Ibagué, veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Referencia Nº.:	73001-23-33-000-2020-00383-00
Medio de Control:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN.
Autoridad que Emite:	ALCALDE MUNICIPAL DE PURIFICACIÓN
Actos Administrativos:	Decreto No 0-00198 de 16 de septiembre de 2020.
Asunto:	Protocolo de bioseguridad - COVID-19.

I- ASUNTO

Cumplidas las etapas procesales señaladas por la norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a proferir sentencia de única instancia dentro del presente CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 y 187 del C.P.A.C.A.

II- ANTECEDENTES

El MUNICIPIO DE PURIFICACIÓN - TOLIMA remitió a la Oficina Judicial - Reparto copia del acto administrativo contenido en el Decreto No 0-00198 de 16 de septiembre de 2020, a fin de ser asignado al Tribunal Administrativo del Tolima para el estudio del control automático de legalidad que compete realizar.

1. Acto sometido a control:

Se trata del Decreto N° 0-00198 de 16 de septiembre de 2020, que dispone lo siguiente:

DECRETO No. 0-00198
(16 DE SEPTIEMBRE DE 2020)

"Por medio del cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID – 19 en las actividades relacionadas con los centros de entrenamiento y acondicionamiento físico".

CONSIDERANDO

Que mediante Decreto No. 1168 de fecha 25 de agosto de 2020 en la cual Regula la fase de Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable y establece que "Toda actividad deberá estar sujeta al cumplimiento de los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus

COVID-19. Así mismo, deberán atenderse las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional."

Que mediante Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, en la cual extendió y prorrogo la emergencia sanitaria dentro del territorio nacional hasta el 30 de noviembre del presente año.

Que mediante Decretos No. 0-00179 y 0-00181 de fecha 26 de agosto de 2020, la Alcaldía Municipal adoptó el contenido del Decreto No. 1168 y prorrogo la emergencia sanitaria hasta el 30 de noviembre de 2020 en el Municipio de Purificación.

Que mediante la Resolución 000666 de fecha 24 de abril de 2020 "Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la Pandemia del Coronavirus Covid-19", expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social adopto los protocolos de bioseguridad para controlar y contener la propagación por Covid-19 en la reapertura gradual de la economía.

Que mediante Decreto No. 0-00113 de fecha 30 de abril de 2020, la Alcaldía Municipal adoptó el contenido total de la Resolución No. 000666 de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, además dispuso que la vigilancia y cumplimiento del protocolo general de bioseguridad de cada sector. empresa o entidad estaría en cabeza de la Secretaria de Salud Municipal.

Que mediante Decreto No. 0-00121 de fecha 20 de mayo de 2020, la Alcaldía Municipal modifico el Decreto No. 0-00113 de fecha 30 de abril de 2020 adoptando un nuevo anexo técnico.

Que de acuerdo a lo manifestado por la Organización Mundial de la Salud - OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir el nuevo Coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, reitera "Que la medida más efectiva para prevenir el COVID-19 es lavarse las manos correctamente, con agua y jabón. Hacerlo frecuentemente reduce hasta en 50% el riesgo de contraer coronavirus. De igual manera, se recomiendan otras medidas preventivas cotidianas para ayudar a prevenir la propagación de enfermedades respiratorias, como: 1. Evita el contacto cercano con personas enfermas. 2. Al estornudar, cúbrete con la parte interna del codo. 3. Si tienes síntomas de resfriado, quédate en casa y usa tapabocas. 4. Limpiar y desinfectar los objetos y las superficies que se tocan frecuentemente. 5. Ventila tu casa. 6. Siga las recomendaciones de las autoridades nacionales y locales frente a la prevención del coronavirus COVID — 19."

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, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que mediante Decreto No. 0-00190 de fecha 9 de septiembre de 2020. la Alcaldía Municipal Adiciono al Decreto No. 00188 de fecha 07 de septiembre de 2020, la medida de orden público de toque de queda en todo el territorio del municipio de acuerdo a la autorización emitida por el Ministerio del Interior.

