



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 10 de julio de dos mil veinte (2020)

SALA PLENA

Magistrado ponente: Andrés Medina Pineda

Control Inmediato de Legalidad –CIL–	
Asunto:	Sentencia de única instancia
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000- 2020-00208-00
Entidad Territorial:	Departamento de Sucre
Acto Administrativo a controlar:	Decreto 0240 del 27 de abril de 2020
Procedencia:	Control inmediato – Departamento de Sucre

1. LOS ANTECEDENTES

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior, de conmoción interior y de emergencia.

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Presidente de la República de Colombia a través del Decreto 417 del 17 de marzo 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En virtud de esa declaratoria, el Gobierno (presidente y sus ministros) han expedido múltiples, Decretos Legislativos (DL); es decir, normas que tienen fuerza de ley.

De conformidad con la página del departamento administrativo de la presidencia de la República a la fecha de la finalización del plazo de la declaratoria del estado excepción efectuada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el gobierno nacional había expedido 72 decretos legislativos con la firma del Presidente y todos sus ministros para desarrollarlo, así:

Algunos de esos decretos legislativos requieren de normas que los desarrollen para que puedan ejecutarse o puedan ser operativos; es más, según la RAE la palabra desarrollo también puede entenderse como “llevar a cabo algo con ocasión de”..., “que sucede por los”..., o “tiene lugar en razón a los DL”. Esas normas que los desarrollan son actos administrativos y, si son de carácter general, estarán sometidas al control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley estatutaria de los estados de excepción; esto es, la ley 137 de 1994; en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, se desprende de las leyes previamente citadas en el párrafo anterior, que la competencia para ejercer el control inmediato de legalidad dependerá de si el acto administrativo es expedido por una autoridad nacional, en cuyo caso el conocimiento debe asumirlo el Consejo de Estado, o si es expedido por una autoridad territorial,

en cuyo caso debe conocer en única instancia el Tribunal administrativo que ejerza jurisdicción en ese territorio (numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011).

El 6 de mayo de 2020, llega escaneada al correo electrónico institucional del despacho del ponente, el acta individual de reparto N° 70-001-23-33-000-2020-0208-00, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 0240 del 27 de abril de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

2. NORMA A CONTROLAR

**“DECRETO N.º 0240 DEL 27 DE ABRIL DE 2020
"POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA
EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL
CORONAVIRUS COVID - 19, EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN
PUBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 30 del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14,199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994

y,

CONSIDERANDO

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

Y 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 restablecerlo 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, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

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

hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía". (Negrilla fuera de texto original)

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 órdenes 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, (ii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el

tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

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

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

Que el 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 el Gobernador de Departamento de Sucre, en uso de sus facultades legales y mediante Decreto 205 de 2020 ordenó el toque de queda en todo el territorio del departamento de Sucre, en el horario de 18:00 horas hasta las 04:00 horas del día siguiente desde la fecha de expedición del decreto hasta el día 20 de abril de 2020, como medida de restricción a la circulación tendiente a mitigar o controlar la propagación del Coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta al 22 de marzo de 2020, a las 8:00 a.m., que se han presentado 271.364 casos confirmados en el mundo, 11.252 muertes y 173 países con casos confirmados.

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

respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

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

Que por lo anterior, y dadas las Circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento de Sucre expidió el Decreto 0209 de 25 de marzo de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la Pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del Departamento de Sucre, **en cumplimiento del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.**

Que en dicho decreto departamental se adoptó la medida de aislamiento preventivo obligatorio y se establecieron las excepciones previstas en el Decreto 457 de 2020, y se determinaron algunas excepciones adicionales a la orden de aislamiento preventivo obligatorio, que se consideraron adecuadas, necesarias y proporcionales en tanto se relacionan con (i) el funcionamiento de los órganos y ramas del poder público del Estado; (ii) el ejercicio de la libertad de prensa; (iii) defensores de familia y funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar conforme a las precisiones del presente decreto; (iv) el acompañamiento de personas que de manera prioritaria y urgente requieran de atención en salud con el objeto de proteger la vida y la salud; (v) el servicio técnico preventivo y de reparación de ascensores en casos de emergencia con el fin de proteger la vida y la integridad personal y (vi) la pesca artesanal en el marco de la cadena de producción y comercialización de alimentos durante el aislamiento preventivo obligatorio.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 0531 del 08 de abril de 2020

Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, lo cual generó la necesidad de adoptar y modificar algunas disposiciones de los Decretos 0209 y 0219 de 2020 de la Gobernación de Sucre y establecer algunas otras disposiciones, por lo que la Gobernación de Sucre expidió el Decreto 0228 del 15 de abril de 2020 "POR EL CUAL SE MODIFICAN Y ADICIONAN LOS DECRETOS 0209 Y 0219 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", mediante la cual se adoptó el Decreto Presidencial 0531 de 2020, y se prorrogó la medida de aislamiento preventivo obligatorio hasta las cero (00:00) horas del día 27 de abril de 2020.

Que el pasado 24 de abril de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto 0593, Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, por lo que se hace necesario adoptar dichas medidas, y dictar otras disposiciones.

Que estas nuevas medidas se consideran adecuadas toda vez que tienen por finalidad proteger la salud pública como bien jurídico colectivo; la seguridad pública y el orden público en el marco de la emergencia sanitaria y en el Estado emergencia económica,

social y ecológica en que se encuentra el territorio nacional; y la integridad personal de los ciudadanos, en tanto las medidas tienen efectos preventivos sobre la salud y la seguridad de las personas en relación y con ocasión de los supuestos de hecho que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción.

Que igualmente dichas medidas son necesarias para la protección de los intereses jurídicos en juego, por cuanto permiten cumplir con el fin constitucional dentro del marco jurídico de la legalidad establecido por el ordenamiento, especialmente dentro de las facultades y poderes de policía asignados por la Constitución y la Ley al Gobernador.

Que se trata de medidas proporcionales, la adopción de nuevas medidas genera mayor protección especialmente para la salud pública de los habitantes del Departamento de Sucre y su seguridad, y adicionalmente no implican la anulación ni supresión de derechos fundamentales, de manera que con las órdenes, instrucciones y demás medidas se conseguirán los fines propuestos en forma proporcional.

Que además de esto, se hace necesario unificar los Decretos Departamentales número 0209, 0219, y 0228 de 2020, con el fin de facilitar su divulgación y aplicación en todo el territorio Departamental. Que el Departamento de Sucre coordinó y comunicó al Ministerio del Interior y la fuerza pública las medidas que se adoptarán mediante el presente acto administrativo.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

TITULO I

ADOPCIÓN DE INSTRUCCIONES PRESIDENCIALES

ARTÍCULO 1. Adoptar el Decreto 0593 del 24 de abril de 2020, expedido por la Presidencia de la República. 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

TITULO II

DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO

ARTÍCULO 2. PRÓRROGA DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Departamento de Sucre, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto y de acuerdo a lo establecido en la medida de PICO Y CÉDULA, en este mismo Decreto.

ARTÍCULO 3. Garantías para la medida de aislamiento, para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, la Gobernación de Sucre, y los Alcaldes Municipales del Departamento de Sucre, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del

Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población, los cuales, por ser bienes de primera necesidad, también podrán ser adquiridos a cualquier hora mediante plataformas electrónicas, virtuales y/o mediante servicio a domicilio.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPSy de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.
El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
11. La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.
13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.
14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.
17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.
18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.
19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.
20. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.
21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
22. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.
23. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.
24. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
25. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.
26. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio Departamental y de las plataformas de comercio electrónico.

