasta imposible, especialmente cuando son las normas reguladoras de conductas sin las cuales la coexistencia no es pensable, las que están comprometidas. Cuando tal ocurre, el desorden se ha sustituido al orden. ¿Cuándo exactamente ocurre tal fenómeno? No es posible determinarlo con entera certeza. Pueden surgir discrepancias. Es, entonces, cuando se requiere el criterio autorizado y prevalente del órgano de la comunidad que ha de verificar, con fuerza vinculante, que el fenómeno se ha producido o su advenimiento es inminente. Justamente, para esas situaciones se han creado los Estados de excepción. Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, entonces, normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica."

el inciso 3, **iii.** que aludía a una competencia abiertamente inconstitucional, pues **iv.** en control alguno de constitucionalidad abstracto se evidencia una supuesta “*suspensión provisional normativa*” a cargo de la Corte Constitucional.

Así las cosas, se expidió la comentada ley estatutaria el 2 de junio de 1994, la cual fue promulgada en el Diario Oficial No. 41.379 del 3 de junio de 1994, y se nominó “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”; como ya se visualizó.

Posteriormente, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011¹⁷, determinaron que le corresponde en única instancia, la competencia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, ejercer el *control inmediato de legalidad*; respecto de **i.** las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa territorial, únicamente ejercidas, **ii.** como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por ello delimitaron el procedimiento en su artículo 185 Ib.

Reiteró el Legislador, no de manera tautológica sino preventiva y restrictiva **a.** que las competencias sobre orden público para conjurar las crisis, deben entenderse estrictas y regladas; **b.** y previó que las autoridades territoriales podían expedir normas generales, **1.** pero que debían serlo y hacerlo con arreglo a los Decretos legislativos que expida el Gobierno, o sea, **2.** actos de carácter general, **3.** proferidos en ejercicio de la función administrativa territorial durante los Estados de excepción, **4.** pero como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno, **5.** que, se itera, pueden ser decretados por autoridades territoriales departamentales y municipales, y que, **6.** para su control judicial específico y concurrente, la competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Corolario de lo dicho es, **i.** una cosa es el decreto que declara el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional¹⁸, **ii.** otra, muy distinta, son sendos decretos legislativos que el Gobierno o Gobierno Nacional dicten para conjurar la crisis en materias específicas y concretas; así, **iii.** las normas que las autoridades territoriales pueden dictar al amparo de la institución, **iv.** son las específicamente determinadas por el Ejecutivo nacional en cada caso concreto para conjurar la crisis del “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional, **v.** no otras.

Con el Consejo de Estado diríamos¹⁹, finalmente, respecto de las características del C.

¹⁷ (enero 18), promulgada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, <Rige a partir del 2 de julio de 2012, Art. 308>, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

¹⁸ Competencia adscrita al Presidente de la República y los ministros del Despacho.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial De Decisión, Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO; Auto interlocutorio del 22 de abril de 2020, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01163-00 (CA)A. Actor: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Demandado: Resolución 005 del 19 de marzo de 2020, Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones, «*[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones*», Decisión: Auto que no avoca conocimiento.

También; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE; Sentencia del 31 de mayo de 2011, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA), Actor: Ministerio de la Protección Social.

I. de L., glosando su jurisprudencia del artículo 185 aludido, **i.** su carácter jurisdiccional: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; **ii.** es inmediato y automático porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional o Territorial, se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; **iii.** es oficioso, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; **iv.** es autónomo porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; **v.** hace tránsito a cosa juzgada relativa porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; **vi.** el control es integral dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y **vii.** es compatible, concurrente y/o coexistente con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.

Corolario de lo anterior es que los requisitos a examinar en este especial medio de control, son los preliminares y concurrentes de *i) ser un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa y/o potestad reglamentaria y; iii) que sea desarrollo un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción;* luego de lo cual y satisfechos, se avanza, integralmente a examinar su análisis material del acto (confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, junto con las demás normas constitucionales y legales aplicables) y la razonabilidad de la decisión (test de razonabilidad, que se vincula con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción).

Decretos legislativos.

Los Decretos legislativos²⁰ dictados dentro del Estado de excepción actual, son, entre

²⁰ El Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ tuvo oportunidad de precisar las características específicas de los decretos legislativos:

“(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes:

(a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia.

otros, los Nos. 417 de marzo 17²¹; 434 de marzo 19²²; 438 de marzo 19²³; 439 de marzo 20²⁴; 440 de marzo 20²⁵; 441 de marzo 20²⁶; 444 del 21 de marzo²⁷; 458 del 22 de marzo²⁸; 460 del 22 de marzo²⁹; 461 de marzo 22³⁰; 464 de marzo 23³¹; 467 de marzo

(b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

²¹ *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.*

²² *“Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social — RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”.*

