



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

---

Sincelejo, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-23-33-000-2020-00204-00  
**SOLICITANTE:** MUNICIPIO DE LA UNIÓN - SUCRE  
**ASUNTO:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
DEL DECRETO No. 045 DEL 24 DE ABRIL  
DE 2020

Procede el Despacho a reconsiderar la decisión de avocar el conocimiento de Control Inmediato de Legalidad del Decreto 045 del 24 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de La Unión, Sucre, *“Por medio del cual se adoptan las medidas emitidas por el Gobierno Nacional en lo referente a las instrucciones impartidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público acorde al Decreto 593 del 24 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”*; lo anterior, como quiera que analizado el asunto para efectos de proyectar lo que sería la correspondiente sentencia, el Despacho advierte que dicho acto no es objeto del control inmediato de legalidad, toda vez que fue expedido en ejercicio de las facultades propias de la administración y no en desarrollo del Estado de Excepción, tal y como pasa a analizarse.

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. Acto objeto de control de legalidad.

La Alcaldía Municipal de La Unión, Sucre, expidió el Decreto No. 045 del 24 de abril de 2020, el cual es del siguiente tenor:

**“DECRETO No. 045**  
*(Abril 24 de 2020)*

Por medio del cual se adoptan las medidas emitidas por el gobierno nacional en lo referente a las instrucciones impartidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y el mantenimiento del orden público acorde al Decreto 593 del 24 de abril del 2.020 y se dictan otras disposiciones.

### **EL ALCALDE MUNICIPAL DE LA UNIÓN DE SUCRE**

En uso de sus facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, y la Ley 1801 de 2016, en concordancia con los Decretos 418 y 593 de 2020; 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, para garantizar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República, conservar el orden público en todo el territorio nacional.

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". (La negrilla fuera del texto original)*

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que 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 solicitar 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 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, respondiendo 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 político, 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 términos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicos que 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, y preciso, obviamente ajustado a excepción, también en los términos de la Carta Política está en las autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario 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 la política implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de la policía a las autoridades administrativas de la policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de la política 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 a los alcaldes quienes ejercen la función de la política (arts. 303 y 315-2 CP), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. En síntesis, en el ejercicio del poder de la política ya 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 especificación y concreta 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 la Constitución, y, radicado imitación del poder de la policía.  
"(Negrilla fuera de texto original)*

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciar sobre el orden público, manifiesto:

*"5.1 Los derechos fundamentales no son absolutos Como lo ha señalado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, no hay derechos ni libertades absolutos. La razón de ello estriba en la necesaria limitación de los derechos y las libertades dentro de la convivencia pacífica; si el derecho de una persona sería absoluto, podría pasar por encima de los derechos de los demás, con lo cual el pluralismo, la coexistencia y la igualdad serian inoperantes. También cabe resaltar un argumento homológico, lo que exige, en aras de la proporcionalidad sujeto-objeto, este último mar también limitado. ¿Cómo podría un sujeto finito y limitado dominar jurídicamente un objeto absoluto?"*

*En el consenso racional y jurídico cada uno de los asociados, cooperar con las multas sociales, admitir sus pretensiones no pueden ser ilimitadas, sino que deben ajustarse al orden público y nunca podrán sobrepasar la esfera donde tendrán los derechos y libertades de los demás. Ahora bien, cabe hacer una distinción con fundamento en la realidad jurídica: Una cosa es que los derechos fundamentales sean inviolables, y otra muy distinta es que sean absolutos. Son inviolables, porque es inviolable la dignidad humana: En efecto, el núcleo esencial de lo que constituye la humanidad del sujeto de derecho, su racionalidad, es inalterable. Pero el hecho de predicar su inviolabilidad no implica de su afirmación que los derechos fundamentales sean absolutos, pues lo razonable es pensar que son adecuados a las circunstancias. Es por esa flexibilidad que son universales, ya que su naturaleza permite que, al igual que las contingencias, siempre están con la persona. De ahí que puede decirse que tales derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible. Por ello, la Carta Política indica que ni aún en los estados de excepción se "suspenden" los derechos humanos y que, en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario. Se deduce que cuando se afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental, este queda o violado o suspendido.*