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

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

29. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

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

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

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

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

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

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

36. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de

fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

37. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las siguientes medidas, instrucciones y horarios:

- a) Solo podrán salir hacer actividades físicas las personas entre 18 y los 60 años.
- b) Solo se podrán realizar ejercicios al aire libre en un lapso no mayor a 1 hora diaria.
- c) El horario permitido es de 6:00 am a 7:00 am teniendo en cuenta la medida de pico y cédula establecida en este mismo Decreto,
- d) Prohibido desplazarse de un municipio a otro para realizar actividades deportivas.
- e) No se permite el uso de parques recreo-deportivos, parques biosaludables, parques infantiles ni canchas; y solo se podrá realizar las siguientes actividades: caminar, trotar, correr, andar en bicicleta.
- f) No se podrán adelantar actividades físicas grupales.
- g) Los gimnasios y escuelas deportivas de formación permanecerán cerrados, únicamente está permitida la actividad deportiva y física al aire libre.
- h) La práctica de actividad física será permitida únicamente en un radio de 1 kilómetro del lugar de su residencia.
- i) El uso del tapaboca será permanente.
- j) La Hidratación será de manera personal e individual.
- k) Se debe mantener una distancia mínima de 5 metros entre cada persona.

En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

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

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

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

41. Parqueaderos públicos para vehículos.

Parágrafo 1. Para las excepciones establecidas en los numerales 2, 3 y 37 de este Artículo, siempre deberá respetarse la medida de PICO Y CÉDULA y los horarios establecidos en este mismo Decreto, o en los que lo modifiquen.

Parágrafo 2. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.

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

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

Parágrafo 5. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

Parágrafo 6. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, la Secretaria de Salud Departamental y Municipal para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Parágrafo 7. En el marco de los numerales 10 y 11 del presente artículo se permitirá la pesca artesanal, siempre que se respeten las medidas sanitarias decretadas por las autoridades competentes.

Parágrafo 8. Las excepciones previstas en el presente artículo son de carácter legal y reglamentario. No se expedirán acreditaciones. El Departamento en casos excepcionales solo otorgará acreditaciones por razones de estricta necesidad e interés público, enmarcadas dentro de las excepciones establecidas en el presente artículo.

Parágrafo 9. La fuerza pública realizará las verificaciones respecto del cumplimiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio y las excepciones previstas en el presente artículo.

TITULO III DE LA GRADUALIDAD DE LA ACTIVACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL

ARTICULO 4. Instar a todos los sectores económicos y gremios organizados presentes en el Departamento de Sucre, a que informen y remitan a las Alcaldías municipales y estas a su vez a la Gobernación del Departamento de Sucre, los planes de reactivación económica y comercial, para que estos sean estudiados y analizados, y de esta manera definir, de acuerdo a la política de gradualidad establecida por el Gobierno nacional, la viabilidad de activar dicha actividad, teniendo en cuenta los planes y protocolos de bioseguridad de acuerdo a lo establecido por la Presidencia de la República para estos fines, y que estos protocolos sean aprobados y validados por la Administración municipal correspondiente y aprobados expresamente por el Gobierno Nacional. Para efectos del presente Artículo, el Departamento de Sucre, mediante sus distintas Secretarías de Despacho, Reglamentará lo aquí establecido, siempre con sujeción a lo ordenado por el Gobierno Nacional.

TITULO IV DEL RECURSO HUMANO PROVENIENTE DE OTROS DEPARTAMENTOS

ARTICULO 5. En todo caso, cualquier persona que ingrese al departamento de sucre, y que certifique debidamente que su arribo es con fines de trabajo, deberá previamente coordinar con su contratante, sea esta persona jurídica o natural, pública o privada, la disposición de un lugar de aislamiento, donde deberá permanecer aislado durante por lo menos 14 días previo a la iniciación de sus actividades, para lo cual deberá informar antes de su ingreso a las autoridades

sanitarias del Departamento de Sucre o de sus Municipios los datos de la persona, y el lugar de aislamiento, termino durante el cual las autoridades podrán hacer seguimiento a dicho aislamiento, y podrán practicar las pruebas médicas y diagnosticas que consideren, con el fin de evitar la propagación del Virus COVID -19 en el Departamento de Sucre. La inobservancia de esta medida acarreará las sanciones establecidas en este Decreto y en la Ley.

TITULO V TELETRABAJO Y TRABAJO EN CASA

ARTÍCULO 6. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen la funciones y obligaciones bajo las modalidades *fl de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

TITULO VI DEL TRANSPORTE PUBLICO Y LA MOVILIDAD

ARTÍCULO 7. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio Departamental, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga, siempre y cuando se cumpla con las medidas de bioseguridad establecidas por las autoridades Departamentales y Municipales; para el caso de Transporte de pasajeros, la ocupación del vehículo de Transporte no podrá superar el 35% de su capacidad.

ARTÍCULO 8. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender el transporte doméstico por vía aérea a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020. Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos:

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

ARTÍCULO 9. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD. La gobernación y alcaldes del Departamento de Sucre, en el marco de sus competencias, velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra, para lo cual se autoriza a la Secretaria de Gobierno Departamental y las respectivas Alcaldías del Departamento de Sucre, a expedir los respectivos Actos Administrativo, Circulares, o cualquier otro medio idóneo mediante el cual se adopten medidas en pro de garantizar lo aquí establecido; que dichas medidas deberán ser tomadas de manera inmediata y previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el

Gobierno Nacional, entre las cuales se encuentra la previa aprobación por parte del Ministerio del Interior de los proyectos de medidas de orden público.

TITULO VII BLOQUEO SANITARIO

ARTÍCULO 10. PUESTOS DE CONTROL Y BLOQUEO SANITARIO DEPARTAMENTAL. Ordenar a la Secretaría de Salud Departamental, en coordinación con los municipios, la instalación de puntos de control especiales en los límites del Departamento de Sucre, para adelantar labores sanitarias de identificación, control, prevención, tamizaje de personas y desinfección de vehículos provenientes de otros departamentos y territorios de país, con el fin de prevenir el contagio y propagación del Coronavirus COVID-19.

Las labores sanitarias de prevención, mitigación y control serán adelantadas por la Policía Nacional con apoyo del Ejército Nacional y la Armada Nacional, y con el personal sanitario o técnico que determine la Secretaría de Salud Departamental; para lo cual el Departamento en cabeza del Señor Gobernador, le suministrara los elementos suficientes de bioseguridad al personal de la policía y fuerza pública que apoyan esta labor en los puestos de bloqueo sanitario del orden Departamental.

PARÁGRAFO 1. Para adelantar los controles sanitarios, la Gobernación del Departamento de Sucre informará y coordinará con los Departamentos vecinos la implementación de la presente medidas, sin perjuicio de su aplicación inmediata a partir de la expedición del presente Decreto y de la implementación de medidas análogas por los otros Departamentos.

PARÁGRAFO 2. La Secretaría de Salud Departamental adelantara las actividades de qué trata el presente artículo y las que sean necesarias para prevenir, mitigar, controlar y tratar el riesgo de contagio al interior del territorio departamental, conforme a criterios médicos, científicos y técnicos, en especial atendiendo a lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social.

PARÁGRAFO 3. Entiéndase en todo caso que, cualquier medida de restricción de movilidad impuesta por la Gobernación de Sucre, estas recaerán únicamente sobre vías del orden Departamental por factor de competencia.

ARTÍCULO 11. PUESTOS DE CONTROL Y BLOQUEO SANITARIO MUNICIPALES. Los Alcaldes Municipales deberán adoptar y establecer puntos de control especiales en límites y vías de acceso de su territorio, para adelantar labores sanitarias de identificación, control, prevención, tamizaje de personas y desinfección vehículos provenientes de otros departamentos y municipios, con el fin de prevenir el contagio y propagación del Coronavirus COVID-19.

Las labores sanitarias de prevención, mitigación y control serán adelantadas por la Policía Nacional con apoyo de las Fuerzas Armadas, y con el personal sanitario o técnico que se dispongan por los Alcaldes Municipales siguiendo los protocolos establecidos por el Gobierno Nacional y Departamental, así como los que se determinen por las autoridades municipales, para lo cual el respectivo municipio le suministrara los elementos suficientes de bioseguridad al personal de la policía y fuerza pública que apoyan esta labor.

Los Alcaldes Municipales podrán estudiar el establecimiento de horarios de ingreso y salida de las poblaciones, para lo cual deberán indicar la finalidad, necesidad y proporcionalidad de adoptar dicha medida policiva, sin perjuicio de las excepciones

de circulación establecidas por las normas nacionales y departamentales, y que dichos horarios sean concordantes con la operación del puesto sanitario correspondiente, medidas que deberán ser consultadas previamente con el Ministerio del Interior según los lineamientos establecidos en el Decreto 457 de 2020 y la Circular Externa CIR2020-25-DMI-1000 de fecha 19 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior.