²³ *“Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020”.*

²⁴ *“Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.*

²⁵ *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.*

²⁶ *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”.*

²⁷ *“Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

²⁸ *“Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

²⁹ *“Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

³⁰ *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.*

³¹ *“Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.*

23³²; 468 de 2020 de marzo 23³³; 469 de marzo 23³⁴; 470 de marzo 24³⁵; 475 del 25 de marzo de 2020³⁶; 476 del 25 de marzo de 2020³⁷; 482 de marzo 26³⁸; 486 del 27 de marzo de 2020³⁹; 487 del 27 de marzo de 2020⁴⁰; 488 del 27 de marzo de 2020⁴¹; 491 de marzo 28⁴²; 492 del 28 de marzo de 2020⁴³; 499 del 31 de marzo de 2020⁴⁴; 500 del 31 de marzo

³² “Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³³ “Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. — Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

³⁴ “Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³⁵ “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³⁶ “Por el cual se deroga el Título 9 de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la política de precios de insumos agropecuarios”

³⁷ “Por el cual se hace la inclusión de unas subpartidas arancelarias en la lista de bienes de capital definida en el artículo 1° del Decreto 676 de 2019”

³⁸ “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

³⁹ “Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁴⁰ “Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19”

⁴¹ “Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19”

⁴² “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁴³ “Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”

⁴⁴ “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19”

de 2020⁴⁵; 507 del 01 de abril de 2020⁴⁶; 512 del 2 de abril⁴⁷; 513 del 02 de abril de 2020⁴⁸; 516 del 04 de abril de 2020⁴⁹; 517 del 04 de abril de 2020⁵⁰; 518 del 04 de abril de 2020⁵¹; 519 del 05 de abril de 2020⁵²; 522 del 06 de abril de 2020⁵³; 528 del 07 de abril de 2020⁵⁴; 530 del 08 de abril de 2020⁵⁵; 532 del 08 de abril de 2020⁵⁶; 537 de abril 12⁵⁷; 538

⁴⁵ “Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁴⁶ “Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020”

⁴⁷ “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁴⁸ “Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁴⁹ “Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁵⁰ “Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”

⁵¹ “Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁵² “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁵³ “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁵⁴ “Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁵⁵ “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁵⁶ “Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁵⁷ “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

del 12 de abril⁵⁸; 539 de abril 13⁵⁹; 546 de abril 14⁶⁰; 564 del 15 de abril de 2020⁶¹; 568 de abril 15⁶², 569 de abril 15⁶³; 570 del 15 de abril de 2020⁶⁴; 571 del 15 de abril de 2020⁶⁵; 573 del 15 de abril de 2020⁶⁶; 574 del 15 de abril de 2020⁶⁷; 575 del 15 de abril de 2020⁶⁸; 576 del 15 de abril de 2020⁶⁹; 579 del 15 de abril de 2020⁷⁰; 580 del 15 de abril de 2020⁷¹; 581 del 15 de abril de 2020⁷²; 637 de mayo 6⁷³ y 688 de mayo 22 de 2020⁷⁴,

⁵⁸ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁵⁹ “Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁶⁰ “Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁶¹ “Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁶² “Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”.

⁶³ “Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

⁶⁴ “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁶⁵ “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁶⁶ “Por el cual se establecen medidas de carácter tributario en relación con el Fondo Agropecuario de Garantías, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”

⁶⁷ “Por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁶⁸ “Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”

⁶⁹ “Por el cual se adoptan medidas en el sector de juegos de suerte y azar, para impedir la extensión de los efectos de la pandemia de Covid-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁷⁰ “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁷¹ “Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁷² “Por el cual se adoptan medidas para autorizar una nueva operación a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A -Findeter, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁷³ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

⁷⁴ “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020”.

por lo tanto tienen las características descritas por el Consejo de Estado⁷⁵.

El Decreto 417 de 2020, es legislativo.

Se destaca, no obstante, que el Decreto 417 de 2020, cuando declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, no hizo cosa distinta de abrir la talanquera institucional para dictar los Decretos legislativos que se le autorizan al Gobierno; no obstante, es claro que la decisión política fundamental del Presidente fue la de facultarse para mutar en legislador, sobre cuyos cuerpos normativos es que se basa la función Administrativa de las autoridades nacionales o territoriales en cuanto, sean “*desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”.

El Decreto legislativo 539 de abril 13 de 2020⁷⁶.

El Gobierno Nacional encargó al Ministerio de Salud y Protección Social de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación del Covid-19, para lo cual determinó, que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus Covid-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus Covid-19.

En virtud de tal facultad, estableció en cabeza de las entidades territoriales la obligación de sujetarse a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social y vigilar el cumplimiento del mismo.

En todo caso, estipuló que los efectos del mencionado decreto rigen “*a partir de su publicación*”.

Por su parte, el Gobierno expidió el Decreto 636 de , como desarrollo de éste Decreto legislativo.

⁷⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

⁷⁶ “*Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

El Decreto legislativo se basó en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Decretos nacionales ordinarios.