Que la evidencia muestra que la propagación del Coronavirus Covid-19 continúa, a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad, y en consecuencia, al no existir medidas farmacológicas por tanto son las medidas

no farmacológicas las que tienen mayor efectividad las cuales incluye la higiene respiratoria, el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena.

Que al no encontrarse restricciones diferentes a las señaladas en el artículo 5 del Decreto No. 1168 de 2020, las demás actividades que se desarrollen en el territorio nacional se encuentran sujetas al cumplimiento de los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, sin perjuicio de las demás instrucciones que para evitar la propagación de este virus adopten o expidan los diferentes Ministerios o Entidades de Orden Nacional.

Que de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio del Deporte, la situación actual de la pandemia ha generado en la población un incremento de las conductas sedentarias. que conlleva a una reducción de la capacidad funcional, además de cambios fisiológicos y anatómicos producto del desacondicionamiento que impacta negativamente su salud física y mental.

Que los centros de preparación, planeación, prescripción y mejoramiento de los componentes de la aptitud física mediante la práctica del ejercicio fomentan hábitos y estilos de vida saludable, bienestar salud mental y prevención de las enfermedades crónicas no transmisibles, además de fortalecer el sistema inmunitario y al autorizar su apertura se permite que las personas puedan beneficiarse al retomar la práctica de actividad física integral y cumplir con las recomendaciones de ejercicio.

Con el fin de dar cumplimiento a lo decretado por el Presidente de la República de Colombia y a la resolución expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Administración Municipal procede adoptar el Decreto No. 00001313 de fecha 3 de agosto de 2020 expedida por Ministerio de Salud y Protección Social

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *ADOPTAR el contenido total de la Resolución 00001313 de fecha 3 de agosto de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la cual se adoptó el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de Coronavirus Covid-19 en las actividades relacionadas con los centros de entrenamiento y acondicionamiento físico, tales como gimnasios, box estudios funcionales y donde se realice ejercicio físico.*

PARAGRAFO PRIMERO: *Los gimnasios, box estudios funcionales y donde se realice ejercicio físico que no cuente con la infraestructura necesaria para aplicar el protocolo no podrá habilitar el servicio.*

PARAGRAFO SEGUNDO: *Este protocolo es complementario al adoptado mediante Resolución 000666 del 24 de abril de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, y adoptado por la Administración Municipal mediante Decreto No. 0-00113 de fecha 30 de abril de 2020.*

ARTICULO SEGUNDO: *Ámbito de aplicación. El protocolo de bioseguridad que se adopta a través del presente Decreto aplica a los responsables de los centros de entrenamiento y acondicionamiento físico tales como gimnasios, box estudios funcionales y donde se realice ejercicio físico, sus trabajadores y proveedores y a los usuarios de tales establecimientos*

ARTICULO TERCERO: *Delegar a la Secretaria de Salud y Protección Social y Secretaria de Cultura, Turismo y Emprendimiento, la vigilancia y cumplimiento del protocolo de bioseguridad de los gimnasios, box estudios funcionales y donde se realice ejercicio físico en el municipio de Purificación-Tolima.*

PARAGRAFO PRIMERO: *La radicación del protocolo de bioseguridad se allegará a la ventanilla única de la Administración Municipal o a la dirección*

electrónica de la Secretaría de Salud y Protección Social Municipal: secretariasaludpurificacion-tolima.gov.co, para su respectiva revisión y aprobación.

ARTICULO CUARTO: *Para dar inicio a las actividades, se requiere la autorización del protocolo de bioseguridad por parte de la Secretaria de Salud y Protección Social Municipal.*

ARTÍCULO QUINTO: *El anexo técnico de la resolución 00001313 del 3 de agosto de 2020 hará parte integral de este acto administrativo.*

ARTICULO SEXTO: *Comunicar el presente acto administrativo a la Secretarias de Salud y Protección Social y a la Secretaria de Cultura, Turismo y Emprendimiento, para lo de su competencia.*

ARTICULO SEPTIMO: *El presente acto rige a partir de su expedición"*.

2.- Actuación procesal surtida.