PARÁGRAFO 1. Entiéndase en todo caso que, cualquier medida de restricción de movilidad impuesta por las alcaldías municipales, estas recaerán únicamente sobre vías del orden municipal por factor de competencia, excluyendo las vías Departamentales y/o Nacionales.

ARTÍCULO 12. PROHIBICIÓN DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE HECHO. Se ratifica la prohibición de cualquier medida por vías de hecho y por la fuerza para restringir, limitar o bloquear el acceso y las vías de comunicación dentro y fuera de los municipios. La ejecución de este tipo de comportamientos dará lugar a la imposición de las sanciones penales y medidas de corrección correspondiente por las autoridades competentes.

TITULO VIII PICO Y CÉDULA

ARTÍCULO 13. PICO Y CÉDULA. Autorizar durante la vigencia del presente decreto, la circulación de una (1) persona por núcleo familiar en el horario de las 6:00 horas a 18:00 horas, de acuerdo al último número de la cédula que se encuentra en el presente artículo, esta medida aplica para las actividades descritas en los numerales 2, 3 y 37 del Artículo 3 del presente Decreto.

Las personas autorizadas para la realización de las actividades de que trata el presente decreto, podrán circular en sus vehículos particulares, y de acuerdo al siguiente diagrama:

DÍA DEL PICO Y CÉDULA	ULTIMO NUMERO DE LA CÉDULA
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

PARÁGRAFO 1: La medida de pico y cédula regirá hasta tanto no se expida Acto Administrativo que ordene lo contrario o modifique la misma.

PARÁGRAFO 2: En la aplicación de esta disposición deberán tenerse en cuenta las excepciones y situaciones establecidas en este Decreto.

PARÁGRAFO 3: La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas (Tiendas de barrio) y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel Departamental, podrán prestar sus servicios desde las 6:00 AM hasta las 05:00 PM. Lo anterior sin perjuicio de que puedan comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, por fuera de estos horarios. En todo caso los establecimientos indicados

en este párrafo deberán cumplir con todos y cada uno de los lineamientos establecidos por las autoridades del orden nacional, departamental y municipal, so pena de las sanciones a que hubiere lugar.

TITULO IX ASISTENCIA DE LAS FUERZA MILITARES

ARTÍCULO 14. ASISTENCIA DE LAS FUERZAS MILITARES. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016, con el objeto de mantener la seguridad y convivencia y para afrontar la emergencia sanitaria y la calamidad por el Coronavirus COVID-19, el Gobernador del Departamento de Sucre dispondrá de la asistencia militar, en las cabeceras municipales en la medida que se requiera, para que presten apoyo en el cumplimiento de las medidas sanitarias y de policía adoptadas por el Gobierno Nacional y Departamental en materia de orden público y con ocasión a la emergencia sanitaria.

TITULO X MEDIDAS SANITARIAS

ARTÍCULO 15. USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y TELECOMUNICACIONES. Las ceremonias religiosas y los servicios funerarios deberán respetar las limitaciones y prohibiciones establecidas por el Gobierno Nacional y Departamental. Con el objeto de evitar aglomeraciones y cumplir las medidas adoptadas en el presente decreto en el marco de aislamiento preventivo obligatorio, se deberá acudir al uso de tecnologías de la información y telecomunicaciones.

ARTÍCULO 16. MEDIDAS SANITARIAS PARA CENTROS DE LLAMADAS Y PUNTOS DE PAGO. Los centros de llamadas y puntos de pago deberán adoptar las siguientes medidas sanitarias:

1. Incrementar la frecuencia de limpieza y desinfección del área destinada para esta labor, pisos, paredes, puertas, ventanas, divisiones, muebles, sillas, y todos aquellos elementos con los cuales las personas tienen contacto constante y directo.
2. Incrementar la frecuencia de limpieza y desinfección de los equipos electrónicos como pantallas o monitores, teclado, mouse, teléfono, celulares y en el caso de los Centro de llamadas los auriculares.
3. Se debe tener el área de trabajo lo más despejada de elementos ajenos a la labor, por lo que se debe destinar un área para que el personal guarde maletas, chaquetas y otros elementos.
4. Antes de ingresar al área de trabajo lavarse las manos con agua y jabón, en donde el contacto con el jabón debe durar mínimo 20-30 segundos, mínimo cada tres (3) horas o cuando se requiera.
5. Los baños deben estar dotados permanentemente de jabón líquido y toallas preferiblemente desechables.
6. Al toser o estornudar, cubrir nariz y boca con el antebrazo o usar un pañuelo desechable e inmediatamente lavarse las manos.
7. No consumir tabaco al interior de las áreas de trabajo.
8. Mantener ventilación natural en las áreas de trabajo.

9. Se debe mantener una distancia mínima de 2.0 metros entre las personas, evitando contacto directo (no saludar de beso, de mano y no dar abrazos).
10. En caso de tener síntomas gripales utilizar tapabocas y quedarse en casa.

ARTÍCULO 17. MEDIDAS SANITARIAS PARA CENTROS DE ATENCIÓN AL PÚBLICO. Los centros de atención al público deberán cumplir con todas las medidas y órdenes de policía del orden nacional y departamental tendientes a evitar aglomeraciones, en especial las siguientes medidas sanitarias:

1. Es necesario el uso de tapabocas convencionales, como medida de prevención, y después de su uso, disponerlos en la caneca con bolsa de color negro.
2. Se debe mantener una distancia mínima de 2 metros entre los usuarios, evitando contacto directo.
3. Para aquellos trabajadores que tienen contacto directo y continuo con usuarios, es necesaria la utilización de barreras físicas, como vidrio templado. Al utilizar esta barrera se recomienda la limpieza y desinfección permanente.
4. Por el contacto directo de superficies posiblemente contaminadas se puede utilizar guantes de látex o de vinilo siguiendo las siguientes recomendaciones:
 - Lavarse las manos antes y después de colocarse los guantes.
 - En caso de heridas cubrirlas para evitar exposición.
 - Llevar las uñas cortas y evitar joyas que puedan romperlos guantes.
 - Alejarlos guantes de fuentes de calor.
 - Una vez utilizados los guantes, evitar el contacto con superficies libres de contaminación y depositarlos en la caneca con bolsa de color negro.

ARTÍCULO 18. MEDIDAS SANITARIAS EN PLAZAS DE MERCADO. Se conmina a los alcaldes a implementar medidas y políticas para desestimular la asistencia masiva de personas a las plazas de mercado, tales como estimular los servicios domiciliarios, implementar número máximo de asistentes concurrentes, pico y cédula, etc.

En cumplimiento de las distintas medidas Decretadas por El Gobierno Nacional, y Departamental, los alcaldes adelantarán jornadas sanitarias de información, prevención, limpieza, esterilización desinfección en las plazas de mercados de sus municipios con el objeto de prevenir el contagio y la propagación del Coronavirus COVID-19. Las autoridades municipales deberán enviar un reporte semanal a la Secretaría de Salud sobre el cumplimiento de las actividades previstas en el presente artículo.

De igual manera, los alcaldes municipales, deberán establecer puestos de control sanitario de manera permanente en las plazas de mercado, con la finalidad de ejercer labores sanitarias de identificación, control, prevención, tamizaje de personas y desinfección vehículos que arriban a estos centros, con el fin de prevenir el contagio y propagación del Coronavirus COVID-19

ARTÍCULO 19. MEDIDAS A ADOPTAR POR LAS PERSONAS TRABAJADORAS, PROPIETARIOS Y ESTABLECIMIENTOS QUE PRESTAN SERVICIOS DOMICILIARIOS. Estas directrices se establecen para las personas, trabajadores, propietarios y administradores que prestan servicios a domicilio en las siguientes actividades económicas:

- Emergencias de Servicios Públicos domiciliarios: Acueducto, alcantarillado, energía, aseo, servicio de telecomunicaciones y otros como gas natural.