Los Decretos nacionales Nos. 418 del 18 de marzo⁷⁷, 420 de marzo 18⁷⁸, 457 del 22 de marzo⁷⁹, 531 del 8 de abril⁸⁰, 536 de abril 11⁸¹, 593 del 24 de abril⁸² y 636 de mayo 6 de 2020⁸³, entre otros, dictados en el curso del “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”-, **no son Decretos legislativos**, son meros decretos ordinarios o reglamentarios de las materias a las que aluden sus considerandos; y además de no serlos, son manifiestamente inconstitucionales como quiera que nacieron por fuera de las facultades extraordinarias que entrega la Constitución al Gobierno Nacional⁸⁴ durante los estados de excepción -artículo 215 Superior- y abordan temas que, teniendo reserva de ley⁸⁵, solo es competencia del ejecutivo abordar estas temáticas como Decretos legislativos; por esta potísima razón, hay que distinguir las medidas adoptadas **i.** para conjurar la crisis sanitaria por la pandemia del Coronavirus Covid-19, especialmente en materia de aislamiento preventivo obligatorio, prohibición de la movilización, restricción a múltiples actividades productivas y de manufactura o intercambio de bienes y servicios, **ii.** con las medidas para desarrollar el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en

⁷⁷ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

⁷⁸ “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.

⁷⁹ “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.”

⁸⁰ “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”.

⁸¹ “Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

⁸² “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”.

⁸³ “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”.

⁸⁴ Para que no se diga que la distinción es insustancial; el Constituyente del 91 explicó en su artículo 115, “El Presidente de la República es **Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa**.”

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.”.

Y como si alguien no entendiera la diferencia, o la oteara como sutil y acaso inane precisión, el Constituyente se encargó de atestar “Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, **tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables**”.

⁸⁵ El aislamiento limita fuertemente o suspende de facto derechos fundamentales centrales en un estado democrático, tales como la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), el derecho a la igualdad (artículo 13), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), las libertades de reunión (artículo 37), religión (artículo 19), asociación (artículo 38 CP), entre otros. Además, por la técnica mixta de reglamentar las leyes a las que se alude en sendas partes considerativas, restringen o nulitan temporalmente el ejercicio de artes o profesiones o actividades lícitas como el comercio y la industria y la prestación de servicios esenciales como la educación, la administración de justicia y tantas otros.

todo el territorio nacional”.

Los Decretos nacionales 418, 420, 457 y 531 de 2020 no son legislativos.

El Decreto nacional 418 de 2020, se fundamentó *“En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”*, y se desarrolló con normas legales para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-.

El Decreto nacional 420 de 2020, se fundamentó *“en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020”*, y se desarrolló con normas legales -Ley Estatutaria 1751 de 2015 de la salud; artículos 198 y 199 de la Ley 1801 de 2016 y la Ley 136 de 1994- para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-.

El Decreto 457 de 2020 se basó *“En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”* y además, en los artículos 2, el numeral 4 del artículo 189, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012-; los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016; la Ley Estatutaria 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud; la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19 y su Resolución 464 del 18 de marzo de 2020; los Decretos 418 del 18 de marzo 2020, 420 del 18 de marzo de 2020; y otras normas anteriores a la declaratoria del Estado de emergencia; para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-, tales como el Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, la limitación totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con excepciones, la Suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la Prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

El Decreto 531 de 2020 se basó *“En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”* y además, en los artículos 2, el numeral 4 del artículo 189, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012-; los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016; la Ley Estatutaria 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud; las Resoluciones Nos. 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19, 450 del 17 de marzo de 2020 y 464 del 18 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; 453 del 18 marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las Directivas 03 de 20 de marzo de 2020, 04 de 22 de marzo de 2020 y 06 de 25 de marzo de 2020 expedidas por el Ministerio de Educación Nacional; los Decretos 418 del 18 de marzo 2020, 439 del 20 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo del 2020; y otras normas anteriores a la

declaratoria del Estado de emergencia; para ordenar el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional, tomando muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad y tranquilidad-, tales como la limitación totalmente la libre circulación de personas en el territorio nacional, con excepciones, la Suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la Prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

Del acto objeto de control inmediato de legalidad.

En principio y desde noviembre anterior, la humanidad empezó a sobrecogerse por los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad Covid-19 o popularmente "*coronavirus*". La crisis humanitaria sobreviniente era palpable desde los primeros indicios de la pandemia que se inició en el lejano oriente y que, más temprano que tarde, llegaría a nuestra patria.

Por tal menester,

1. El Presidente de la República y sus ministros expidieron los Decretos legislativos 417⁸⁶ y 539 del 13 de abril, para reconocer el "*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*" en el territorio nacional y poco a poco se establecieron Decretos legislativos sobre las materias necesarias para conjurar la crisis, mediante los protocolos adecuados para trabajo en casa y normas de bioseguridad.