*5.1.2 El orden público como derecho ciudadano El criterio de verificación al mantenimiento del orden público como una restricción de los derechos, es algo ya superado. El orden público, en primer término, es una garantía de los derechos y libertades comprendidos dentro de él. El Estado social de derecho, se fundamenta en el orden (parte estática) y produce un ordenamiento (parte dinámica). En la parte estática entra la seguridad de la sociedad civil*

dentro del Estado, y en la parte dinámica la acción razonable de las libertades. Luego el orden público supone el ejercicio razonable de la libertad. Es así como el pueblo tiene derecho al orden público, porque este es de interés general, y como tal, prevalente. Para la Corte es claro que el orden público no solo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por, sobre todo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado. La visión real del orden público, pues, no es otra que la de ser el garante de las libertades públicas. Consiste, para decirlo con palabras de André Hauriou, en la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad. No hay libertad sin orden y este no se comprende sin aquella. Libertad significa coordinación, responsabilidad, facultad de obrar con conciencia de las finalidades legítimas, y no desorden, anarquía o atropello. Toda situación de inseguridad, anula la libertad, porque el hombre que se ve constantemente y sin motivo, no es realmente libre. El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque le asegura la eficacia de sus derechos, el bloqueo que otros abusos de los suyos ". (Negrilla fuera de texto original)

Que en la sentencia C-225 de 2017 la honorable Corte Constitucional define el concepto de orden público, así:

*"La importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconocido la Ley 1801 de 2016, implica reconocer el concepto clásico de orden público, entendido como "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos ", debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en la sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y sanidad medioambiental, necesario para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana".*

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la restauración del orden público o para su restablecimiento donde fue 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 aplican de igual manera y con los mismos efectos en la relación con los alcaldes.

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 reciben 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 asigna la Constitución, la ley, las

ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público, (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 política para ejercer el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley, (ii) tomar las medidas que considera necesarias para la conveniencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; (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 abuso de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: Favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

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

Que, de acuerdo al documento técnico expedido por la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020, una epidemia tiene tres fases, un saber: (1) Una fase de preparación, que inicia con la alerta de autoridades en salud en la que se realiza el proceso de alistamiento para la posible llegada del virus; (ii) una fase de contención, que inicia con la detección del primer caso, en la cual se debe fortalecer la

vigilancia en salud pública, el diagnóstico de casos y el seguimiento de contactos, ya que el objetivo es identificar de la manera más oportuna los casos y sus posibles contactos para evitar la propagación; y (iii) una fase de mitigación, que inicia cuando, una raíz del seguimiento de casos, se evidencia que en más del 10% de los mismos no es posible establecer la fuente de infección, en esta etapa, se deben adoptar medidas para reducir El impacto de la enfermedad en términos de morbilidad, de la presión sobre los servicios de salud y de los efectos sociales y económicos derivados.

Que en Colombia la fase de contención se inició el 6 de marzo de 2020 cuando se confirmó la presencia del primer caso en el país, de esta manera, dentro de la fase de contención, el 20 de marzo del mismo año se registró una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de aparición de los casos.

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, específicamente por la velocidad de su propagación, instalando 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 redundar en la mitigación del contagio.

Que el coronavirus COVID-19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: Gotas respiratorias al toser y estornudar, ii) contacto indirecto por superficies inanimadas, yi) aerosoles por micro gotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.

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 objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que mediante Decreto 402 del 13 de marzo de 2020, se ordenó cerrar la frontera terrestre y fluvial con la República Bolivariana de Venezuela, a partir de las 5:00 am. horas del 14 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020.

Que mediante Decreto 412 del 16 de marzo de 2020, se ordenó cerrar la frontera terrestre y fluvial con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú, y la República Federativa de Brasil desde las 00:00 am horas del 17 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020.

Que mediante la Circular 020 del 16 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional, dirigida a gobernadores, alcaldes y secretarios de educación de Entidades Territoriales Certificadas en Educación, en aplicación de lo dispuesto en los

numerales 5,1 y 5.2 del artículo 148 de la Ley 115 de 1994 el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, y los artículos 2.4 3 4.1. y 24.3.4.2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Educación Nacional, ordenó a las secretarías de educación en todo el territorio nacional ajustar el calendario académico de Educación Preescolar, Básica y Media, para retomar el trabajo académico a partir del 20 de abril de 2020.