- Empresas distribuidoras de gas propano.
- Personas que entregan productos a domicilio por medio de motocicletas y bicicletas.
- Establecimientos gastronómicos, restaurantes y establecimientos de alimentos y productos de primera necesidad.
- Establecimientos de ventas de insumos médicos, farmacias, droguerías y productos sanitarios.

1. Medidas para los administradores o propietarios de los establecimientos que prestan servicios a domicilio.

Los administradores o propietarios de los establecimientos que prestan servicios a domicilio deberán establecer control diario del estado de salud de los trabajadores que prestan este servicio, para evitar que las personas asignadas a domicilios presenten síntomas de afecciones respiratorias. Además, deberán:

- Dotar de mascarilla quirúrgica y guantes {desechables en lo posible) a las personas que prestan el servicio a domicilio.
 - Dotar de overol o bata al domiciliario para que al final de la jornada se cambie de ropa.
 - Dotar de bolsas para guardar la ropa de trabajo y posterior lavado (tener cuidado con otras prendas personales y familiares).
 - Informar al usuario que solicita el servicio a domicilio la forma de pago y preferiblemente evitar recibir dinero. De ser posible, recibir el pago con tarjeta, para evitar el contacto y la circulación de efectivo, en caso de no tener datafono, solicitar al cliente tener el valor exacto.
 - La persona que entrega el servicio a domicilio, deberá estar mínimo a 2 metros de distancia del usuario.
 - El domiciliario, al prestar el servicio, deberá desinfectar tanto el vehículo utilizado como su misma persona, de ida y regreso de cada entrega con alcohol al 70% y deberá mantener un kit que contenga agua con jabón o alcohol glicerinado, toallas desechables, bolsa para recoger residuos, mascarilla quirúrgica.
 - Evitar ingresar al domicilio, preferiblemente realizar la entrega por una ventana. En propiedad horizontal no ingresar y solicitar al usuario que los reciba en la entrada principal.
 - El establecimiento debe garantizar un espacio para que la persona guarde sus elementos personales y ropa de diario, aislando dichos elementos de posibles contagios.
 - Realizar la limpieza y desinfección del vehículo donde se llevan los domicilios, así como las canastas u otros elementos donde se cargan los domicilios, al terminar la jornada laboral, la limpieza con detergente de uso común y paño limpio y la desinfección con hipoclorito de uso doméstico dejar 10 min en contacto con las superficies y retirarlo con un paño húmedo.
- Realizar la desinfección de los elementos de seguridad como cascos, guantes, gafas, rodilleras, entre otros, al iniciar y al terminar la jornada con alcohol al 70% (no prestarlos y ser únicos).
- Lavarse las manos con agua, jabón y toalla limpia, mínimo cada 3 horas y al terminar los servicios o al salir del sitio de entrega y cuando se retire los guantes.
- En caso de que los trabajadores presenten signos y síntomas compatibles con COVID-19, deberá informar a la Secretaría de Salud, a la ARL o la EPS del trabajador y suspender las actividades y utilizar mascarilla quirúrgica

Llevar un registro de entregas de los clientes, con dirección y teléfono que sirva como referencia para las autoridades sanitarias en caso de que algún trabajador salga positivo para COVID-19 y se puedan rastrear los contactos.

Fomentar el consumo de agua potable para los trabajadores y la disminución del consumo de tabaco como medida de prevención.

La mascarilla quirúrgica debe cubrir la boca y nariz y deben estar en buenas condiciones.

A través de las plataformas divulgar mensajes preventivos a los clientes y recordar a los domiciliarios las medidas de salubridad, como: antes de cada jornada laboral, se recomienda limpiar de forma correcta el casco, y demás elementos de protección de uso personal y también la motocicleta, la bicicleta o vehículo de transporte, esto con una buena desinfección.

2. Medidas para los usuarios y consumidores que solicitan servicio a domicilio.

- Evitar que la persona que recibirá el domicilio presente síntomas respiratorios.

Usar mascarilla quirúrgica y guantes para recibir el servicio a domicilio.

La mascarilla quirúrgica debe cubrir la boca y nariz y deben estar en buenas condiciones.

Preferiblemente pagar el valor justo del producto para evitar recibir cambio. De ser posible, pagar con tarjeta, para evitar el contacto y la circulación de efectivo.

- Mantener mínimo 2 metros de distancia con la persona que entrega el servicio domiciliario.

- Evitar que la persona del domicilio ingrese a la vivienda, preferiblemente recibir por una ventana o dejarlo en la puerta.

- En propiedad horizontal recibir el domicilio en la entrada principal, use mascarilla quirúrgica y guantes, verifique que la persona del domicilio use mascarilla quirúrgica y guantes.

- Solicitar que el producto venga en doble bolsa, saque el producto de la bolsa y al ingresar a la vivienda sacarla del empaque y si es posible lavarla bajo el grifo de agua límpielo con un trapo limpio.

- Lavarse las manos con agua, jabón y toalla limpia después de recibir cada domicilio.

ARTÍCULO 20. MEDIDAS PARA SUPERMERCADOS Y GRANDES SUPERFICIES. Los supermercados y grandes superficies deberán adoptar las siguientes medidas:

- Entregar a los empleados ubicados en puestos fijos de trabajo (puntos de pago, panadería, porcionado de carne, entre otros) guantes y tapabocas, desinfectante para manos y elementos para la limpieza y desinfección frecuente de utensilios y superficies de contacto en sus sitios de trabajo.

- Hacer extensivas las medidas de prevención y protección a aquellas personas que prestan servicios de transporte de personas y mercancías asociadas a la actividad que desarrollan los supermercados y grandes superficies.

- Intensificar los procesos de limpieza y desinfección de canastillas, carros de mercado, pasamanos, botoneras de ascensores, datafonos, vitrinas, neveras, bandas registradoras y puntos de pago entre otros elementos de uso frecuente por los clientes.

Procurar medidas como la aplicación periódica de desinfectantes de ambiente en los sitios de mayor circulación y en donde se exhiban alimentos sin empaque (frutas, verduras, etc.)

- Incrementar los procedimientos de limpieza y desinfección en baños y zonas de mayor tráfico.
- Se recomienda que, de acuerdo con la capacidad del establecimiento, se genere una estrategia para el control de ingreso de los clientes, de tal forma que se evite aglomeración en pasillos y puntos de pago. De Igual manera, sugerir a los clientes que esperan su turno para ingresar al establecimiento, mantener por lo menos un metro de distancia con las personas de la fila.
- Instalar dispensadores de alcohol glicerinado de fácil acceso para los clientes y garantizar la limpieza de estos puntos, así como instrucciones para su uso correcto. Informar a los clientes la ubicación de estos dispositivos y promover su uso.
- Respetar la medida que sólo asista una persona por hogar al momento de hacer las compras, evitando la presencia de menores o personas de la tercera edad; y que tengan claro los artículos específicos de compra para hacer más ágil esta actividad.
- Sugerir a los compradores pagar sus cuentas con tarjeta, para evitar el contacto y la circulación de efectivo.
- Llamado a la medida y a la prudencia por parte de los consumidores, en la adquisición de un número adecuado de unidades por producto para permitir que toda la población tenga acceso a estos según su necesidad.
- Suspender las prácticas de degustación de alimentos y bebidas.
- Garantizar acceso frecuente a hidratación para el personal que se encuentre laborando en estos sitios, con las medidas de higiene adecuadas.
- Los carritos y bandejas utilizadas por los usuarios en las compras deben ser lavados y desinfectados dos (2) veces al día, además se debe de disponer de desinfectante para que los clientes que deseen limpiar tengan acceso a los productos.
- Deberán en lo posible reforzar sus medidas de vigilancia y seguridad en horas de la noche, mediante métodos de vigilancia privada legalmente constituidas, con el fin de descongestionar las tareas de vigilancia y control de la Policía Nacional, durante el término de la emergencia sanitaria

ARTÍCULO 21. VERIFICACIÓN DE LAS EXCEPCIONES DE CIRCULACIÓN. La fuerza pública verificará el cumplimiento de las excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio, a través de documentos, identificaciones y certificaciones de carácter público o privado, que den cuenta sobre la realización de la actividad exceptuada del aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, entendiéndose que la carga de la acreditación de dichas calidades está en cabeza de quien requiere demostrar dicha condición. De manera excepcional la administración Municipal en cabeza del alcalde, podrá expedir permisos y/o certificaciones especiales de circulación, teniendo en cuenta la necesidad y urgencia de los mismos, enmarcados en las excepciones establecidas en el Decreto 593 de 2020 del Gobierno Nacional, y el presente Decreto de la Gobernación de Sucre.