Por su parte,

2. El Secretario el Alcalde Municipal de Coello, Tolima, expidió el decreto de la referencia el 8 de mayo anterior.

El burgomaestre estableció en el acto administrativo de la referencia las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis que describió, y dijo fundamentar su competencia en "*ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley*

⁸⁶ El Presidente de la República y los ministros del Despacho reconocieron, entre otras cosas: "*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 pandemia¹¹, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, 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."

Y que el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó varias decisiones de prevención y contención de la pandemia que resultaron finalmente insuficientes para enfrentar la crisis aludida -Decreto 417 de 2020 (Marzo 17) "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*"-.

136 de 1994 modificada parcialmente por la Ley 1551 de 2012, demás disposiciones concordantes y”, así mismo, en el cúmulo normativo que el Gobierno Nacional explayó en el **Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020**⁸⁷; y **a.** artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189, 296, 303, y 315 de la Constitución Política; **b.** artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; **c.** artículos 5, 6, 198, 199, 201, y 205 de la Ley 1801 de 2016, **d.** Ley Estatutaria 1751 de 2015, **e.** Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, 464 del 18 de marzo de 2020, y 000666 del 24 de abril de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, **f.** Decretos nacionales 418 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, y **636 del 6 de mayo de 2020**; **g.** artículo 190 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 91 de la Ley 1453 de 2011, **h.** Ley 769 de 2002, literal e, inciso 14, modificado por artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, **i.** artículo 368 del Código Penal, y **j.** a las multas previstas en artículos 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016; y en la parte resolutive definió:

1. Adoptar el Decreto nacional No. 636 del 6 de mayo de 2020 en la jurisdicción territorial de Coello, Tolima.
2. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio a partir del 11 de mayo de 2020 hasta el 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19.
3. Permitir el derecho de circulación de personas en determinados casos o actividades, ordenando la adopción de los protocolos de bioseguridad a que hace referencia la Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020, expedida por el Ministerio de Protección Social, así como el inicio y desarrollo de actividades habilidades según el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020; permitir la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar actividades descritas, y determinar un pico y cédula para compras, abastecimiento y práctica de deporte en Coello.
4. Prohibir el ingreso y circulación por vía terrestre o fluvial de extranjeros y nacionales no residentes en el municipio de Coello, salvo las excepciones previstas en el decreto.
5. Instar a las entidades del sector público y privado que durante la emergencia sanitaria por causa del Covid-19, sus empleados y contratistas presten preferentemente sus servicios en la modalidad de teletrabajo, trabajo en casa o similares si su presencia no es indispensable en la sede de trabajo.
6. Permitir el servicio público de transporte público, de servicios postales y distribución de paquetería en el municipio, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria.
7. Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en el municipio, en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el 11 de mayo hasta el 25 de mayo de 2020, quedando prohibida la venta y consumo de bebidas embriagantes los fines de semana en el municipio de Coello.
8. Coordinar con la fuerza pública y demás instituciones del Estado las medidas que sean conducentes para velar por los derechos del personal médico y del sector salud ante cualquier amenaza o violación a sus derechos.
9. Crear pico placa en el municipio con el objeto de reducir la circulación injustificada de vehículos automotores, automóviles y motocicletas.
10. Establecer un horario para realizar actividades físicas.
11. Precisar que las disposiciones contempladas en el decreto municipal son de

⁸⁷ Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.

estricto cumplimiento, y que la violación e inobservancia de las medidas acarrearán las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2018, Ley 769 de 2020, Ley 1383 de 2010, artículo 368 del Código Penal y las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016.

12. Decretar que el decreto rige a partir de la fecha de expedición y publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Caso concreto.

Descendiendo al *sub examine*, corresponde a la Sala Plena verificar, en primer lugar, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 044 del 8 de mayo de 2020 “*Por el cual se adoptan las medidas previstas en el Decreto No. 636 del 06 de mayo de 2020- por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público*”, expedido por el Alcalde Municipal de Coello, para luego, **y en caso de superarse tal examen**, ahora sí adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad en este asunto.

Factor subjetivo o de autoría.

El Decreto 044 del 8 de mayo de 2020 fue expedida por el Alcalde Municipal de Coello, Tolima, que es una entidad territorial de la jurisdicción del Departamento del Tolima; ergo, el conocimiento de este control inmediato de legalidad, corresponde al Tribunal Administrativo del Tolima en Sala Plena, como lo prescriben los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional. Se cumple el primer presupuesto.

Factor de objeto.

Advierte la Sala que el Alcalde Municipal de Coello adoptó una medida de carácter general en su circunscripción territorial, como uno de los mecanismos escogidos por el Gobierno Nacional para conjurar la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos; definiendo en su jurisdicción las directrices de una norma con fuerza de ley -Decreto Legislativo 539 de 2020-, en situación abstracta e impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general, allanándose al segundo presupuesto.