Mediante auto del 6 de noviembre de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial, por el término de diez (10) días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso 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 mismo plazo. Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, el asunto debió remitirse al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

2.1.- Concepto del Ministerio Público.

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el señor Procurador 163 Judicial II Administrativo rindió su concepto realizando un análisis juicioso de la legalidad de los actos analizados.

Consideró que era necesario analizar el cumplimiento de los requisitos para la procedencia del control inmediato de legalidad, los cuales se encuentran circunscritos a la existencia de tres presupuestos, a saber: i) que la medida sea expedida por una entidad territorial, ii) que el acto sea de carácter general y iii) que la medida provenga del ejercicio de una fusión administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedido durante los estados de excepción.

En relación al primero de los requisitos, señaló que el acto objeto de control fue efectivamente expedido por una autoridad del orden territorial, pues el mismo fue suscrito por el alcalde del Municipio de Purificación; en cuando el segundo de los requisitos, precisó que también se encontraba acreditado, pues nos encontrábamos frente a un acto administrativo de contenido general, pues los destinatarios del mismo eran indeterminados.

Respecto del último de los requisitos de procedencia, indicó que analizado el contenido del acto enjuiciado, se evidenciaba que la temática central era la

adopción de protocolos de bioseguridad, lo que permitía concluir, que si bien era cierto, este se había fundamentado en el Decreto 1168 de 2020, que no revestía el carácter de legislativo, también lo era, que en su numeral 6, se estableció el deber de cumplimiento de protocolos de bioseguridad, sobre los cuales se ocupó el Decreto legislativo 539 de 13 de abril de 2020; en tal sentido señaló, que el citado decreto 1168 de 2020 podía considerarse como una emanación de un decreto legislativo.

Aseveró que en relación con el fondo del asunto, no encontraba que el decreto objeto de estudio desconociera el ordenamiento jurídico, ni el Decreto 1168 de 2020 y el Decreto legislativo 539 de la misma anualidad, pues señaló que en ellos se habían adoptado las resoluciones en la materia expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, autoridad a la cual la normativa señalada atribuyó la facultad de determinar y expedir -durante el término de la emergencia sanitaria declarada - los protocolos sobre bioseguridad.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima conocer en primera instancia del CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD de los actos administrativos 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.

Ahora bien, el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos deben adelantar con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del CPACA.

2. El Control Inmediato de Legalidad.

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley a fin de 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 en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción.

En esta perspectiva, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre el medio de control inmediato de legalidad, establece:

> ***"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.*** *Las medidas de carácter general que sean dictadas* ***en ejercicio de la función administrativa y***

> ***como desarrollo de los decretos legislativos*** *durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*
>
> *Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.".* (Resalta la Sala).

Así mismo, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado[1] ha definido como características esenciales 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 y que desarrolla los decretos legislativos. 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 judicial 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 del Gobierno Nacional 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.

e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, el Consejo de Estado ha dicho[2], que 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, 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 es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

Observado lo anterior, bien podría considerarse, que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el universo de normas que componen el ordenamiento jurídico, sin embargo, debido a la complejidad y extensión del mismo, dicho control inmediato de legalidad queda

---

[1] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de marzo de 2012, proferida dentro del radicado 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.
[2] Consejo de Estado, sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmine el procedimiento especial.

Por ello, la Sala Plena del Consejo de Estado ha venido dejando claro, que los actos objeto de análisis a través de este mecanismo especial de control, pueden ser susceptibles de la acción pública de nulidad contemplada en el artículo 137 del C.P.A.C.A, la cual puede instaurar cualquier ciudadano para cuestionar tales actos administrativos de carácter general.

En consecuencia, debe precisarse, que el acto administrativo que aquí se analiza 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 cuanto, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

3. Del Estado de Excepción.

Desde los orígenes de la República siempre ha habido la idea que en momentos de crisis es necesario fortalecer los poderes del Presidente, así, los estados de excepción constitucional surgen como respuesta a tales circunstancias, como un mecanismo jurídico en virtud de la cual los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas, pueden ser afectados, suspendidos o restringidos en su ejercicio, cuando concurra alguna causal que justifique tomar esta medida y se declare por la autoridades lo que la propia Constitución señale.