Que el Ministerio de Educación Nacional, mediante las Directivas 03 de 20 de marzo de 2020, 04 de 22 de marzo de 2020 y 06 de 25 de marzo de 2020, ha expedido orientaciones a los organismos educativos, instituciones de educación superior e instituciones de formación para el trabajo, para convocar a evitar en todo caso, el desarrollo de actividades presenciales en las instalaciones educativas, y continuar con el desarrollo de los procesos formativos con el uso y mediación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como el desarrollo de metodologías y esquemas de trabajo desde la casa.

Que mediante de la Resolución 450 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, modificó el número 2,1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con un aforo de más de cincuenta (50) personas.

Que mediante Resolución 453 del 18 d marzo de 2020, el Ministerio de Protección Social, ordenó la medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de los funcionarios y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile ocio y entretenimiento y juegos de azar y apuestas cuentos como casino, bingos y terminales de juegos de video y precisa venta de comidas y bebidas permanecerán cerrados al público y solo podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los dispositivos atendiendo las medidas que las sanitarias a que haya lugar. Además, prohíba el gasto de bebidas alcohólicas para el consumo dentro de los establecimientos, sin obstáculo, la venta de estos productos a través del comercio electrónico o por entrega a domicilio, para su consumo fuera de los servicios, excepto en los servicios prestados en los establecimientos hoteleros.

Que, el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, adoptado 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 a.m.) 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 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 algunas autoridades territoriales, en uso de sus facultades legales y como medida preventiva han decretado medidas de restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 am.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

Que mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que en el artículo 3 del precitado Decreto 531 del 8 de abril de 2020 se estableció para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos y actividades allí señaladas.

Que mediante el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 se estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que así mismo, se determinó en el precitado Decreto Legislativo 539 de 2020 que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID 19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que el mismo Decreto 539 de 2020 en el inciso segundo del artículo 2 señala que 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.

Que mediante el Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, se suspendió el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros provenientes del exterior por vía aérea, por el término de 30 días calendario a partir de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020, permitiendo únicamente el desembarque en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes de la carga de empresas que transporten carga aérea.

Que así mismo, mediante el Decreto Legislativo 569 del 15 de abril de 2020, se estableció que durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea, y solo se permitirá el desembarque en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor.

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre "El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas", afirma que "[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo), 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]"

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo -OIT-en el referido comunicado estima "[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la

crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo - OIT-en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que de conformidad con el memorando 2020220000083833 del 21 de abril de 2020 expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medida farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, ni tratamiento alguno, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tengan 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, el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que han sido recomendadas por la Organización Mundial de la Salud -OMS-

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 cero (0) muertes y tres (3) casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y cero (0) fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al día 18 de marzo; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al día 22 de marzo, 306 personas contagiadas al día 23 de marzo; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo; 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas a17 de abril, 2.054 personas contagiadas a18 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril, 3.439

personas contagiadas al 17 de abril, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020 y doscientos seis (206) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 22 de abril de 2020 206 muertes y 4.356 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.836), Cundinamarca (175), Antioquía (393), Valle del Cauca (741), Bolívar (199), Atlántico (118), Magdalena (120), Cesar (35), Norte de Santander (60), Santander (36), Cauca (24), Caldas (50), Risaralda (141), Quindío (55), Huila (81), Tolima (40), Meta (100), Casanare (10), San Andrés y Providencia (6), Nariño (62), Boyacá (33), Córdoba (21), Sucre (1) La Guajira (2), Chocó (9), Cagueta (2) y Amazonas (6).

Que según la Organización Mundial de la Salud -OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) En reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET[1] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 1 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 117.021 fallecidos, (xi) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 123.010 fallecidos, (xii) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1,991.562 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 130.885 fallecidos, (xiii) en el reporte número 88 de 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2,074.529 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 139,378 fallecidos, (xiv) en el reporte

número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 146.088 fallecidos, (xv) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 152.551 fallecidos, (xvi) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 1000 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 157.847 fallecidos y (xvii) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (xviii) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (xix) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10.00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID 19 y 175.694 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud -OMS, en reporte de fecha 22 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 2.544.792 casos, 175.694 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que la Organización Mundial de la Salud -OMS-, emitió un documento con acciones de preparación y respuesta para COVID-19 que deben adoptar los Estados, con el fin de minimizar el impacto de la epidemia en los sistemas de salud, los servicios sociales y la actividad económica, que van desde la vigilancia en ausencia de casos, hasta el control una vez se ha presentado el brote. En este documento se recomienda como respuesta a la propagación comunitaria del Coronavirus COVID-19, entre otras, la adopción de medidas de distanciamiento social.