TITULO XI CONTROL DE PRECIOS Y AYUDA HUMANITARIA

ARTICULO 22. CONTROL DE PRECIOS. Las autoridades del orden municipal, departamental, y nacional, deberán ejercer control especial a los precios del mercado de cada una de las localidades, evitando e identificando casos de ACAPARAMIENTO DE MERCADOS Y ESPECULACIÓN DE PRECIOS, para lo cual se insta a la ciudadanía en general a denunciar mediante la aplicación móvil "SIC PQRSF MÓVIL" (descargable de la tienda virtual de manera gratuita). Esto teniendo en cuenta lo establecido por la Super Intendencia de Industria Y Comercio en CIRCULAR EXTERNA No. 004 de 2020, mediante el cual se exhorta a los alcaldes municipales para que en el territorio de su jurisdicción, se adelanten acciones de inspección y vigilancia respecto de la actividad desplegada por los productores y proveedores, para determinar si los mismos podrían estar vulnerando los derechos de los consumidores, con conductas tales como: el acaparamiento, las ventas atadas, la publicidad engañosa y la información engañosa, sin perjuicio de los delitos a los que se refiere el Título X del Código Penal, de competencia de la Fiscalía General de la Nación.

ARTICULO 23. AYUDAS HUMANITARIAS, todas las autoridades, personas jurídicas o naturales, públicas o privadas que quieran ejercer actividades de apoyo humanitario con ocasión a la emergencia sanitaria, deberán cumplir con todos los lineamientos y medidas ordenadas por el gobierno nacional, departamental y municipal, so pena de las sanciones y acciones correctivas y de policía que surjan del incumplimiento de las mismas.

TITULO XII OTRAS DISPOSICIONES

ARTICULO 24. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Ordenar a los alcaldes que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO 25. Ordenar a los Alcaldes Municipales del Departamento de Sucre, que dentro del término de 5 días, contados a partir de la fecha de expedición del presente Decreto, remitan a la Gobernación de Sucre, el Plan de acción y proyectos de reactivación económica para sus respectivos Municipios, así como también las medidas y excepciones que a su buen juicio consideren, y que conlleven a la prevención y mitigación de la propagación del Virus COVID 19 en sus respectivos Territorios.

ARTÍCULO 26. CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE POLICÍA NACIONALES Y DEPARTAMENTALES. Los Alcaldes Municipales deberán atender las instrucciones y lineamientos establecidos por el presidente de la República y el Gobernador de Sucre.

ARTÍCULO 27. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal

y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue. Los alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.

ARTICULO 28. PUESTO DE MANDO UNIFICADO - PMU. El Puesto de Mando Unificado, instalado de manera permanente mediante Decreto 0205 de 2020, es la única instancia oficial para comunicar a la comunidad sobre los lineamientos, directrices, decisiones y demás temas relacionados con la emergencia sanitaria.

ARTÍCULO 29. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga los Decretos Departamentales 0209, 0219, y 0228 de 2020.

ARTÍCULO 30: PUBLICACIÓN. Ordénese la publicación del presente Decreto en la página web del Departamento De Sucre.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Sincelejo, a los veintisiete (27) días del mes de abril de 2020.

HÉCTOR OLIMPO ESPINOSA OLIVER
Gobernador de Sucre”

1. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

ÚNICA INSTANCIA

Actuación procesal	Fechas o asuntos
Por reparto ordinario se asignó el conocimiento al Tribunal y al despacho del ponente del CIL	6 de mayo de 2020
Se admite la demanda	12 de mayo de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial	13 de mayo de 2020
Se fija el AVISO a la comunidad en la página web de la rama judicial y de la secretaria del Tribunal	13 de mayo de 2020 Inicia: 14 de mayo de 2020 Finalizó: 28 de mayo de 2020
Intervención de la entidad territorial	15 de mayo de 2020
Intervenciones de la ciudadanía	Sin intervención
Requerimiento a la Gobernación de Sucre	19 de mayo de 2020
Una vez cumplidos los 10 días del AVISO se corre traslado al Ministerio Público	Inicia: 29 de mayo de 2020 Finaliza: 11 de junio de 2020
El Ministerio público presenta su concepto	11 de junio de 2020
Pasa al Despacho	12 de junio de 2020

2. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

2.1. LA ENTIDAD TERRITORIAL: Dentro del término concedido, la entidad territorial remitió correo electrónico a la secretaría del Tribunal, remitiendo los actos

administrativos que antecedieron al objeto control, como son, el Decreto 205 de 2020; Decreto 209 de 2020 y Decreto 188 de 2020.

2.2. EL MINISTERIO PÚBLICO:

Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaría del Tribunal el día 11 de junio de 2020; es decir, dentro de los diez días otorgados para ello, de conformidad con el numeral tercero de la providencia que admite el Control Inmediato de legalidad -CIL-, la Procuradora 44 judicial II para asuntos administrativos, presenta su concepto manifestando que, el acto administrativo impugnado no fue expedido en desarrollo de la potestad reglamentaria atribuida al mandatario territorial a través del Decreto Legislativo 417 de 2020 o algún otro decreto legislativo, pues, en el caso concreto, la situación excepcional pandémica advertida sólo da paso para que el gobernante pueda acceder a unas facultades policivas que, aunque extraordinarias en sí, de suyo han sido contenidas, en gran parte, en la legislación administrativa de uso común y corriente y con vocación de permanencia.

Sostiene que, si bien el decreto remitido, fue expedido el 27 de abril de 2020, esto es, después del día que el Gobierno Nacional declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; por lo mencionado en el texto del acto, colige que no contiene un vínculo normativo ni material con la normatividad excepcional que haga ver la determinación cuestionada como un complemento, aclaración o interpretación directa de la legislación extraordinaria, entre ellos, **el Decreto Ordinario Nacional N° 593 del 24 de abril de 2020.**

Por otro lado, destaca que el acto administrativo cuestionado fue promulgado el 27 de abril de 2020, esto es, fuera del límite temporal de la vigencia del período excepcional; por lo que es indubitable concluir que el decreto departamental promulgado, tampoco podría ser considerado que fue proferido en desarrollo o aplicación de los decretos legislativos adoptados en virtud de la

declaratoria del estado de excepción, pues, no tiene un vínculo temporal con la regulación especial que lo hiciera ver como complementaria, aclarativa o interpretativa de la legislación extraordinaria.

Concluye que, el Decreto 0240 del 27 de abril de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre Decreto, no cumple con los presupuestos para el ejercicio del Control Inmediato de Legalidad, como mecanismo especial consagrado en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en especial, el requisito de que el acto tenga como objeto desarrollar o dar aplicación a uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción; lo que indicaría que su examen judicial correspondería a los mecanismos ordinarios establecidos en la legislación contenciosa administrativa y no para que se haga uso de esta especial acción que se encuentra actualmente en trámite.

3. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

5.1. LA COMPETENCIA. El Tribunal es competente para conocer en única instancia del presente medio de control, denominado Control Inmediato de Legalidad -CIL-, en atención a lo establecido en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 y los artículos 136, numeral 14 del artículo 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA-

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, establece:

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

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

En relación con esta disposición la Corte Constitucional, en sentencia **C-179 de 13 de abril de 1994**, mediante la cual hizo la revisión constitucional del proyecto, se expresó lo siguiente:

*“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos **que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República** durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la ley suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de Tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.*

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, en las normas que regulan el control inmediato de legalidad indica:

ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas **en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente apprehenderá de oficio su conocimiento.

Sobre la competencia en única instancia del Tribunal, el CPACA establece:

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia*
(...)