Así, la Constitución Política en su Título VII, Capitulo 6°, artículos 212 a 215 regula lo relacionado a los Estados de Excepción en la República de Colombia, refiriéndose puntualmente a tres situaciones particulares, en las cuales el Presidente de la República con la firma de todos de sus ministros, puede declararla, las cuales son:

i) ***Estado de Guerra Exterior***: En aquellos eventos en que exista amenaza seria y grave contra la soberanía nacional, previsto, para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

ii) ***Estado de Conmoción Interior****:* En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.

iii) ***Estado de Emergencia****:* Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Esta figura jurídica, prevista en la Carta Política constituye un régimen especial concebido para afrontar escenarios de anormalidad institucional que demandan de medidas urgentes y extraordinarias en el actuar del Estado, dejando facultado al Presidente de la República para adelantar acciones y expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis, las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

En esta perspectiva, el pasado 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a través del **Decreto 417**, dispuso **declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario**, contados a partir de la vigencia de este decreto, mecanismo previsto en el artículo 215 de la Constitución, en los siguientes términos:

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

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

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

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

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

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

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

***PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad**. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.".* (Negrilla y Subrayado de la Sala).

Como se extrae de la norma Constitucional, el estado de Excepción por Emergencia Económica, Social y Ecológica, brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, pero como todos los estados de excepción, se debe cumplir unos requisitos formales y materiales que la propia Carta Política prevé, tanto para los decretos declaratorios, como para los decretos legislativos que se expidan bajo su amparo.

Al respecto, del artículo 215 acabado de señalar se extraen como requisitos del Estado de Emergencia, entre otros, los siguientes: ***i)*** **Que su declaratoria debe ser suscrita por el Presidente de la República y todos sus ministros;** ***ii)*** Que debe ser motivada, particularmente, en hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública; ***iii)*** Que puede ser declarado hasta por periodos de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario; ***iv)*** **Que para su desarrollo podrán expedirse decretos con fuerza de ley, los cuales deben ser suscritos por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros;** ***v)*** Que los decretos legislativos que se profieran deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y referirse a **materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia**; ***vi)*** Puede establecerse nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente; ***vii)*** Debe señalarse el término dentro del cual el Gobierno va a hacer uso de las facultades extraordinarias.

Ahora bien, para el caso *sub examen* se tiene que a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la grave situación de pandemia por el COVID-19. Se adujo que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Además, que su propósito era limitar las posibilidades de propagación y proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, siendo necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

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

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

En razón a lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social, en ejercicio de las facultades del artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020**, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad y mitigar sus efectos.

4.- Los decretos legislativos.

Tal denominación se le atribuye a los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción, teniendo cada uno de ellos dos momentos normativos relevantes: ***i)*** La declaratoria del estado de excepción, que se hace por medio de un decreto legislativo y ***ii)*** La expedición de los distintos decretos legislativos que contienen las medidas necesarias para conjurar la situación planteada con el estado de excepción.

Tales decretos deben cumplir sustantivamente el requisito de la conexidad, es decir, deben referirse, o al estado de guerra, o a la grave alteración del orden público, o a una situación de crisis económica, social o ecológica.

Como presupuesto de validez, los artículos 214-1 y 215 inciso segundo de la Constitución Política, imponen un requisito formal consistente en que **deben llevar la firma del Presidente y la de todos los ministros**, debiendo ser dictados durante la vigencia del estado de excepción al que se refieran y remitidos a la Corte Constitucional para su control, al día siguiente de su expedición.

Así entonces, a diferencia de los decretos leyes, los legislativos tienen por regla general control de constitucionalidad automático y excepcionalmente oficioso, puesto que, si el Gobierno faltare al deber de remisión, el Presidente de la Corte Constitucional deberá solicitar copia auténtica de los mismos a la Secretaría General de la Presidencia de la República, con dos días de término y en subsidio actuará sobre el texto que hubiera sido publicado.