Que de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante memorando 202022000077553 del 7 de abril de 2020, el 31 de marzo de 2020 se alcanzó un total de 906 casos de contagio en el país, de los cuales 144 (15.8%) se encontraban en estudio, fecha para la cual se evidenció que en ese seguimiento en más del 10% de los casos, no fue posible establecer la fuente de infección, por lo cual el país, finalizó la etapa de contención e inició la etapa de mitigación de la pandemia del Coronavirus COVID 19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, en memorando 202022000086563 del 24 de abril de 2020, señaló:

"El comportamiento del Coronavirus COVID-19 en Colombia a 23 de abril, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Salud, muestra que se han confirmado 4561 casos, 927 se han recuperado y 215 han fallecido. A su vez, de los casos confirmados la mayoría, 87,8% se encuentra en manejo domiciliario, debido a su baja severidad, 4,9% se encuentra bajo manejo hospitalario y solo 2,6% se encuentran en unidades de cuidado intensivo.

Como resultado del análisis de la evolución de casos confirmados, según fecha de inicio de síntomas es posible identificar una disminución en el número de casos por día (gráfica 1) y en el número de muertes por día (gráfica 2). La letalidad en Colombia es de 4,25%, menor a la mundial de 7,06%"

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, las actividades 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, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo - OIT- en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

Que la Administración Municipal, emitió el Decreto 042 del 08 de Abril del 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS EMITIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL EN LO REFERENTE A LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO ACORDE AL DECRETO 351 DEL 08 DE ABRIL DEL 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", el cual amplió el aislamiento preventivo obligatorio del 13 al 27 de Abril en el Municipio de la Unión.

Que, el gobierno nacional promulgo el Decreto 593 del 24 de Abril del 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, donde nuevamente amplía el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que, en el precitado Decreto, se establecieron las excepciones que permitirán el derecho de circulación de las personas para garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

En mérito de lo expuesto,

**DECRETA:**

**Artículo 1. Aislamiento.** Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de La Unión 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 2 del presente Decreto.

**Artículo 2. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio.** Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades.

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación 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) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos – fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.

13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

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

17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

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

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

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

22. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del presente decreto.

23. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

24. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

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

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

28. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (1) Servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (i) 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 –GPL-, (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministros de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

29. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.

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

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

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

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

34. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos o 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.

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 periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos establezcan.

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

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

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

41. Parqueaderos públicos para vehículos.

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

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

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

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

**Parágrafo 5.** Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 23, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y a las 8:00 p.m.

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

**Parágrafo 7.** Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con Ministerio del Interior.

**Artículo 3. Teletrabajo y trabajo en casa.** Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen la funciones

y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

**Artículo 4. Movilidad.** Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 2.

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

**Artículo 5. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea.** Suspender 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, el transporte doméstico por vía aérea. Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos:

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

**Artículo 6. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes.** Prohíbese dentro territorio del Municipio de la Unión Sucre, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

**Artículo 7. Garantías para el personal médico y del sector salud.** Autorícese a las autoridades policivas en el marco de sus competencias, velar para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.

**Artículo 8. Inobservancia de las medidas.** La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

**Artículo 9. Vigencia.** El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

### **COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en La Unión de Sucre, a los 24 días del mes de abril de 2020

**CARLOS MARIO MONTERROZA ARRIETA**  
**ALCALDE MUNICIPAL (Firmado)"**

El día 4 de mayo de 2020, la Alcaldía Municipal de La Unión, Sucre, envió a la Oficina Judicial de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Sucre, el Decreto No. 045 del 24 de abril de la misma anualidad para que se le imprimiera el trámite de rigor - control inmediato de legalidad -, conforme a lo preceptuado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 - 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El asunto le correspondió por reparto al Despacho del suscrito Magistrado, siendo avocado mediante auto de fecha 5 de mayo de 2020.