No obstante lo anterior, se precisa que, directamente desarrollando el **Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020**, se expidió el Decreto 636 de 2020 (mayo 6) “*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*”; con esta normativa se dispuso el protocolo para hacer efectivo aislamiento preventivo obligatorio de limitación total a la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, como protocolo de bioseguridad.

Factor de motivación o causa.

El control inmediato de legalidad de un acto, supone que el mismo haya sido proferido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción en

concreto.

Y como el Gobierno Nacional se habilitó las facultades excepcionales legislativas en el Decreto 417 de 2020 -Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional- por causa la pandemia aludida, que ya fue declarado exequible como tema competencial de la H. Corte Constitucional en unos tiempos cortos -**Sentencia C-145 del 2020 Sentencia C-145 del 2020**-, acordes con las medidas de urgencia enunciadas en los Decretos legislativos 417, y 539 de 2020; el Tribunal pues, entiende satisfecha la capacidad para modificar las Leyes del Gobierno Nacional en desarrollo de los Estados de excepción.

El Alcalde municipal, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de decretos legislativos, en el caso de autos, no hizo más que adecuar en su jurisdicción las prescripciones nacionales, igualmente entiende satisfechos los requisitos de avenimiento a las normas superiores del acto administrativo de la referencia. Por manera pues, hállese cumplido el tercer presupuesto de procedibilidad, motivo por el cual es procedente adelantar el examen de fondo.

De los requisitos formales y materiales del Decreto 044 del 8 de mayo de 2020.

- Competencia de la autoridad que lo expide.

El acto administrativo analizado está suscrito por el Alcalde Municipal de Coello Tolima, como servidor de la administración local, conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994⁸⁸, que desarrolló el ordenamiento Superior -artículos 2, 209 y 315- y que impone a estos servidores públicos las responsabilidades consecuentes para asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo -artículo 91 de la Ley 136 de 1994 “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”⁸⁹.

En cuanto a las normas de policía y función administrativa, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016⁹⁰ “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia*

⁸⁸ “**ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** *En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.*”

⁸⁹ Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

⁹⁰ “**ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

Ciudadana” imponen a los Alcaldes y autoridades territoriales acometer las tareas inherentes en tanto, “...el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos...”⁹¹ como un poder puramente normativo porque es función sujeta al marco constitucional, legal y reglamentario, con la adopción de reglamentos de alcance local.

El Tribunal entiende que el aislamiento social obligatorio restringió severamente e hizo nugatorio el ejercicio de muchos derechos fundamentales tales como la fuerte reducción de manufacturación, intercambio y producción de bienes y servicios, junto con la restricción fortísima de muchos derechos fundamentales como la simple movilidad y ejercicio de la libertad de cultos y otras vocaciones espirituales (individuales y colectivas), compatibles con la simple lúdica del inconsciente colectivo.

Conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Es obvio que los Decretos legislativos 417, y 539 de 2020 fueron allanados en sus regulaciones normativas territoriales por la administración local de Coello; por lo cual, evidentemente el articulado satisface el elemento causal de la función ejercida, en cuanto a la **a.** relación evidente entre los hechos que habilitan al emisor el acto administrativo -la pandemia que aqueja la especie y obligó al aislamiento social obligatorio, que ya no voluntario- y **b.** la verificación de la jerarquía normativa que supone el apego a la sujeción de normas superiores para resguardar las funciones de policía administrativa desde el Presidente de la República hasta los Gobernadores y Alcaldes, y que no puede excluirse a los Secretarios del Despacho⁹².

En la perspectiva constitucional y legal, la gestión en salud pública es función esencial del Estado y para tal fin la Nación y las entidades territoriales concurrirán en su ejecución en los términos señalados en la presente ley.

La motivación del acto administrativo territorial calca genéricamente los Decretos Legislativos **417** de marzo 17 de 2020 y **539** del 12 de abril, con el fin de evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social, incentivar la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las

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

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

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”
(Subraya fuera del texto original)

⁹¹ Sentencia C-813/14. Referencia: expediente D-10187, Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1355 de 1970 “Por el cual se dictan normas sobre Policía”, Demandante: Hamixon Leal Chilatra, Magistrada (e) Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ; Sentencia del 5 de noviembre de 2014.

⁹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH; Sentencia del 8 de julio de 2014, Radicación: 11001031500020110112700 (CA), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 2962 de 2011.

comunicaciones; y con ello para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia innumerable; por tal menester, en la medida de lo posible, el cobijo en casa se ofreció como el escudo inmediato de protección de la especie con la consecuente restricción de muchas libertades individuales y colectivas.

Éstas circunstancias afincadas en el aislamiento social obligatorio impulsó la imposibilidad de circulación y la abdicación de la lúdica humana para restringirse en el ejercicio de interacción social cuasi universal, lo cual explica una a una las medidas legislativas del Gobierno Nacional y su réplica territorial de las medidas macro; ninguna de las cuales se ofrece, a simple vista, como infractoras del orden constitucional y legal vigente.