Los decretos legislativos que se dicten en estado de guerra exterior y de conmoción interior son transitorios, suspenden las leyes que sean incompatibles y rigen mientras dure el estado de excepción. En el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, su vigencia es indefinida hasta que el Congreso los modifique o derogue, excepto cuando se trate de nuevos tributos o de variación de los existentes, evento en el cual dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia del 04 de mayo de 2020[3], preciso las **características generales que detentan los decretos legislativos**, así:

> ***"- En cuanto a su forma***
>
> ***(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.***
>
> *(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la*

[3] Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, C.P. con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- ***Respecto de su contenido sustancial***

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

*(**ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis**. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.*

- ***En lo relativo a su control***

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliere con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos."

Respecto a las características específicas de los decretos legislativos dictados por Emergencia Económica, Social y Ecológica, señaló:

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

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

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes:
(a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

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

5. Acto administrativo objeto de análisis. – *Decreto 0-00198 de 16 de septiembre de 2020*

En el *sub judice*, y de conformidad con lo analizado precedentemente, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima establecer, en primer lugar, los requisitos de procedencia del presente Medio de Control Inmediato de Legalidad respecto del Decreto N° 0-00198 de 16 de septiembre de 2020 "*Por medio del cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID – 19 en las actividades relacionadas con los centros de entrenamiento y acondicionamiento físico";* y en segundo lugar, en caso de ser procedente dicho control, efectuar el análisis formal y material de la legalidad de dicho acto administrativo.

5.1. Procedencia.

Para que sea procedente el Control Inmediato de Legalidad respecto del Decreto N° 0-00198 de 16 de septiembre de 2020, por parte de esta Corporación, se deben cumplir tres requisitos a saber: ***i)*** Que el acto sea expedido por una entidad territorial; ***ii)*** Que el acto sea de carácter general; y ***iii)*** Que él mismo provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

5.1.1. *Que el acto sea expedido por una entidad territorial.*

Sobre el particular tenemos que indudablemente nos encontramos ante un acto administrativo expedidos por el señor Alcalde Municipal de Purificación – Tolima, como representante legal de la entidad territorial, de manera que se cumple este presupuesto.

5.1.2. *Que se trate de un acto de carácter general.*

El acto que se examina cobija a toda la población del MUNICIPIO DE PURIFICACIÓN, involucra medidas de contenido general, abstracto e impersonal en toda su circunscripción territorial, en aras de garantizar el orden público en esa población en virtud de la calamidad pública decretada en el municipio con ocasión del coronavirus COVID-19, luego se cumple también con este presupuesto.

5.1.3. *Que él acto provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.*

Resulta claro que el acto bajo análisis proviene del ejercicio de la función administrativa y de policía de la cual es titular el Alcalde Municipal de Purificación.

En relación con el requisito de ser desarrollo de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción, se advierte que en la parte considerativa del decreto bajo estudio, el Alcalde de Municipal de Purificación, tuvo como fundamento principal el Decreto 1168 de 25 de agosto de 2020 y la Resolución No 000666 de 24 de abril de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, y si bien el mencionado Decreto no reviste el carácter de legislativo, el mismo en su numeral sexto (6) hace alusión al cumplimiento de protocolos de bioseguridad para el desarrollo de actividades, lo cual fue claramente desarrollado por el Decreto legislativo 539 de 13 de abril de 2020,

lo que sin lugar a dudas puede interpretarse como una motivación del Decreto Municipal analizado.

Igualmente resulta pertinente señalar, que con el Decreto objeto de estudio, la administración municipal adoptó la Resolución No 00001313 de 03 de agosto de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, *"por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID -19 en las actividades relacionadas con los centros de entrenamiento y acondicionamiento físico",* resolución Ministerial que fue proferida en virtud de las facultades otorgadas mediante el ya enunciado Decreto Legislativo 539 de 2020.