Surtido el trámite de rigor (notificación - aviso - periodo probatorio - concepto del Ministerio Público), el Despacho advierte que no es posible estudiar de fondo el asunto, conforme las siguientes:

## 2. CONSIDERACIONES

En relación con 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, el Legislador Estatutario estableció en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>, la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre tales actos, disponiendo:

**“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”.*

---

<sup>1</sup> “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, desarrolla el mismo contenido de la norma anterior.

De las normas citadas, se extrae, que el control inmediato de legalidad es procedente frente aquellas medidas que sean dictadas como desarrollo de los decretos legislativos, expedidos durante los Estados de Excepción. Se trata de un control oficioso, que no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto.

En cuanto a la procedencia del control inmediato de legalidad, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que, “el artículo 20 de la ley 137 de 1994, determina que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. En primer lugar, debe tratarse de un **acto de contenido general**; en segundo, **que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa**; y, en tercero, **que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción**”<sup>3</sup>.

Tal posición ha sido reiterada recientemente, al analizarse el contenido del artículo 136 del CPACA, señalándose al respecto<sup>4</sup>:

*“De conformidad con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad en cabeza del Consejo de Estado recae sobre las **medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los estados de excepción.***

*Así las cosas, el alcance de la mencionada disposición, en lo que hace relación con la competencia del Consejo de Estado para asumir el control inmediato de legalidad, es que solo recae*

---

<sup>2</sup> “**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”.

<sup>3</sup> Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014. Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA). Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth.

<sup>4</sup> providencia de fecha 29 de abril de 2020, Radicación:11001-03-15-000-2020-00995-00. Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto.

*respecto de los actos administrativos generales expedidos por las autoridades del orden nacional que incorporen medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa, cuando ellas se expidan con la finalidad de reglamentar un decreto de desarrollo en cualquiera de los estados de excepción, lo que no se puede predicar de los actos declaratorios” (Resaltado fuera de texto).*

Así mismo, la Alta Corporación, en sentencia del 11 de mayo de 2020<sup>5</sup>, al hacer el estudio de legalidad de la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020, expedida por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura, señala frente a la procedencia del control inmediato de legalidad, lo siguiente:

**“2.6.1. Que se trate de un acto de contenido general.**

*/.../ Al revisar el contenido de dicha resolución... se observa que ella desarrolla la siguiente serie de medidas de carácter general: (i) se suspenden los términos para 21 actuaciones administrativas que adelanta la ANI... (ii) Se ordena la suspensión de 8 tipos de obligaciones contractuales de los contratos de concesión... (iii) respecto de los convenios administrativos la resolución señala que se coordinará con las demás entidades su suspensión, y/o la ejecución de las actividades a través de los medios virtuales...(iv)... establece reglas en materia de contratación...(v)... que la ANI gestionará los procedimientos de Gestión de Calidad de forma virtual... (vi)... la responsabilidad en la coordinación de actividades...”*

**2.6.2. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.**

*/.../ el Presidente de la ANI, en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió la referida Resolución 471 de 22 de marzo de 2020, ...*

**2.6.3. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

*En aras de determinar si se cumple con este último presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar los considerandos de la Resolución 471 de 2020 de la ANI... Al efectuar la mencionada revisión se encuentra que la referida resolución se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas ordenadas en orden cronológico... /.../”*

---

<sup>5</sup> Expediente 11001-03-15-000-2020-000944-00. Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Teniendo en cuenta lo citado, se colige que el control inmediato de legalidad recae sobre aquellos actos de contenido general proferidos en ejercicio de función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción, esto es, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, (Estado de guerra exterior, Estado de conmoción interior y Estado de emergencia económica, social y ecológica); en tal sentido, dicho control no recae sobre todos los actos administrativos que se dicten durante la vigencia de tales Estados, pues, en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria general, existen diferentes medios de control.

Descendiendo al **caso concreto**, se determinará dejar sin efectos el auto de fecha 5 de mayo de 2020 que avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 045 del 24 de abril de 2020, *“Por medio del cual se adoptan las medidas emitidas por el Gobierno Nacional en lo referente a las instrucciones impartidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19” y el mantenimiento del orden público acorde al Decreto 593 del 24 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el Municipio de La Unión, Sucre; y en su lugar, se dispondrá **NO** avocar el conocimiento del citado decreto, por no ser objeto de control inmediato de legalidad.

La anterior decisión obedece, a que analizadas las consideraciones que motivan el decreto que se examina, se colige, que el mismo no deviene en desarrollo o cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*<sup>6</sup>, que fue expedido en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política y como consecuencia del crecimiento exponencial de la propagación, número de contagios y de muertes originadas por el nuevo Coronavirus COVID-19.

En efecto, en el **Decreto 045 del 24 de abril de 2020**, se dispone sobre: i) el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de La Unión - Sucre, a partir del día 27 de abril hasta el 11 de

---

<sup>6</sup> Decreto que se encontraba vigente, para la fecha de expedición de la resolución que en este caso se examina.

mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; ii) las medidas de garantía para el aislamiento preventivo obligatorio; iii) la modalidad del teletrabajo, trabajo en casa u otras similares; iv) la garantía del servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería; v) la suspensión del transporte doméstico por vía aérea desde el 27 de abril al 11 de mayo de 2020, con algunas excepciones; vi) la prohibición de consumo de bebidas embriagantes; vii) las garantías para el personal médico y del sector salud; y viii) las sanciones ante la inobservancia de las medidas.

Tal decreto se fundamenta entre otras, en las resoluciones expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, en relación a la emergencia sanitaria y en otras leyes relacionadas con la salud, el orden público y policivo, que en nada tienen relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria que confiere la declaratoria del estado de excepción de qué trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado a nivel nacional, a raíz de la grave e inminente situación de emergencia sanitaria del país.

Con relación a los decretos nacionales a que se hace alusión en el Decreto en cuestión, tales como Decreto 418 del 18 de marzo de 2020<sup>7</sup>, Decreto 457 del 22 de marzo de 2020<sup>8</sup>, Decreto 531 del 8 de abril de 2020<sup>9</sup> y Decreto 593 del 24 de abril de 2020<sup>10</sup>, se considera que los mismos devienen de las competencias generales otorgadas por la Constitución y la ley al Ejecutivo, con fundamento en lo que en ellas se reglamenta. Es decir, no fueron expedidos en ejercicio de las facultades otorgadas por el Decreto del Estado de Excepción No. 417 de 2020, sino en atención a las potestades o facultades normales reglamentarias y de expedición de decretos, de orden general.

Tampoco se aprecia que se hubiesen desarrollado otros decretos dictados con fuerza de ley, en torno a la emergencia económica y social declarada

---

<sup>7</sup> "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público".

<sup>8</sup> "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".

<sup>9</sup> "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".

<sup>10</sup> "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 el Gobierno Nacional; pues, en relación a los que se citan en los considerandos del Decreto Municipal No. 045 de 2020 (No. 439 del 20 de marzo de 2020<sup>11</sup>, No. 539 del 13 de abril de 2020<sup>12</sup> y No. 569 del 15 de abril de 2020<sup>13</sup>), se señala, que no habilitan automáticamente el control inmediato de legalidad, en tanto, no se puede considerar que sus citaciones signifiquen desarrollo de las facultades otorgadas en los citados decretos con fuerza de ley, destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En este punto se precisa, que el decreto municipal dispone en su artículo 4º, que se debe garantizar el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga; y en su artículo 5º dispone, de la suspensión del transporte doméstico por vía aérea, con excepción en los casos de: i) Emergencia humanitaria; ii) el transporte de carga y mercancía; y iii) caso fortuito o fuerza mayor.

Sin embargo, revisados los aludidos decretos legislativos se observa, que el Decreto No. 439 del 20 de marzo de 2020 regula la suspensión de desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de **pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea**; por tanto, lo dispuesto en el decreto municipal no es desarrollo de esta norma nacional, dado que en el territorio del ente municipal, no se predica ingreso o conexión de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea, dada la notoria ausencia de aeropuerto habilitado para tales efectos.

En relación con el Decreto Legislativo No. 539 del 13 de abril de 2020, se faculta al Ministerio de Salud y Protección Social para 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 dispone, que los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre

---

<sup>11</sup> "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea".

<sup>12</sup> "Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

<sup>13</sup> "Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica".

bioseguridad expida dicho ministerio; señalando a su vez, que 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, vigile el cumplimiento de este.

Contrastado lo anterior, no se advierte relación alguna entre el decreto nacional con el territorial, en el entendido que lo regulado en este último atiende a aspectos relacionados con el aislamiento preventivo obligatorio, modalidad del teletrabajo, servicio público de transporte terrestre y doméstico por vía aérea, prohibición de consumo de bebidas embriagantes y garantías de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud.

Y frente a los protocolos de bioseguridad, solo menciona que se deben atender los que se establezcan por parte del Ministerio de Protección Social, sin desarrollar ninguno en especial.

En lo que toca al Decreto Legislativo No. 569 del 15 de abril de 2020, cierto es, que dispone de medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica; sin embargo, la medida adoptada en el decreto municipal sobre el transporte terrestre, no puede ser considerada desarrollo de tal normativa legislativa, en el entendido que solo "reproduce" lo ampliamente dispuesto por el Gobierno Nacional sobre el tema del transporte, sin que se aprecie que el Alcalde Municipal disponga órdenes propias como desarrollo del Citado decreto 569.

Así entonces, se considera que la decisión del Alcalde de La Unión, Sucre, no desarrolla ningún decreto dictado con fuerza de ley, en torno a la declaratoria de la emergencia económica y social declarada por el Gobierno Nacional.

El anterior análisis, es compartido por el Agente del Ministerio Público Delegado ante este Tribunal, quien, al conceptuar en el presente asunto, manifestó:

*"...el decreto municipal dictado en ejercicio de la función administrativa del Alcalde del Municipio de La Unión, no puede*

*considerarse proferido en desarrollo o aplicación de los decretos legislativos adoptados en virtud de la declaratoria del estado de excepción, pues, 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; teniendo en cuenta, además, que los decretos nacionales en que se finca principalmente la regulación territorial, son del nivel ordinario y no de aquellos considerados, dentro de la pirámide normativa, como expedidos con fuerza de Ley; y, aunque el acto administrativo hace alusión a los Decretos Legislativos 439 del 20 de marzo de 2020, 539 del 13 de abril de 2020, 569 del 15 de abril de 2020 o algún otro, no por ese hecho podría considerarse que algún canon de la parte resolutive del decreto en debate es el devenir de aquel, pues, observando con detenimiento su texto se encuentra que dicho acápite legal no es sino la transcripción del Decreto Ordinario Nacional No. 593 del 24 de abril de 2020.*

*/.../*

*En consecuencia, el Decreto 045 del 24 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de La Unión, 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”.*

Finalmente se anota, que aun cuando el presente asunto fue avocado en un comienzo, ello, no es óbice para que esta Magistratura se abstenga de conocer el fondo del asunto, luego de advertir que el acto sometido a control no es expedido en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias por él asumidas, una vez que declaró el mencionado Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; siendo procedente entonces, invalidar lo actuado con el fin de evitar una sentencia inhibitoria, en el entendido, que no puede haber un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de un acto que no es objeto del control inmediato de legalidad, previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, decisión que a su vez puede tomar este ponente, conforme lo regulado en la Ley 1437 de 2011<sup>14</sup> y que

---

<sup>14</sup> La Sala Plena del Tribunal, solo puede estudiar el fondo del asunto.

garantiza la posibilidad de interponer recursos contra lo decidido, al tratarse de un trámite de única instancia.

En resumen de lo expuesto, entonces, se considera necesario dejar sin efecto todo lo actuado a partir del auto que avocó conocimiento del presente asunto y en su lugar, por no ser el acto administrativo susceptible de control por este medio, abstenerse de conocer del mismo.

Lo anterior, sin perjuicio de que sobre el mencionado decreto se pueda adelantar el examen de su legalidad, a petición de parte y en ejercicio de los medios de control previstos en la ley.

En mérito de lo expuesto, se **RESUELVE**:

**PRIMERO: DÉJESE** sin efectos el auto de fecha 5 de mayo de 2020 y lo que de ahí se derivó como trámite en este proceso; en consecuencia, se **DISPONE: NO AVOCAR** el conocimiento del Decreto 045 del 24 de abril de 2020, *"Por medio del cual se adoptan las medidas emitidas por el Gobierno Nacional en lo referente a las instrucciones impartidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público acorde al Decreto 593 del 24 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el Municipio de La Unión, Sucre, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones de rigor.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**  
Magistrado