14. *Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.*

A su vez, el trámite del control inmediato de legalidad está regulado así:

ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. *Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*

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

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

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

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

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

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

5.2. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado¹, se ha establecido que:

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

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

En oportunidades anteriores, la Sala² ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 05 de marzo de 2012, exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

² Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

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

En el último tiempo, la Sala Plena³ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

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

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

e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁴:

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

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

El Consejo de Estado, ya se había pronunciado en el mismo sentido en el 2010⁵, al expresar:

“La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la

³ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁴ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), M.P. Ruth Stella Correa Palacio

*declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. **Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.***

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia.

Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.”

Finalmente, sobre las características del CIL, en sentencia del 8 de julio de 2014⁶ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación⁷ había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

“iv) La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Danilo Rojas Betancourth, expediente con radicación número: 11001031500020110112700(CA), actor: Gobierno Nacional, materia: control inmediato de legalidad del Decreto 2962 del 18 de agosto de 2011

⁷ (7) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, rad. CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.

v) El principio de proporcionalidad demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos con su implantación⁸. En opinión de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”⁹.

vi) Por último, el principio de necesidad pretende que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.

13. En conclusión, los principios señalados: integralidad, autonomía, oficiosidad, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad han sido identificados y recogidos por esta corporación como instrumentos que orientan el juicio que sobre los actos administrativos ha sido confiado a la Sala Plena Contenciosa en virtud del control inmediato de legalidad.”

5.3. CONSIDERACIONES

El día 19 de mayo de 2020, de conformidad con el numeral 611 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se presentó el proyecto de fallo dentro del proceso con Radicación: N° 70-001-23-33-000-2020-00062-00-00, mediante mensaje de datos enviado a los integrantes de la Sala Plena.

El día 22 de mayo de 2020, la Sala Plena realizó la reunión por medios virtuales con el fin de abordar el estudio de los proyectos de fallo presentados correspondientes al

⁸ (13) Los principios de proporcionalidad y necesidad fueron recogidos en la decisión del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Ricardo Hoyos Duque, sentencia de 3 de mayo de 1999, rad. CA- 011, actor: Superintendencia Bancaria, demandado: circulares externas 85 del 27 de noviembre de 1998 y 002 de febrero 9 de 1999 expedidas por la Superintendencia Bancaria.

⁹ (14) Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en la Sentencia C-403/10, M.P. María Victoria Calle Correa.

Control Inmediato de Legalidad de los Actos Administrativos proferidos por las autoridades regionales. La sesión y discusión de la Sala Plena fue suspendida, y reanuda el día 26 de mayo de 2020.

La Sala Plena, al abordar el estudio del proyecto de fallo dentro del proceso de referencia (Radicación: N° 70-001-23-33-000-2020-00062-00-00) consideró por mayoría, que no era procedente que dicha colegiatura realizara un pronunciamiento en Control Inmediato de Legalidad sino que la decisión debía ser de ponente, por cuanto el Decreto 031 objeto de estudio fue proferido el 16 de marzo de 2020; es decir, con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción realizada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y que lo procedente entonces, era dejar sin efectos lo actuado hasta el momento, fijando de esta manera una regla frente a los actos administrativos remitidos para CIL por la entidades territoriales, que se encuadren en ese contexto temporal.

Regla temporal que es plenamente aplicable al presente proceso (**2020-00208**), ya que aquella debe ser entendida como “controlante” de la situación que se presenta no solamente cuando el acto administrativo territorial se profiere antes de la expedición del Decreto 417; es decir al 17 de marzo de 2020, sino también e incluso, hasta el momento en que se profieren los primeros Decretos Legislativos, porque son las normas que pueden hipotéticamente ser desarrolladas a nivel territorial, tal como se explicará a continuación:

El Decreto 417 se emitió el 17 de marzo de 2020 y declaró el estado de emergencia por 30 días calendario de acuerdo con su artículo primero; entonces, el mismo tuvo una duración, hasta el 16 de abril de 2020.

El Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, declara un segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

El Decreto 240 remitido por el Departamento de Sucre para que el Tribunal Administrativo de Sucre realizara el respectivo Control Inmediato de Legalidad **es del 27 de abril de 2020.**

Al respecto, resulta ilustrativo el auto que avoca conocimiento de un Control Inmediato de Legalidad, proferido por el Consejero OSWALDO GIRALDO LÓPEZ del 11 de mayo de 2020, en el expediente con radicado: 11001-03-15-000-2020-01763-00(CA)A, en el cual se afirmó lo siguiente:

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que «el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción» . (Subrayas agregadas)

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

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

En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada

con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.

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

Ahora bien, como se evidencia el decreto territorial analizado fue expedido el 27 de abril de 2020; es decir, después finalizado el primer estado de excepción (Decreto 417 de 2020) y antes de que se expidiera la segunda declaratoria del estado de excepción (Decreto Legislativo 637); en consecuencia, no se puede tener como una norma expedida “durante” (Art 20 ley 137 de 1994, Art. 136 de la ley 1437 y la sentencia C-179-13) la vigencia de los estados de excepción señalados.

Igualmente, se citan entre sus fundamentos los Decretos 418, 420, 457, 531 y 593 de 2020, frente a los tres primeros, existen algunas particularidades fácticas y jurídicas que fueron debidamente presentadas a la sala plena del Tribunal y que quedaron consignadas en la providencia del 23 de junio de 2020, en el proceso con radicado **2020-00069**¹⁰, en el cual, la sala mayoritaria determinó la improcedencia del CIL, que serán expuestas enseguida:

Resulta ineludible resaltar que, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 contiene en su parte resolutive una declaración, que debe ser desarrollada por Decretos Legislativos según las áreas o materias reseñadas en sus consideraciones y

¹⁰<https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-sucre/sentencias>

expresamente allí se indica, que una de las principales medidas, recomendada por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y el aislamiento.

Es evidente que el Decreto 418 de 2020 se profiere CON OCASIÓN del estado de excepción, con el objetivo de centralizar las medidas a tomar en ese escenario específico, de unificación respecto a las posibles restricciones o autorizaciones y con fines de coordinación frente a la Pandemia para evitar la disgregación normativa que se venía presentando entre las diferentes autoridades nacionales y territoriales que impidiese la eficacia de las órdenes para enfrentar puntualmente, se itera, la Pandemia.

Adicionalmente, es forzoso resaltar que en su parte considerativa se indica como sustento de las medidas a tomar en su parte resolutive la sentencia C-179-94 y según el texto del propio Decreto 418, durante periodos transitorios, se le confieren al Presidente de poderes el orden perturbado y poner fin a la salvaguardando los derechos la población, garantizando su seguridad y el funcionamiento normal de las instituciones públicas y que durante estados de excepción operan en forma concordante y colaborativa todos los públicos; es decir, se refiere a los poderes de policía para regular el orden público en los estados de excepción.

El párrafo primero del artículo segundo del Decreto 418, se establece como obligatoria la coordinación previa con el Presidente de la república para la expedición de disposiciones en materia de orden público relacionadas con el COVID-19, dicha exigencia previa que se crea con dicha norma, no se encuentra expresa en la ley 1801 de 2016 y tampoco puede entenderse como tácita o subyacente en dicho estatuto; pues es evidente que en virtud del artículo 202 de la precitada ley, el alcalde o gobernador está habilitado sin que sea necesaria la coordinación previa con el Presidente, para ordenar la suspensión de reuniones, ordenar medidas restrictivas de movilidad de transporte o personas, decretar el toque de queda, restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas; etcétera, situación que cambia con el Decreto 418 de 2020; luego entonces y según el sistema de fuentes del

derecho del ordenamiento jurídico colombiano, un acto administrativo no puede adicionar o modificar una ley, pero un Decreto Legislativo si puede hacerlo.

Es posible sugerir ya sea desde la admisión¹¹ o incluso en el fallo¹², que el Decreto 457 es un desarrollo directo, íntimo e inescindible de la causa material que da origen a la declaratoria del estado de excepción la Pandemia del COVID-19 y por ello; surge el interrogante sobre la naturaleza del Decreto, que deberá resolverse en esta oportunidad.