Es así como el Decreto legislativo 539 de 2020, dispuso:

> ***ARTÍCULO 1. Protocolos de bioseguridad.*** *Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.*
>
> ***ARTÍCULO 2. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad****. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID- 19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior.*
>
> *La secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo.*

Conforme a lo dispuesto en el precitado Decreto, no cabe duda, que con el Decreto No 0-00198 de 16 de septiembre de 2020, el Alcalde Municipal de Purificación ejerció su función administrativa, y las medidas adoptadas en este, en cuanto a la implementación de protocolos de bioseguridad en centros de acondicionamiento físico, constituyen un desarrollo del Decreto Legislativo 539 de 2020, cumpliéndose así, con el tercer presupuesto de procedibilidad, motivo por el cual es procedente adelantar el examen de fondo en el *sub lite* frente a tal disposición.

6. Requisitos de forma y de fondo.

Los decretos que se expidan en virtud de dicha declaratoria deben referirse a materias directa y específicamente relacionadas con el estado de emergencia. Además de los Decretos Legislativos que le siguen al que declara un estado de excepción, las autoridades nacionales y territoriales deben expedir los reglamentos para hacer aún más concretas las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, en aras de superar las circunstancias que lo provocaron.

En relación con los requisitos de forma se puede decir que el acto analizado fue suscrito por quien tenía la competencia para ello, esto es, el Alcalde Municipal de Purificación; Así mismo se advierte que el Decreto No 0-00198 de 16 de septiembre de 2020, cuenta con los elementos tales como un número de identificación que permite individualizarlo, un nombre, la fecha de expedición,

el señalamiento de las normas que confieren facultades a quien lo profiere, unas consideraciones y motivaciones que pretende amparar una unidad de materia al asunto que trata, una parte resolutiva con un articulado debidamente enlistado mediante ordinales; por lo que es dable concluir, que el Decreto No 0-00198 de 16 de septiembre de 2020, cumple con los requisitos de forma que le son exigibles, que, si bien no son sustanciales, deben ser satisfechos por toda autoridad que profiera un acto administrativo.

6.1. Conexidad de las medidas adoptadas en el Decreto analizado, con el decreto de declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorial nacional, derivada de la pandemia del COVID-19.

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 al Consejo de Estado y Tribunales Administrativos, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo.

Advierte esta Colegiatura que el Presidente de la República con todos sus Ministros, mediante Decretos 417 del 17 de marzo de 2020**,** declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, en donde se indicaron como motivos que justificaban dicha declaratoria, entre otros, los siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, hecho que además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país.

- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.

- Se requieren adoptar por parte del Gobierno Nacional medidas inmediatas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.

- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.

- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

- Disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización, del

Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales, a título de préstamo o cualquier otro que requiera.

- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME.

- Implementar la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal, y permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República

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

- Crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

- Adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal y aquellas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.

- Implementar las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular para otorgar beneficios tributarios y financieros.

- Buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

- Fortalecer las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones.

- Expedir normas que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

- Expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

- Expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa

- Flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.

- Acudir al procedimiento de contratación directa.

- Autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor ·Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas –IVA.

- Modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

- Adoptar las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Así mismo, se advierte, que mediante Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República con todos sus Ministros, volvió a declarar Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

> *"Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional.*
>
> *Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país".*

Bajo este mismo hilo conductor, se expidieron, entre otros, el Decreto Legislativo 539 de 2020, mediante el cual se adoptaron medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Dicho Decreto respecto a los protocolos de bioseguridad y las obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad, en su artículo 1º asigna al Ministerio de Salud y Protección Social la labor de "*determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19*" y en su artículo 2º dispone que las autoridades territoriales están sujetas a dichos protocolos de bioseguridad y les ordena vigilar su cumplimiento.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º fueron expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social las Resoluciones No. 000666 y 000675 del 24 de abril de 2020 mediante las cuales se adoptó el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, y la Resolución No y 00001313 de 03 de agosto, por medio de la cual se adoptó el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de Coronavirus Covid-19 en las actividades relacionadas con los centros de entrenamiento y acondicionamiento físico, tales como gimnasios, box estudios funcionales y donde se realice ejercicio físico.