La concurrencia de facultades ordinarias y de las potestades autorizadas por un Decreto legislativo autorizan analizar el Decreto de la referencia por la vía especial del Control Inmediato de Legalidad; lo anterior, bajo la perspectiva ineludible de que el **Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020**, dio pauta para la expedición del Decreto 636 de 2020 (mayo 6) *“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”*; y que con esta normativa se dispuso el protocolo para hacer efectivo aislamiento preventivo obligatorio de limitación total a la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, como protocolo de bioseguridad.

En el decreto territorial analizado se replica el protocolo de bioseguridad determinado por la autoridad con competencia nacional de expedir la medida replicada.

Al romper la Sala otea mecanismos de salubridad, moralidad, tranquilidad y seguridad en el texto y en el contexto del Decreto analizado; es la función de policía administrativa hecha realidad como configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses, inviolabilidad opuesta al legislador y al poder central como respeto a la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias, y la autodirección en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan; por manera pues, en términos de la Corte Constitucional⁹³, significa el ejercicio de la simple distribución de competencias en distintos niveles territoriales bajo el amparo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad:

“PODER DE POLICÍA ADMINISTRATIVA-Jurisprudencia constitucional

En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también

⁹³ Sentencia C-813-14 (Referencia: expediente D-10187, Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1355 de 1970 *“Por el cual se dictan normas sobre Policía”*, Demandante: Hamixon Leal Chilatra, Magistrada (e) Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ; Sentencia del 5 de noviembre de 2014).

en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.”.

Son funciones ordinarias y de usanza que compete a las entidades territoriales conforme a los artículos 311 a 315 Superiores y la Ley 136 de 1994 -y sus consecuentes modificaciones-, que siempre están al alcance normativo, sin importar que transitemos o no en un Estado de excepción.

El acto administrativo analizado está suscrito por el Alcalde del municipio de Coello, éste como Jefe de la administración local quien tiene la obligación de dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo, también conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994⁹⁴, que desarrolló el ordenamiento Superior -artículos 2, 209 y 315- y que impone a éstos servidores públicos las responsabilidades consecuentes para asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo -artículo 91 de la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*⁹⁵; y en este caso, la modificación de los servicios prestados por la Alcaldía, atendiendo decisiones adoptadas en un Decreto legislativo en concurrencia con normas habituales de los burgomaestres colombianos.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia **C-205/20** del 25 de junio de 2020, expediente RE-272 *“Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 539 de 13 de abril de 2020”*⁹⁶, Magistrado Ponente: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, declaró la **exequibilidad** de los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto Legislativo 539 de 2020, porque **primero** cumple los requisitos formales de validez definidos por la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Jurisprudencia constitucional, **segundo**, constató que dicho Decreto cumple con todos los requisitos formales de constitucionales; en efecto suscrito por el Presidente y todos los ministros, fue proferido durante la vigencia y en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020, **Tercero**, contiene motivación, por cuanto expresa las razones que justificaron su expedición; de tal manera expresó que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 539 de 2020 cumplían con los requisitos materiales de validez al haber superado la totalidad de juicios estudiados, considerando que la unificación de las competencias para la expedición de los protocolos de bioseguridad, está encaminada a conjurar la grave situación generada por la pandemia, ya que la creación de estos instructivos es un presupuesto dirigido a controlar el contagio y minimizar los riesgos a los cuales se ve expuesta la población ante la reactivación de los sectores de la economía, la sociedad y la administración pública, con posterioridad al aislamiento preventivo. De tal manera, esta medida persigue materializar la obligación del Estado de

⁹⁴ *“ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO. En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”*

⁹⁵ Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

⁹⁶ *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica social y Ecológica”.*

preservar el derecho a la salud, al trabajo en condiciones dignas y a la vida de los residentes en el territorio nacional frente al Covid-19

Luego de realizar un análisis detallado de cada una de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 539 de 2020, la Sala Plena concluyó que las mismas cumplían con los requisitos materiales de validez al haber superado la totalidad de juicios estudiados.

En concreto, la Corte consideró que la unificación de la competencia para la expedición de los protocolos de bioseguridad (art. 1º), está encaminada a conjurar la grave situación generada por la pandemia, ya que la creación de estos instructivos es un presupuesto dirigido a controlar el contagio y minimizar los riesgos a los cuales se ve expuesta la población ante la reactivación de los sectores de la economía, la sociedad y la administración pública, con posterioridad al aislamiento preventivo obligatorio. De tal forma, esta medida persigue materializar la obligación del Estado de preservar el derecho a la salud, al trabajo en condiciones dignas y a la vida de los residentes en el territorio nacional frente al COVID-19.