Incluso, podría proponerse que con las reglas consagradas en el Decreto 457, con respecto al derecho fundamental a la libertad de locomoción, se toca su núcleo

¹¹ <http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/rclegalidad.asp>

Al respecto es oportuno detallar que la mayoría de los Consejeros de Estado realiza el análisis de la naturaleza del decreto 457 de 2020, en el auto admisorio identificándolo como ordinario, pero también existen otras providencias que difieren el respectivo estudio para el fallo y otras que, lo identifican desde el inicio como de naturaleza legislativa, así:

❖ En auto del 06 de mayo del Consejero Milton Chaves García, que resuelve un recurso de reposición interpuesto contra el auto que avoca conocimiento en CIL, en el expediente con radicado: 11001031500020200114100, expresamente se afirmó “El Decreto 457 del 23 de marzo de 2020 es un decreto legislativo dictado durante el estado de excepción.”

❖ En auto del 06 de mayo el Consejero Julio Roberto Piza Rodríguez, avoca en CIL conocimiento de la circular 000025 del 12 de abril de 2020, en el expediente con radicado: 11001031500020200168400 cuyo tema es continuidad a la medida de aislamiento obligatorio por COVID-19 y en la cual se citan los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 531 del 06 de abril de 2020.

❖ En auto del 08 de mayo de 2020, del Consejero Gabriel Valbuena Hernández, que resuelve un recurso de reposición interpuesto contra el auto que avoca conocimiento en CIL, en el expediente con radicado: 11001031500020200103300, identifica los Decretos 417 y 457 como leyes.

❖ En Auto del 12 de mayo de 2020 del Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio que resuelve un recurso de reposición interpuesto contra el auto que avoca conocimiento en CIL, en el expediente con radicado: 11001031500020200129100 en el cual se afirmó:

“Entonces , como el estudio que pretende la Procuradora que se haga, esto es analizar si las medidas en la referida resolución, fueron expedidas en ejercicio de competencias administrativas con fundamento que declaró la emergencia sanitaria, o si son el desarrollo propio de una medida adoptada en uno o varios decretos legislativos, es propio del fallo toda vez que requiere todo un análisis normativo tanto de la Constitución, la ley, la Resolución 385 del Ministerio de Salud, la naturaleza de los decretos 417 y 457 de 2020, la fundamentación o no en el Decreto 491, así como de las funciones administrativas del superintendente de sociedades, es claro que este estudio escapa de la revisión formal que debe hacerse al momento de avocar el estudio.”

❖ Auto del 12 de mayo de 2020 del Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio que avocó conocimiento en CIL y especialmente, de la providencia del 18 de mayo de 2020, que acumula procesos, en el expediente con radicado: 11001031500020200112700.

¹² Sentencia del 02 de junio de 2020. Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, sala de decisión N° 6 que en su parte Resolutiva declara improcedente el Control Inmediato de legalidad en el proceso con radicado: 11001-03-15-000-2020-01012-00.

esencial y que además, en dicha norma existió una regulación “íntegra, estructural o completa” de ese derecho, durante el periodo señalado en ese estatuto, al establecer el aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la República de Colombia en su artículo 1º y unas puntuales excepciones en su artículo 3º, lo que nos ubicaría ante la necesidad de catalogar esas medidas como de reserva de ley estatutaria, pues en los estados de excepción no está prohibido constitucionalmente de forma expresa la emisión de decretos legislativos estatutarios, limitante que si aparece cuando se trata de la delegación que puede realizar el Congreso al Presidente pro tempore para expedir Decretos Leyes, la frontera en los estados de excepción está delimitada en que no se pueden suspender ni los derechos humanos, ni las libertades fundamentales.

El carácter estatutario de dicha norma resalta con mayor fuerza al analizar las excepciones al “aislamiento preventivo obligatorio” (Art. 3º Dto 457), ya que aquellas personas y actividades en donde y frente a las cuales se permite su movimiento/circulación, mezclan razones que podrían catalogarse como propiamente médicas relacionadas con la pandemia, con otras de orden público relacionadas con la salubridad y al mismo tiempo otras económicas, de prestación de servicios públicos, producción, transporte, abastecimiento, logísticas, de siembra, cosecha, comercialización; etcétera, que no tienen relación directa ni con la prevención o mitigación del contagio, ni con la disminución o minimización de los efectos en la salud, originados por la enfermedad.

Otro elemento que permite plantear la singularidad del Decreto 457 de 2020 y la discusión sobre si puede considerarse formalmente administrativo, pero materialmente como legislativo, es que una restricción tan profunda, generalizada en población y territorio, y por un período de días tan prolongado, a los derechos fundamentales, de locomoción, circulación, libre desarrollo de la personalidad, de asociación, de culto, al trabajo, a elegir y ejecutar cualquier profesión u oficio legal, al mínimo vital, etcétera; necesariamente es de reserva de ley; y aquella figura implica que, por regla general, corresponde en principio al Congreso expedir normas

restrictivas o que limitan libertades y derechos ciudadanos, pero en todo caso, la norma debe ser de naturaleza legal; en el fallo T-483 de julio 8 de 1999, M. P. Antonio Barrera Carbonell, la Corte indicó que “la reserva de ley exigida para la limitación del derecho de circulación, implica que éste no puede ser objeto de regulación por otras autoridades.” Empero, se aclaró que tales autoridades “sólo pueden expedir y ejecutar, dentro del ámbito de su competencia, las medidas jurídicas y materiales que autorice la ley”, con arreglo a los principios, valores, derechos y deberes constitucionales.

Al respecto, la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos ha indicado que el poder de policía, entendido como la potestad de dictar normas generales que restringen el ejercicio de los derechos fundamentales, corresponde al Congreso de la República¹³, como órgano representativo y democrático por excelencia, materializándose así el principio de reserva de ley que le es propio.

La medida de aislamiento preventivo obligatorio, tampoco puede ser considerada como un desarrollo de una ley ordinaria, como la ley 9 de 1979 que es anterior a la Constitución de 1991, pues aquella no desarrolla ni aún de forma implícita la figura del aislamiento preventivo obligatorio con las características, profundidad en las restricciones y excepciones consagradas en la norma que lo crea, de la lectura **del artículo 591**¹⁴ de la ley precitada, se establece con meridiana claridad que el aislamiento o internación de personas para evitar la transmisión de enfermedades allí regulado, ***es aquel necesario en las personas enfermas previamente diagnosticadas*** y esa es la razón por la cual se requiere el certificado médico respectivo y por la cual, su prolongación se autoriza hasta que desaparezca el riesgo

¹³ Sentencia C-593 de junio 9 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, mediante la cual se declare inexecutable la expresión “o en el reglamento”, contenida en el artículo 226 del Decreto Ley 1355 de 1970, que permitía por ese tipo de normas señalar medidas correctivas en caso de contravenciones.

¹⁴ ARTICULO 591. Para los efectos del Título VII de esta Ley son medidas preventivas sanitarias las siguientes:

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

de contagio; disposición que de ser utilizada en el caso de la pandemia COVID-19, sería hasta que se consiga una vacuna; además; la orden de aislamiento fue general, se dio a todas las personas dentro del territorio Colombiano, aquellas con diagnóstico tal como se autoriza en el artículo referido, como a todas la demás, situación que no está allí reglada.

El artículo 598¹⁵ de la ley 9 de 1979, citado en la declaratoria de emergencia sanitaria establece un deber de los asociados y no la posibilidad de expedir normar restrictivas de los derechos fundamentales y el Decreto Único Reglamentario del sector salud 780 de 2016, que en el párrafo 1, del numeral Artículo 2.8.8.1.4.3, compila el artículo 41 del Decreto 3518 de 2006¹⁶, es una norma de naturaleza administrativa que autoriza tomar medidas urgentes basadas en principios científicos y recomendaciones de expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad, en escenarios de emergencias sanitarias nacionales o internacionales, pero no puede entenderse como una habilitación, para limitar por acto administrativo de forma fuerte, general e integral los derechos fundamentales ya enlistados, ya que ello no es posible, precisamente por la reserva de ley ya enunciada.

Aunado a lo anterior, el Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, es decir; de fecha anterior al 457 que es del 22 del mismo mes y año, ya había tomado en su artículo segundo, una medida de aislamiento preventivo obligatorio mediante una norma con fuerza de ley, a pesar de la existencia del Artículo 2.8.8.1.4.5¹⁷ del Decreto

¹⁵ ARTICULO 598. Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competente

¹⁶ Parágrafo 1. Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.