De acuerdo a lo anterior, se observa, que el acto objeto de análisis desarrolla los objetivos dispuestos por el Gobierno Nacional en los Decretos 417, 637 y 539 de 2020; de manera que resulta conexo a las medidas que en materia de bioseguridad adoptó la autoridad nacional para hacer frente de forma eficiente a los impactos generados por la Pandemia Covid 19.

6.2. De la transitoriedad y proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

La declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional, fue decretado inicialmente a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 con una vigencia de 30 días, es decir que su vencimiento acaeció el 16 de abril de los corrientes; sin embargo, mediante Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 se volvió a decretar el estado de excepción por el periodo de 30 días, es decir su vigencia se extendió hasta el 05 de mayo de 2020.

No obstante lo anterior, es factible, que no sólo en la vigencia del estado de excepción, sino que con fundamento en el mismo se puedan expedir decretos legislativos, que superen el termino o periodo del propio estado de excepción, ello con el fin de poderse adoptar medidas que permitieran superar la crisis que generó su declaración y evitar la extensión de sus efectos, es así como en el decreto 637 se señaló: *"El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo."* .

De acuerdo a lo anterior, y en relación con la transitoriedad, resulta claro que los actos administrativos a examinar mediante la vía del control de legalidad han de ser todos aquellos expedidos con posterioridad a la fecha de promulgación del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es decir, después de la expedición de los citados Decretos, y como quiera que el Alcalde Municipal de Purificación expidió el acto administrativo que se analiza con posterioridad a los mismos, es evidente que se cumple con el citado requisito.

De otra parte y tal como lo indica el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

Como se observa el pluricitado decreto, adoptó el contenido total de la Resolución 00001313 de fecha 3 de agosto de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social[4], lo cual permite organizar un plan de trabajo en condiciones de bioseguridad, en los establecimientos de acondicionamiento físico, ordenando a adopción de medidas en estos, como lavado de manos, distanciamiento físico, uso de tapabocas obligatorio, fortalecimiento de procesos de limpieza y desinfección de equipos e insumos, condiciones de aforo máximo y determinación de áreas, uso de elementos de protección, optimización de condiciones de ventilación y cumplimiento de condiciones de higiene, entre otras.

[4] "por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de Coronavirus Covid-19 en las actividades relacionadas con los centros de entrenamiento y acondicionamiento físico",

Su proporcionalidad, a juicio de la Colegiatura, se justifica en la necesidad de proteger la integridad, la salud y la vida de las personas y de mitigar la expansión y propagación del virus del COVID-19, producto de la emergencia sanitaria en el Municipio de Purificación. Se consolida entonces como un instrumento efectivo con el fin de enfrentar la situación de crisis sanitaria que aqueja el territorio nacional y a la generalidad del globo terráqueo.

Así las cosas, esta Corporación concluye que el Decreto objeto de análisis se ajusta en términos generales al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición, pues se ciñe a los criterios de competencia, conexidad, proporcionalidad y transitoriedad; motivo por el cual se declarará su legalidad.

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

RESUELVE

Primero: Declarar la legalidad del Decreto N° 0-00198 de 16 de septiembre de 2020 "*Por medio del cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID – 19 en las actividades relacionadas con los centros de entrenamiento y acondicionamiento físico"*, conforme las razones expuestas en parte considerativa de esta providencia.

Segundo: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados, por lo que el acto administrativo aquí estudiado puede ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios contemplados para el efecto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Tercero: Por Secretaría comuníquese la presente decisión a las entidades vinculadas, y en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Notifíquese personalmente al Alcalde Municipal de Purificación.

Cuarto: En firme esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

Conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y los acuerdos PCSJA20- 11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notificará a los interesados por el mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNÁCIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Salva voto

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Salva voto

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO.

Firmado Por:

JOSE ALETH RUIZ CASTRO
MAGISTRADO
MAGISTRADO - TRIBUNAL 006 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE IBAGUE-TOLIMA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **aaf913ba154327d91f2abbdf9126a7cd9acb1956fd1ce2f13322e68ecea7edc5**
Documento generado en 26/03/2021 03:52:29 PM