En el mismo sentido, esta Corporación coligió que no existen en el ordenamiento jurídico medios ordinarios a través de los cuales se hubieren podido adoptar las disposiciones objeto de examen. Se advirtió que el presidente no cuenta con competencia para asignar las funciones a un ministerio, puesto que de conformidad con la Constitución esto corresponde al legislador ordinario (art. 150-7 C. Pol.). Frente a la competencia consagrada en el Decreto Ley 4107 de 2011 (art. 2.3), este Tribunal indicó que no se extiende a regulaciones vinculantes sobre el funcionamiento y normal operación de otros sectores de la economía diferentes al sector a cargo del Ministerio de Salud. Ahora bien, las medidas que puede adoptar el ministerio según la Ley 1753 de 2015 (art.69) se restringen a garantizar el talento humano, los bienes y los servicios de salud, lo cual no incluye la expedición de protocolos de bioseguridad para todas las actividades económicas.

Finalmente, la Sala advirtió que, si bien la financiación de los elementos requeridos para la ejecución de los protocolos no fue fijada en el decreto, es claro que la misma corresponde a los empleadores según el CST, el Decreto Ley 1295 de 1994, la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 1072 de 2015, quienes a su vez pueden pedir apoyo a las ARL. En todo caso, aclaró que no está permitido trasladar los costos de la ejecución de los protocolos a los trabajadores.

Así mismo, indicó que respecto de la sujeción de Gobernadores y alcaldes a dichos protocolos y la supervisión de su cumplimiento por las secretarías municipales o distritales del sector correspondiente (art. 2º), esta disposición tiene como objetivo la articulación de los diferentes actores en la aplicación de los protocolos de bioseguridad y la exigencia unificada de tales prácticas en todo el territorio nacional. Los protocolos de bioseguridad, según lo indicado, buscan que las empresas, los trabajadores y la sociedad en general, protejan su salud y su vida, así como la de sus familias y los que hacen parte de su entorno, bajo el seguimiento de instrucciones relacionadas principalmente con el distanciamiento individual, al aseo personal y la utilización de tapabocas. En esa medida, la Sala coligió que la norma dirigida a que se apliquen de manera uniforme y se supervise su cumplimiento por las entidades territoriales propende por la mitigación y manejo del Covid-19, es decir, persigue controlar la perturbación provocada por la pandemia y limitar sus graves consecuencias.

Puntualmente, concluyó que no se desconoce el principio de autonomía territorial comoquiera que esta disposición responde al principio de coordinación (art. 288 C. Pol.). En efecto, el establecimiento de protocolos permite la concreción de pautas específicas para autorizar la reapertura de las actividades económicas suspendidas con el confinamiento, por lo que las directrices que se imparten desde el Ministerio de Salud y Protección Social, se entienden informadas por criterios de salud pública y de interés nacional que deben guiar la actuación de las autoridades regionales y locales al momento de autorizar la apertura de los sectores que a cada uno compete. Así, entiende la Corte que se armonizan los principios unitarios y de autonomía como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional.

Además, la prevalencia del principio unitario en este evento también se fundamenta en: **i)** la importancia del tratamiento de la evidencia científica, pues se entiende que órganos como el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social poseen una información técnica que debe ser el marco de actuación uniforme del Estado; **ii)** la importancia de la homogeneidad, que implica la articulación entre los intereses nacionales y los autónomos; y **iii)** el hecho de que los asuntos territoriales tienen una réplica distante de la nación.

Conforme lo anterior, evidencia la Sala que los reglamentos municipales no intentan estar por encima de los nacionales, y por ello la decisión no naufraga en la ilegalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, el Decreto Legislativo 539 de abril 13 de 2020⁹⁷, del Gobierno Nacional modificó el criterio temporal, señalando que tal facultad estará vigente mientras dure el estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio Salud y Protección Social desde la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 -que se prorroga de tanto en tanto-, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus Covid-19 y con arreglo a los Decretos legislativos.

De la cosa juzgada relativa.

Evidentemente la vía ordinaria permitirá ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control

⁹⁷ “Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica social y Ecológica”.

inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona⁹⁸ o ciudadano⁹⁹, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

Queda a salvo, igualmente, el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho¹⁰⁰ si se presentan las exigencias de sus elementos normativos.

Las incidencias procesales del Decreto Legislativo 806 de 2020.