¹⁷ Artículo 2.8.8.1.4.5 Cuarentena de personas y/o animales sanos. Consiste en la restricción de las actividades de las personas y/o animales sanos que hayan estado expuestos, o que se consideran que tuvieron un alto riesgo de exposición durante el periodo de transmisibilidad o contagio a enfermedades transmisibles u otros riesgos, que puedan diseminarse o tener efectos en la salud de otras personas y/o animales no expuestas. La cuarentena podrá hacerse en forma selectiva y adaptarse a situaciones especiales según se requiera la segregación de un individuo o grupo

Único Reglamentario del sector salud 780 de 2016, que establece la posibilidad de realizar cuarentenas a personas sanas, que hayan estado expuestos o se considere que tuvieron un alto riesgo de exposición durante el periodo de transmisibilidad o contagio y su duración será por un lapso que no exceda el período máximo de incubación o hasta que se compruebe la desaparición del peligro; con lo cual se evidencia que dicha medida es diferente a la allí establecida y se constituye en un antecedente del Decreto 457, norma en la cual la orden se presenta en principio frente a toda la población, es general; se da así no se hubiese establecido previamente la exposición cierta de las personas o incluso que todas ellas tuviesen un alto riesgo de exposición, requisito establecido en la norma que delinea los contornos de la cuarentena (Artículo 2.8.8.1.4.5 del Decreto Único Reglamentario del sector salud 780 de 2016); ya que inicialmente, en el artículo primero del Decreto 457, el mandato de restricción de movimiento se dirige a todas las personas habitantes en el territorio colombiano y no para un individuo o determinados grupo(s), que es lo que indica el artículo 2.8.8.1.4.5. Su duración, tampoco se plantea por el periodo de incubación o hasta la desaparición del peligro tal como lo señala la norma que habilita tal proceder; con lo cual, se comprueba que la medida del aislamiento social obligatorio, tuvo y tiene unas características, alcance y condicionamientos que la hacen única, pues no se enmarca en las previsiones normativas previamente existentes.

Finalmente, debe concluirse que, si bien podría plantearse que los decretos 418, 420, 457 de 2020 son formalmente administrativos y materialmente legislativos, lo cierto es que, se presentan como actos administrativos, como decretos ordinarios y en principio, la competencia para establecer esa distinción en una providencia judicial

susceptible o la limitación parcial de la libertad de movimiento, para lo cual se procederá en coordinación con las autoridades pertinentes y atendiendo las regulaciones especiales sobre la materia. Su duración será por un lapso que no exceda del periodo máximo de incubación de una enfermedad o hasta que se compruebe la desaparición del peligro de diseminación del riesgo observado, en forma tal que se evite el contacto efectivo con individuos que no hayan estado expuestos.

es exclusiva de la Corte Constitucional¹⁸, que a la fecha no ha asumido su conocimiento de oficio.

Ahora bien, **el Decreto 531** es del 08 de abril, cuando aún estaba vigente la primera declaratoria del estado de excepción y se comparte la misma naturaleza de los Decretos 418, 420 y 457 ya reseñados.

Frente al **Decreto 593**, que también tiene la misma naturaleza de los Decretos 418, 420 y 457; aquel es del 24 de abril de 2020; es decir, se profirió en el período comprendido entre la finalización del primer estado de excepción y la declaratoria de la segunda emergencia, por su parte el Decreto Departamental se profiere en el mismo periodo (pues es del 27 de abril) y en su artículo 1° adopta la norma nacional ya enunciada.

Así mismo, el Decreto departamental se cimenta en las Resoluciones 385 del 12 de marzo de 2020 y la 464 del 18 de marzo de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud, dichas preceptivas tampoco cumplen con la característica de ser Decretos Legislativos.

Con respecto a los DL que se expidieron después del 417, podría plantearse la hipótesis que la orden contenida **en el artículo 8 del Decreto Departamental 240**, es un desarrollo del **Decreto Legislativo 439**¹⁹, pero lo cierto es que dicha norma no establece ninguna habilitación a las autoridades territoriales en el tema del transporte aéreo y lo que se observa es **una transcripción literal del artículo 6° del Decreto 593 de 2020**, por medio del cual el Presidente de la República

¹⁸ Ver numeral 5.5 de la sentencia de constitucionalidad C-400-13.

¹⁹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-sucre/sentencias>

Ver proceso: **Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00151-00** - Municipio de La Unión **Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 042 del 8 de abril de 2020** que adopta las medidas con ocasión de la pandemia del CORONAVIRUS COVID- 19 y el mantenimiento del orden público en el Municipio de La Unión (Sucre). **En el cual, el 09 de junio de 2020, la sala mayoritaria del Tribunal en un caso de contornos fácticos similares declaró la improcedencia del CIL.**

suspende el transporte doméstico por vía aérea a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020; por las razones expuestas, tampoco puede entenderse como un desarrollo de Decreto Legislativo alguno.

Por lo antepuesto, es posible afirmar sin ambages que el fundamento del acto administrativo territorial enviado para CIL, no fue la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República mediante el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, ni algún Decreto Legislativo que hubiese sido expedido con ocasión de aquella; menos aún con base en la Declaratoria contenida en el **Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020**, por la sencilla razón que no existía cuando se emitió el acto administrativo departamental; luego entonces, no los desarrolla ni formal, ni materialmente.

Lo que conduce a la Sala unitaria a colegir de igual forma como lo expresó el Ministerio Público en su intervención que, el acto administrativo remitido por el Departamento, no es susceptible del control automático e inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ya que su fundamento son las facultades ordinarias del Gobernador como primera autoridad de policía del departamento y no las normas de rango legal proferidas con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, así lo ha señalado el H. Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia en la cual manifestó²⁰:

Al respecto la Sala, en sentencia de 17 de mayo de 2001, expediente 5575²¹, precisó que “en el ejercicio del poder de policía, a través de la ley y de los reglamentos, 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”, y que “Partiendo del anterior concepto, respecto de la responsabilidad del orden público atribuida a los alcaldes debe tenerse

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil quince (2015) Radicación número: 66001-23-31-000-2011-00063-01 Actor: RICARDO ALFONSO REINA ZAMBRANO Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA

²¹ Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

en cuenta que la Constitución indica que les corresponde cumplir y hacer cumplir sus normas y las de la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo, así como conservar el orden público del municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. Por ello, el alcalde es, por mandato constitucional, la primera autoridad de policía del municipio y, en tal calidad, además de la función genérica, confiada a todas las autoridades, de proteger a las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, tiene a cargo la específica de salvaguardar, en el ámbito territorial del municipio, la pacífica convivencia entre sus habitantes y el ejercicio razonable y lícito de las actividades que ellos emprendan”²².

Con base en lo anterior, se procederá a dejar sin efectos el auto admisorio y todo lo actuado en el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria,

RESUELVE

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO toda la actuación adelantada desde el auto que avocó conocimiento en el presente proceso, identificado con radicado: N° 70-001-23-33-000-~~2020-00208-00-00~~ y en su lugar se dispone

SEGUNDO: NO DAR TRÁMITE y en consecuencia RECHAZAR el conocimiento del Decreto N° 240 del 27 de abril de 2020 expedido por el señor Héctor Olimpo Espinosa Oliver, en su calidad de Gobernador del Departamento de Sucre, en Control Inmediato de Legalidad, por los motivos señalados en esta providencia.

TERCERO: SE DISPONE el archivo de las diligencias.

²² Reiterada en sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Sección Primera de 26 de marzo del dos mil cuatro 2004. Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianetta. Radicación número: 66001-23-31-000-2001- 00979 -01(8923) Actor: Nelson Salazar Ardila y sentencia de 22 de marzo de 2013 Consejero ponente: Guillermo Vargas

CUARTO: NOTIFICAR al señor Héctor Olimpo Espinosa Oliver, en su calidad de Gobernador del Departamento de Sucre y al Ministerio Público²³.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Magistrado,



ANDRÉS MEDINA PINEDA

²³ procjudadm164@procuraduria.gov.co
procjudadm44@procuraduria.gov.co