El Decreto Legislativo 806 de 2020 (Diario Oficial No. 51335 del 04 de junio de 2020) “*Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, determinó una reforma al Código General del Proceso y al Procedimiento de lo Contencioso Administrativo, **1.** sin hacer distinción e incluyendo las reglas contenidas en la manera de realizar las notificaciones y

⁹⁸ C. de P.A. y de lo C.A., “**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

PARÁGRAFO. *Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”.*

⁹⁹ C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. *El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.”.*

¹⁰⁰ “**ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”.

comunicaciones, **2.** que no había periodo de transición¹⁰¹, ni distinción de los estatutos a excluir -con lo que modificó los artículos 306 y 308 de la Ley 1437 de 2011-, y como regula normas procesales, que son de orden público, **3.** tienen aplicación general inmediato; en razón a ello, regula la totalidad del trámite del asunto de la referencia en tanto su artículo 16 comporta “**Vigencia y derogatoria.** El presente decreto legislativo rige a partir de su publicación y estará vigente durante los dos (2) años siguientes a partir de su expedición”; por lo tanto, las partes e intervinientes observarán los artículos 1 a 13 como asunto liminar de su comportamiento procesal.

Por tal menester, la Secretaría de la corporación, además, observará con especial celo su contenido, especialmente para **a.** surtir la notificación¹⁰² a que haya lugar, **b.** el envío de los oficios o comunicaciones correspondientes, **c.** el traslado que se requiera y **d.** la conformación del expediente digital.

Conclusión.

La medida adoptada en el decreto territorial analizado se justifica en la necesidad inmediata de fortalecer el cuidado de la salud, lo que impide acudir al general ejercicio de los derechos (laborales, comerciales, de reunión, de cultos y un larguísimo etcétera) en las sedes habituales de las personas para su interacción social, en tanto este medio de restricción de libertades supone la disposición de un período de reducción del riesgo de contagio por el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia sanitaria; por eso el Gobierno nacional dispuso el confinamiento de las personas en sus residencias y ese aislamiento social obligatorio implicó la cesación de casi todas las actividades lícitas asociadas a la vida cotidiana, razón para que el teletrabajo y la modificación de la atención al público se regulara

¹⁰¹ “tiene por objeto implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como, las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales, durante el término de vigencia del presente decreto. Adicionalmente, este decreto pretende flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y contribuir a la pronta reactivación de las actividades económicas que dependen de este...”.

¹⁰² “Artículo 8. Notificaciones personales. Las notificaciones que deban hacerse personalmente también podrán efectuarse con el envío de la providencia respectiva como mensaje de datos a la dirección electrónica o sitio que suministre el interesado en que se realice la notificación, sin necesidad del envío de previa citación o aviso físico o virtual. Los anexos que deban entregarse para un traslado se enviarán por el mismo medio. El interesado afirmará bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la petición, que la dirección electrónica o sitio suministrado corresponde al utilizado por la persona a notificar, informará la forma como la obtuvo y allegará las evidencias correspondientes, particularmente las comunicaciones remitidas a la persona por notificar.

La notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

Para los fines de esta norma se podrán implementar o utilizar sistemas de confirmación del recibo de los correos electrónicos o mensajes de datos.

Cuando exista discrepancia sobre la forma en que se practicó la notificación, la parte que se considere afectada deberá manifestar bajo la gravedad del juramento, al solicitar la declaratoria de nulidad de lo actuado, que no se enteró de la providencia, además de cumplir con lo dispuesto en los artículos 132 a 138 del Código General del Proceso.

Parágrafo 1. Lo previsto en este artículo se aplicará cualquiera sea la naturaleza de la actuación, incluidas las pruebas extraprocesales o del proceso, sea este declarativo, declarativo especial, monitorio, ejecutivo o cualquiera otro.

Parágrafo 2. La autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar información de las direcciones electrónicas o sitios de la parte por notificar que estén en las Cámaras de Comercio, superintendencias, entidades públicas o privadas, o utilizar aquellas que estén informadas en páginas Web o en redes sociales”.

en la circunscripción territorial como desarrollo de un Decreto legislativo que autorizó el radical cambio de la interacción social.

A su vez, el **Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020**, permitió al Gobierno la expedición del Decreto 636 de 2020 (mayo 6) *“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”*; y obviamente, con esta normativa se dispuso el protocolo para hacer efectivo aislamiento preventivo obligatorio de limitación total a la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, como protocolo de bioseguridad. Por lo tanto, el decreto territorial analizado se justifica y tiene pleno soporte constitucional y legal como para salir adelante del control judicial de la referencia.

Por lo expuesto y con la salvedad anotada, se declara la legalidad del acto administrativo revisado a través del presente medio de control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la legalidad del Decreto 044 del 8 de mayo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Coello - Tolima, *“Por el cual se adoptan las medidas previstas en el Decreto No. 636 del 06 de mayo 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”*

SEGUNDO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados, sin perjuicio de los medios del control ordinarios contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

TERCERO: Por Secretaría, y de acuerdo con el Decreto legislativo 806 de 2020, notifíquese la presente decisión a la Alcaldía Municipal de Coello Tolima, al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Igualmente comuníquese esta decisión en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el portal habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura para los medios de control inmediatos de legalidad.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente conforme al reglamento del Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados¹⁰³,

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

¹⁰³ **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.

LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Salva voto

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO