

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

Sincelejo, veintiuno (21) de julio de dos mil veinte (2020)

**SALA CUARTA DE ORALIDAD**

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo de 2020**, por el cual se adoptan las medidas sanitarias impartidas por el Gobierno Nacional y se dictan normas para el mantenimiento del orden público en el Municipio de La Unión.

**Magistrada Ponente: Tulia Isabel Jarava Cárdenas**

**1. OBJETO DE DECISIÓN:**

Decide la Sala en única instancia, el Control Inmediato de Legalidad **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”*, emanado de la Alcaldía Municipal de La Unión (Sucre).

**2. ANTECEDENTES.**

-El 11 de marzo de 2020, el COVID-19 fue declarado una PANDEMIA por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), razón por la cual, en Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social declaró en Colombia la emergencia sanitaria hasta el de 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

-Con posterioridad a ello, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió las Resoluciones 450 del 17 de marzo de 2020, por medio de la cual modificó el numeral 2º de la Resolución No. 385 *“para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas”*; 453 del 18 de marzo de la misma anualidad, en la cual orden como medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en todo el territorio nacional, la clausura de establecimientos y locales comerciales y de esparcimiento y diversión, entre otros y, 464 de la misma fecha, en la que estableció

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

como medida obligatoria de aislamiento preventivo ordenar el mismo para las personas mayores de 70 años, a partir del 20 de marzo y hasta el 30 de mayo de 2020.

-En esa misma fecha *-18 de marzo de 2020-*, el Gobierno Nacional profirió los Decretos 418 y 420 en los cuales impartió instrucciones relacionadas con la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

-El 20 de marzo de 2020, se expidió el Decreto Legislativo 439 en el cual 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”*. Medida prorrogada en Decreto 569 del 15 de abril de 2020.

-El 22 de marzo de 2020, se profirió el Decreto 457, en el cual el Presidente de la República ordenó el Aislamiento Preventivo de todas las personas habitantes de Colombia, prohibió el consumo de bebidas embriagantes y suspendió el transporte público doméstico por vía aérea, salvo por emergencia humanitaria; transporte de carga y mercancía, y caso fortuito o fuerza mayor; decreto en el cual, además, se señalaron 34 actividades *“cuyo desarrollo se debería permitir en medio de la medida de aislamiento, con el fin de garantizar los derechos a la vida y la salud en conexidad con la vida y la supervivencia”*. Dichas medidas fueron prorrogadas en Decretos 531 del 8 de abril y 593 del 24 de abril de 2020.

-Con ocasión de lo anterior, la Administración Municipal de La Unión – Sucre expidió los Decretos 042 del 8 de abril de 2020 y 045 del día 24 del mismo mes y año.

-El 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 636, *“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”*, consecuente con lo cual, amplió la medida de aislamiento preventivo de todas las personas habitantes en el territorio nacional, desde el 11 hasta el 25 de mayo de 2020. En dicho decreto, se establecieron, además, excepciones que permitirían el derecho a la 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.

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

-En concordancia con ello, el Municipio de La Unión- Sucre decidió ordenar el Aislamiento Preventivo Obligatorio para todos sus habitantes, lo cual se materializó en el Decreto 050 del 8 de mayo de 2020, cuyo estudio de legalidad constituye el objeto de la presente acción.

### **3. ACTUACIÓN PROCESAL:**

En Acta Individual de fecha **4 de junio de 2020**, la Oficina Judicial de Sincelejo realizó el reparto de la presente acción a la Magistrada Ponente, quien, en Proveído adiado **8 de junio de 2020** avocó el conocimiento de la misma; providencia que fue notificada vía correo electrónico al Representante Legal del Municipio de La Unión<sup>1</sup>, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>2</sup> y al Agente del Ministerio Público<sup>3</sup>, el día **9 de junio de 2020**.

En esa misma fecha **-8 de junio de 2020-** la Secretaría del Tribunal Administrativo de Sucre fijó el AVISO<sup>4</sup> ordenado en el Auto que avoca conocimiento en su página web<sup>5</sup>, por el término de 10 días<sup>6</sup>, sin pronunciamiento alguno de la Parte Solicitante, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ni de terceros.

En Email<sup>7</sup> del **9 de junio de 2020**, se solicitó a la Alcaldía Municipal de La Unión (Sucre), el envío de los antecedentes administrativos del acto administrativo objeto de análisis de legalidad; petición que no fue atendida.

A su turno, el **Agente del Ministerio Público delegado ante el Tribunal Administrativo de Sucre**, dentro del término concedido para ello<sup>8</sup>, emitió concepto de fondo en el cual sostuvo que *“el Decreto 050 del 8 de mayo 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*

---

<sup>1</sup> alcaldia@launion-sucre.gov.co

<sup>2</sup> procesosnacionales@defensajuridica.gov.co

<sup>3</sup> procjudadm164@procuraduria.gov.co y procjudadm44@procuraduria.gov.co

<sup>4</sup> Que fue insertado también en la Página Web del Tribunal Administrativo de Sucre y de la Rama Judicial.

<sup>5</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-sucre/232>

<sup>6</sup> Durante el periodo comprendido entre el 10 y el 25 de junio de 2020.

<sup>7</sup> Remitido a contactenos@launion-sucre.gov.co y alcaldia@launion-sucre.gov.co

<sup>8</sup> Que corrió entre el 26 de junio y el 10 de julio de los corrientes.

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*establecidos en la legislación contenciosa administrativa y no para que se haga uso de esta especial acción que se encuentra actualmente en trámite”.*

Como fundamento de lo anterior, expuso el Procurador:

*“... Pues bien, contextualizado el ambiente normativo que le sirvió de marco a la determinación administrativa, la ya anunciada habilitación contenida en la parte considerativa del acto administrativo impugnado está lejos de ser considerada como el desarrollo de una potestad reglamentaria atribuida al mandatario local, en los precisos términos señalados por la alta corporación judicial en lo contencioso administrativo, y que ella -la habilitación- fuera activada por la determinación adoptada por el Jefe del Ejecutivo Nacional a través del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, pues, en el caso concreto, la situación excepcional pandémica advertida sólo da paso para que el burgomaestre pueda acceder a unas facultades policivas que, aunque extraordinarias en sí, de suyo han sido contenidas, en gran parte, en la legislación administrativa de uso común y corriente.*

*En efecto, pese a que el decreto remitido para control, fue expedido el 8 de mayo de 2020, esto es, después del día que el Gobierno Nacional declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, y en vigencia de este; por lo mencionado en el texto del acto, es forzoso concluir que 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 a que hace referencia 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 algunos decretos legislativos como el 439 del 20 de marzo de 2020, 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. 636 del 6 de mayo de 2020.”*

Finalmente, el proceso pasó al Despacho para fallo el día **13 de julio de 2020.**

#### **4. CONSIDERACIONES:**

##### **4.1. Del Control Inmediato de legalidad**

Con el fin de que el Gobierno Nacional tenga a su alcance instrumentos para conjurar los hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, es decir, cuando sobrevengan hechos distintos a los

establecidos en los Arts. 212<sup>9</sup> y 213<sup>10</sup> *ibídem*, el Art. 215 de la Constitución Política de Colombia otorga al Presidente de la República la facultad de declarar Estados de Emergencia, con la finalidad de salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Declaratoria que comprenderá periodos de hasta treinta (30) días, los cuales sumados no podrán exceder de noventa (90) días calendario.

En desarrollo de lo anterior, y con el objeto de tomar medidas de carácter general se autorizó al Ejecutivo proferir decretos legislativos, en uso de cuya facultad, el señor Presidente de la República, expidió el en primer lugar, el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, que finalizó el 16 de abril de los corrientes. Y, posteriormente, para los mismos fines y por igual lapso, expidió el **Decreto Legislativo No. 637 del 6 de mayo de 2020**, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la propagación del COVID-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”*, la legalidad de las medidas que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, deberá ser controlada por las autoridades de lo contencioso administrativo. En efecto, dicha norma textualmente prevé:

---

<sup>9</sup> “ARTICULO 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.”

<sup>10</sup> “ARTICULO 213. 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, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.”

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

**“ART. 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 lo expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción de lo contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) hora siguientes a su expedición”*

Por su parte, el Artículo 136 del CPACA, estableció: **“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”.*

Así mismo, el Núm. 14 del artículo 151 del mismo código, radicó la competencia en los Tribunales Administrativos para conocer: *“Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”*

Y en el artículo 185 *ibídem*, se indicó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, *“recibida la copia auténtica del texto de los **actos administrativos** a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así (...).”* (Negrilla fuera de texto).

En estas condiciones, *“...mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador*

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración, expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos”<sup>11</sup>.*

Así, pues<sup>12</sup>, para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la Administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: *i)* tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones de la misma naturaleza jurídica; y *ii)* desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de éste.

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que el Control Inmediato de Legalidad es integral *“...en tanto cubre tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en éste último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribe a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de qué trata el acto sometido a este control”<sup>13</sup>.*

Concordante con lo dicho, debe precisarse que *“...la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el*

---

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01123-00(CA) A. Actor: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA). Demandado: CIRCULAR 1-3-2020-000049 DEL 11 DE MARZO DE 2020. Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

<sup>12</sup> Ídem (5)

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA). Actor: GOBIERNO NACIONAL. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

*control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”<sup>14</sup>*

Lo anterior no obsta para que, sin perjuicio de la cosa juzgada relativa, el acto que ha pasado por este examen automático sea susceptible del control de legalidad normal u ordinario, puesto que el control automático en comento no le quita su condición de acto administrativo, ni le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario que a la jurisdicción contencioso administrativa le está dado por la Constitución Política (artículo 238) y la ley (artículos 82, 83, 84 y 85 del C.C.A)

Para apuntalar y complementar lo hasta ahora expuesto, se trae a colación lo concluido por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado<sup>15</sup>, donde, con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>16</sup>; se indicaron como características esenciales del control de legalidad, las siguientes:

*(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.*

*(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.*

*(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.*

*(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general,*

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n. ° 19. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00. Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad.

<sup>16</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009- 00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000- 2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000- 2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may.31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA),mar. 5/2012.

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.*

*(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.*

*(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.*

*Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.*

*(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.*

*(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato<sup>17</sup>*

*(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario. (...).”*

Ahora, respecto de las características de los actos administrativos que son susceptibles de control de legalidad, resultan ilustrativas las siguientes providencias proferidas por el Consejo de Estado:

---

<sup>17</sup> Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

- Sección Primera. Consejero Ponente Dr. Oswaldo Giraldo López. Radicación: **11001 0315 000 2020 00958 000**<sup>18</sup>, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020):

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

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

*En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.*

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

-Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera ponente Dra. María Adriana Marín. Radicación número: **11001-03-15-000-2020-00960-00**, veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020)<sup>19</sup>:

*“Como se advierte, el Consejo de Estado es competente para conocer del control inmediato de legalidad sobre los actos y medidas que se adopten por entidades del orden nacional, en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, siempre y cuando se dicten en virtud del ejercicio de función administrativa.*

<sup>18</sup> Asunto: Control inmediato de legalidad del Decreto 463 de 22 de marzo de 2020, “Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico”.

<sup>19</sup> Autoridad: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

*En el caso concreto, el Despacho advierte que le asiste razón al Procurador Cuarto Delegado ante esta Corporación. En efecto, el acto administrativo cumple con las dos primeras condiciones formales para ser objeto del control inmediato de legalidad, toda vez que (i) es de contenido general y (ii) fue expedido por una autoridad del orden nacional; no obstante, no ocurre así con el tercer requisito establecido en el artículo 136 del CPACA, puesto que la Resolución n. ° 0000608 no desarrolla los decretos legislativos expedidos en el marco del respectivo estado de excepción.”*

- Sala Once Especial de Decisión. Consejera ponente Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Radicación número: **11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A**. veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020)<sup>20</sup> :

*“Los decretos de desarrollo dictados al amparo del decreto declaratorio solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y las medidas deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos (art. 214 numerales 1 y 2 CP). Para el caso de los Estados de Guerra Exterior y Conmoción Interior, la Constitución los denominó decretos legislativos, mientras que, en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se emiten decretos con fuerza de ley.*

*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 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”<sup>21</sup>*

*“Como se advierte, el Consejo de Estado es competente para conocer del control inmediato de legalidad sobre los actos y medidas que se adopten por entidades del orden nacional, en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, siempre y cuando se dicten en virtud del ejercicio de función administrativa.*

*En el caso concreto, el Despacho advierte que le asiste razón al Procurador Cuarto Delegado ante esta Corporación. En efecto, el acto administrativo cumple con las dos primeras condiciones formales para ser objeto del control inmediato de legalidad, toda vez que (i) es de contenido general y (ii) fue expedido por una autoridad del orden nacional; no obstante, no ocurre así con el tercer requisito establecido en el artículo 136 del CPACA, puesto que la*

<sup>20</sup> Actor: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES) Demandado: RESOLUCIÓN 005 DEL 19 DE MARZO DE 2020

<sup>21</sup> Posición reiterada: CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO. Bogotá, D. C., veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación: 11001-03-15-000-2020-00995-00. Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020, «Por medio de la cual se adoptan medidas transitorias en contratos y convenios celebrados por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ -FIP-» Decisión: Repone. No avoca conocimiento.

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*Resolución n. ° 0000608 no desarrolla los decretos legislativos expedidos en el marco del respectivo estado de excepción.”*

Posición reiterada, en providencia del 29 de abril de 2020<sup>22</sup>, de la misma Consejera Ponente.

#### **4.2. El Caso Concreto:**

El Acto objeto de control de legalidad es del siguiente tenor:

**“DECRETO No. 050  
(MAYO 08 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 PUBLICO ACORDE AL DECRETO 636 DEL 6 DE MAYO DEL 2.020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE LA UNION 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 636 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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República, 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 sólo 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*

---

<sup>22</sup>CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO. Bogotá, D. C., veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación: 11001-03-15-000-2020-00995-00. Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020, «Por medio de la cual se adoptan medidas transitorias en contratos y convenios celebrados por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ - FIP-» Decisión: Repone. No avoca conocimiento

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*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 son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.*

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

*Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, 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, retirada 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 asociales al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley. De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis*

*"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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones".*

---

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

*Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre el orden público, manifestó:*

*"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 fuese absoluto, podría pasar por encima de los derechos de los demás, con lo cual el pluralismo, la coexistencia y la igualdad serían inoperantes. También cabe resaltar un argumento homológico, lo cual exige que, en aras de la proporcionalidad sujeto-objeto, este último sea 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, al cooperar con los fines sociales, admite que sus pretensiones no pueden ser ilimitadas, sino que deben ajustarse al orden público y jamás podrán sobrepasar la esfera donde comienzan 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 suyo afirmar que los derechos fundamentales sean absolutos, pues lo razonable es pensar que son adecuables a las circunstancias. Es por esa flexibilidad que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén 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 señala 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, éste queda o violado o suspendido.*

*5.1.2 El orden público como derecho ciudadano El criterio de ver 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 éste es de interés general, y como tal, prevalente. Para la Corte es claro que el orden público no sólo 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 éste 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 verdaderamente libre. El orden público, entonces, implica la liberación del*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*hombre, porque le asegura la eficacia de sus derechos, al impedir que otros abusen 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 de la media ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016, implica reconocer que el concepto clásico de arden 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 sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana".*

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

*Que 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 reciba 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 policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley, (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; (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*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: Garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (ii) Tranquilidad: Lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: Favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: 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 respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.*

*Que, 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, a saber: (i) 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, a 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 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 inició 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, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.*

*Que el Coronavirus COVID-19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus el 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, y ii) 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 con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*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 a.m. 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 a partir de las 00:00 am. horas del 17 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020.*

*Que mediante 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 2.4.3.4.2 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 establecimientos educativos, instituciones de educación superior e instituciones de formación para el trabajo, para convocarlos 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 al desarrollo de metodologías y esquemas de trabajo desde la casa.*

*Que mediante Resolución 450 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.*

*Que mediante la Directiva No. 7 del 6 de abril de 2020 y la Directiva 10 del 07 de abril de 2020 del Ministerio de educación Nacional se definieron las orientaciones para el manejo de la emergencia por COVID-19 en la prestación del servicio de educación inicial, preescolar, básica y media en colegios e instituciones privadas, en línea con las directrices establecidas en la Directiva 03 del 20 de marzo de 2020, que señalan la continuidad en la prestación del servicio educativo a partir de la implementación de metodologías flexibles aplicables al aprendizaje en casa hasta el 31 de mayo de 2020.*

*Que mediante la Directiva No. 8 del 6 de abril de 2020 del Ministerio de Educación Nacional, se extendió el alcance hasta el 31 de mayo de 2020 de las medidas tomadas para la atención de la emergencia del COVID-19 en Educación Superior y Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, manteniendo la vigencia de lo dispuesto en las Directivas 02, 04 y 06 del 2020, del Ministerio de Educación Nacional.*

*Que en el mismo sentido, el Ministerio de Educación Nacional, mediante Directiva No. 09 del 07 de abril de 2020, definió las orientaciones para garantizar la continuidad de las jornadas de trabajo académico en casa en los establecimientos educativos oficiales entre el 20 de abril y el 31 de mayo de 2020, y brindó orientaciones para el uso de los recursos de calidad matrícula y de calidad gratuidad del Sistema General de Participaciones en Educación a*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*partir de la caracterización eficiente de la población estudiantil de cada una de ellas.*

*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 establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile; ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casino, bingos y terminales de juegos de video y precisa que la venta de comidas y bebidas permanecerán cerrados al público y solamente podrán ofrecer estos servicios a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos atendiendo las medidas sanitarias a que haya lugar. Adicionalmente, prohíbe el expendido de bebidas alcohólicas para el consumo dentro de los establecimientos, no obstante, permitió la venta de estos productos a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio, para su consumo fuera de los establecimientos, exceptuando los servicios prestados en establecimientos hoteleros.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 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 a.m.) 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 mediante el Decreto 593 del 24 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 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*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, tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes de la carga de empresas que transporten carga aérea.*

*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 "(.1 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*

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*(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 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) estimular la economía y el empleo, empleo; (ii) apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; (iii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo y, (iv) buscar soluciones mediante el diálogo social.*

*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 0 muertes y 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 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 día 28 de marzo, 702 personas contagiadas al día 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 817 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril,*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*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, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril, 4.881 personas contagiadas el 24 de abril, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril, 6.207 personas contagiadas al 29 de abril, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo, 7.687 personas contagiadas al 3 de mayo, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo y trescientos setenta y ocho (378) fallecidos a esa fecha.*

*Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 5 mayo de 2020 378 muertes y 8.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (3.272), Cundinamarca (259), Antioquia (451), Valle del Cauca (1.135), Bolívar (405), Atlántico (641), Magdalena (256), Cesar (70), Norte de Santander (85), Santander (40), Cauca (40), Caldas (91), Risaralda (211), Quindío (63), Huila (137), Tolima (94): Meta (717), Casanare (20), San Andrés y Providencia (6), Nariño (247), Boyacá (60), Córdoba (29), Sucre (1) La Guajira (14), Chocó (24), Cagueta (15) y Amazonas (230).*

*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 am. 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 de 11 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 am. 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*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

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 10:00 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, (xx) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (xxi) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (xxii) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (xxiii) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentren confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (xxiv) en el reporte número 99 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (xxv) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (xxvi) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (xxvii) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (xxviii) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (xxix) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 238.628 fallecidos, (xxx) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (xxxi) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 am. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos

*Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS. en reporte de fecha 5 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 3.525.116 casos, 243.540 fallecidos y 215 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*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*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 /a 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 el Ministerio de Salud y Protección Social, en memorando 202022000095703 del 6 De mayo de 2020, señaló:*

*"De acuerdo con las estimaciones del Instituto Nacional de Salud, el número reproductivo efectivo (Rt), que estima la cantidad de personas que cada paciente infecta y permite calcular la velocidad a la que se está propagando el virus y la población de enfermos en las siguientes semanas, estimado al inicio de la epidemia fue de 2,4, mientras que a la fecha se encuentra en 1,3.*

*El promedio de casos diarios confirmados por fecha de reporte, entre el 6 de marzo y el 5 de mayo de 2020 es de 154. La letalidad, que establece el porcentaje de personas que han fallecido con respecto a los casos identificados como positivos a 5 de mayo de 2020 es de 4,4%. La tasa de letalidad global es de 7,4%.*

*De acuerdo con las estimaciones del INS el tiempo requerido para duplicar el número de casos mediante el cual se puede establecer la velocidad de la propagación al inicio de la epidemia se estableció en 1,26 días; transcurridas 9 semanas, este valor es de 10,62 días.*

*Respecto de la positividad de las pruebas de laboratorio que establece cuál es el porcentaje de muestras positivas con respecto al total de muestras procesadas, fue de 7,2% para el 4 de mayo de 2020"*

*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*

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*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 la administración municipal, emitió el Decreto 045 del 24 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 593 DEL 24 DE ABRIL DEL 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", el cual amplió el aislamiento preventivo obligatorio del 27 de Abril al 11 de Mayo en el Municipio de la Unión.*

*Que, el gobierno nacional promulgo el Decreto 636 del 6 de Mayo 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 11 de Mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*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 11 de Mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*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: (i) Bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores de pago, (iv) compra y venta de divisas, (y) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, (vi) servicios notariales, y (vii) de registro de instrumentos públicos.*
- 4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
- 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
- 6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - 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*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.*

*12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en 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 organismo de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*

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

*17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*

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

*19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal Sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*

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

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

*22. La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura.*

*23. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.*

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

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

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

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

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

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

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

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

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

*El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.*

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

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

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

34. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar 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.*

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

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

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

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

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

40. *Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio.*

*Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos.*

*Comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios.*

41. *El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.*

*Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, 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 se establezcan.*

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.

---

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

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

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

45. Parqueaderos públicos para vehículos.

46. El servicio de lavandería a domicilio.

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

**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 medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

**Parágrafo 5.** 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 COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

**Parágrafo 6.** Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

**Parágrafo 7.** Los alcaldes, con la debida autorización del Ministerio del Interior podrán suspender las actividades o casos establecidos en el presente artículo. Cuando un municipio presente una variación negativa en el comportamiento de la epidemia del Coronavirus COVID-19 que genere un riesgo excepcional a criterio del Ministerio de Salud y Protección Social, esta entidad enviará al Ministerio del Interior un informe que contenga la descripción de la situación epidemiológica del municipio relacionada con el Coronavirus COVID-19 y las actividades o casos que estarían permitidos para ese municipio, con base en lo cual, el Ministerio del interior ordenará al alcalde el cierre de las actividades o casos respectivos.

**Artículo 3.** Medidas para municipios sin afectación del Corona virus COVID-19. Los alcaldes de municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19, podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá haber certificado La condición de municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19. Verificado que se trata de un municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19, el Ministerio del Interior

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*podrá autorizar el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.*

*En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:*

- 1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas.*
- 2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.*
- 3. Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.*
- 4. Gimnasios, piscinas, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.*
- 5. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.*

**Parágrafo 1.** *En todo caso, para iniciar cualquier actividad, se deberán cumplir 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 Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

**Parágrafo 2.** *Las personas que se encuentren en los Municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19, solamente podrán entrar o salir del respectivo municipio con ocasión de los casos o actividades descritos en el artículo 2 del presente decreto, debidamente acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones.*

**Parágrafo 3.** *El Ministerio de Salud y Protección Social definirá el criterio para determinar cuándo un municipio pierde la condición de ser un municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19.*

**Parágrafo 4.** *Cuando un municipio que haya obtenido la autorización del Ministerio del Interior de que trata el inciso primero de este artículo, pierda la condición de ser un municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19, de acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Salud y Protección Social en su página web, el municipio quedará sometido a la medida de aislamiento preventivo obligatorio y solamente podrá permitir las actividades o casos que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social enviará al Ministerio del Interior un informe que contenga la descripción de la situación epidemiológica del municipio relacionada con el Coronavirus COVID-19 y las actividades o casos que estarían permitidos para ese municipio, con base en lo cual el Ministerio del Interior ordenará al alcalde el cierre de las demás actividades o casos.*

**Artículo 4.** *Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.*

**Artículo 5. 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 6. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea.** *Suspender a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de Mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de Mayo de 2020, 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 7. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes.** *Prohíbese dentro territorio del Municipio de la Unión de 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 11 de Mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

**Artículo 8. 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 9. Inobservancia de las medidas.** *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

**Artículo 10. Vigencia.** *El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de Mayo de 2020 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

**COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE,**

*Dado en La Unión de Sucre, a los 08 días del mes de Mayo de 2020*

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

  
**CARLOS MARIO MONTERROZA ARRIETA**  
Alcalde Municipal.  


Visto el texto transcrito se observa que el **Decreto 050 del 8 de mayo de 2020**, **(i)** es un acto de alcance general, en tanto que las órdenes consignadas en él son de contenido abstracto e impersonal **(ii)** fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el Alcalde Municipal de La Unión – Sucre; **(iii)** en ejercicio de la función administrativa, pues, con él se persigue la protección de los derechos de los ciudadanos de ese municipio, **(iv)** en vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República mediante **Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020** e invocando los **Decretos Legislativos 439 del 20 de marzo de 2020** *“Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”*; **539 del 13 de abril de 2020** *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”* y **569 del 15 de abril de 2020**<sup>23</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”*.

Presupuestos que una vez satisfechos, permitían, **AVOCAR** el control de legalidad que nos ocupa, como en efecto, se hizo en proveído adiado 8 de junio de 2020, en tanto el Decreto Local fue proferido invocando Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *«Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional»*.

---

<sup>23</sup> Proferidos por el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *«Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional»*

Ahora bien, para el 8 de mayo de 2020, cuando fue proferido el Decreto Local por el Alcalde del Municipio de La Unión – Sucre, se encontraba vigente el nuevo **Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020**, *«Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional»*, acto administrativo que en su parte considerativa expuso:

**“1. PRESUPUESTO FÁCTICO.**

**A. Salud Pública.**

*(...) 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..., por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados. (...)*

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

*Que ante la insuficiencia de las medidas ordinarias y la sobreviniencia e imprevisibilidad de la situación originada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, el presidente de la República, en compañía de los ministros del despacho, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el decreto 417 de 2020, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.*

*Que al amparo del estado excepcional decretado se expidieron, durante los treinta (30) días de vigencia del estado de emergencia, 73 decretos legislativos con múltiples medidas tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, en diferentes ámbitos de la vida nacional.*

...

*Que con el fin de continuar atendiendo la emergencia sanitaria y preparando al país para la atención de los enfermos, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de las personas habitantes del territorio Nacional con algunas excepciones, partir de las cero horas (00:00) del 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020.*

*Que en los mismos términos señalados en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 y a fin de 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 de la Protección Social en todo el territorio nacional, el gobierno Nacional mediante Decreto 593 de 24 de abril de 2020 ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020.*

*Que el 6 de mayo de 2020, el presidente de la República expidió el Decreto 636 de 2020 en el cual se ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 25 de mayo de 2020.*

...

*Que a pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativo en la actividad económica del país.*

*Que debido al aislamiento obligatorio que se ha ampliado en 3 ocasiones y del cual no se tiene certeza de cuándo puede ser levantado, se ha producido un cese casi total de la vida social, lo cual implica que existan sectores de la economía como puede ser el sector turismo o el de transporte aéreo cuyas afectaciones son casi absolutas y frente a los cuales deben tomarse medidas excepcionales a fin de contener sus efectos en los ingresos de las personas.*

...

*Que el 14 de abril, el Fondo Monetario Internacional anunció que prevé que el crecimiento global se contraiga en 3% en 2020, con un significativo sesgo a la baja en caso de que se haga necesaria una extensión de los esfuerzos de contención del Coronavirus y los potenciales impactos de estas medidas en el comportamiento de empresas y hogares (Fuente: Fondo Monetario Internacional).*

*Que, de acuerdo con la encuesta de medición del impacto del COVID-19 de CONFECAMARAS, con corte a 17 de abril, el 85% de las empresas reportan no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de 2 meses, y cerca del 54% de los empresarios espera disminuir su planta de personal en los próximos 3 meses.*

*Que las relaciones laborales toman tiempo en construirse, y, de romperse, la recuperación económica posterior a la crisis se tornaría más lenta y difícil. Con base en lo anterior, se hace necesario implementar acciones de política para mitigar los impactos de la crisis sobre el mercado laboral y permitir que la economía pueda reanudar su actividad sin traumatismos una vez se levante el aislamiento.*

*Que, para que crisis como la de la actual pandemia, no resulte en despidos masivos, en países como China, la Federación Nacional de Sindicatos del Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social ha sugerido adoptar medidas que facilitan compartir la carga entre el empleador y el empleado. Estas medidas incluyen la posibilidad de re-negociaciones salariales, rotación de puestos y licencias, así como permitir pago por horas trabajadas. (Fuente: Encuesta de medición del impacto del COVID-19, Federación Nacional de*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*Sindicatos del Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social de la República Popular China.)*

*Que, según información del Banco Mundial, en por lo menos 46 países se han tomado medidas para dar beneficios al pago de las nóminas.*

*Que estas acciones de política son costosas y requieren de financiamiento. Específicamente, a la fecha, Estados Unidos ha dedicado 484.000 millones de dólares (2.4% del PIB) para políticas de este tipo, mientras que Canadá ha invertido 105.000 millones de dólares canadienses (4.6% del PIB). (Fuente: Políticas de respuesta al COVID19, Fondo Monetario Internacional).*

*Que a pesar de que se previó la reducción del flujo de caja de las personas y se tomaron medidas con el fin de apoyar los sectores productivos del país, no se podía prever que la crisis generada por el nuevo coronavirus COVID-19 afectaría con tal magnitud a las empresas, llevando a un número incalculable de éstas al cierre total, elevando además la tasa del desempleo al 12.6% para el mes de marzo, siendo la peor cifra de la última década. (...)*

*Que igualmente el estancamiento de la actividad productiva a nivel nacional ha conllevado la disminución de 1.6 millones de ocupados a 30 de abril, debido a la imposibilidad de realizar teletrabajo o trabajo desde casa, de otorgar de vacaciones anticipadas, así como de tomar otras medidas de flexibilización laboral.*

*Que el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico, así como en su Producto Interno Bruto.*

*Que de acuerdo con la última encuesta de liquidez de las empresas elaborada por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la Asociación colombiana de industrias plásticas (ACOPLASTICOS), en la semana del 13 al 17 de abril, “las empresas sólo tienen 11 días para operar si destinan la totalidad de la caja de la compañía para cumplir con todas sus obligaciones, es decir, la nómina completa incluyendo seguridad social, proveedores, sector financiero, contratos y Dian. En el caso de las empresas de la industria manufacturera tienen 12 días para operar.” En caso de que pudieran destinar su caja exclusivamente al pago del salario de los trabajadores, podrían subsistir 33 días y, en caso de tener que pagar la nómina completa, los recursos alcanzarían para 28 días, según el mismo estudio. Por su parte, la encuesta más reciente de FENALCO sobre la situación de caja del comercio, indica que “uno de cada tres comerciantes no tiene recursos para pagar sus nóminas y el 38% del comercio anuncia cierres o ingreso a la Ley de Insolvencia”.*

*Que las medidas de distanciamiento social -fundamentales para la salud pública- están afectando especialmente a los sectores de la economía que, por su naturaleza, deben permanecer completamente cerrados. En particular, el sector de comercio y en el de reparación de vehículos reportó una destrucción de 1.5 millones de empleos, siendo el sector que más contribuyó a la destrucción de empleos en las principales ciudades. Asimismo, las restricciones han afectado la confianza de los consumidores, empresarios e inversionistas. En particular, el índice de confianza comercial se ubicó en -31 % en este mismo periodo. Lo anterior representa un deterioro de 58% frente a marzo de 2019, y corresponde al peor registro histórico del indicador.*

*Que en el sector turismo se evidencia una inmensa afectación. En este sentido, en cuanto a los visitantes no residentes, se estima que cayeron en el mes de marzo en más de 47% frente al mismo mes de 2019 y en el mes de abril esta*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*cifra llegará a ser cercana al 100%. Lo anterior, a raíz de la decisión de no permitir temporalmente la entrada de extranjeros residentes en el exterior y el arribo de los cruceros, medida adoptada para minimizar el impacto de la pandemia. (Fuente: Migración Colombia y Sociedades Portuarias. Cálculos: OEE-Mincit).*

*Que, luego de que el país alcanzara los mayores niveles históricos de ocupación hotelera en 2019 (57,7%), así como durante el período enero-febrero de 2020 (59,7%), se proyecta que para el mes de marzo llegue sólo al 30,2% y en el mes de abril sea de 2,9% alcanzando el mínimo histórico (menor en 28,2% y 49,6% respectivamente). El daño que ha ocasionado la pandemia sobre este sector es profundo, se estima que la tasa de ocupación hotelera llegue solo al 24% en todo el año 2020. (Fuente: OANE. Cálculos: OEE-Mincit).*

*Que, otro de los efectos evidenciados desde el comienzo de la crisis es sobre el sector aeronáutico. Las aerolíneas han venido enfrentando un escenario de descenso en la demanda. Así, el mercado en la actualidad tiene caídas de pasajeros del 100% para vuelos internacionales y domésticos.*

*Que, para el caso de Colombia, se espera una reducción de cerca de 2 millones de pasajeros mensuales, y casi 2,5 millones para los meses más críticos (de acuerdo con el comportamiento del mercado internacional durante la crisis de SARS, estos meses serán entre abril, mayo y junio de 2020). (Fuente: Expertos del sector)*

*Que se ha evidenciado que la caída en el recaudo por la prestación del servicio de energía eléctrica, a la tercera semana de abril, podría ser del orden del 30% en algunos mercados, lo cual indica que los efectos de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, tienen un impacto directo en la capacidad de pago de los usuarios de servicios públicos, generando un riesgo sistémico para la prestación de los mismos en el corto, mediano y largo plazo.*

*Que de conformidad con lo expuesto por la directora del Instituto Nacional de Salud, ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, existe una limitación en los análisis de pruebas del Covid-19, debido a la alta demanda y competencia a nivel mundial por los reactivos y falta de mecanismos necesarios, lo que ineludiblemente generará una ampliación del aislamiento obligatorio y por tanto la imposibilidad de reactivar en mayor medida la economía, generando un impacto negativo novedoso, impensable e inusitado en el desempleo a nivel nacional.*

*Que debido a la necesidad de ampliar el aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano.*

*Que lo anterior evidencia al menos tres aspectos absolutamente significativos, novedosos, impensables e irresistibles: a) Una disminución nunca antes vista del Producto Interno Bruto en Colombia; b) la necesidad ineludible de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la nación y en consecuencia un mayor déficit fiscal y c) una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia y su contención y mitigación, en el comportamiento económico del país.*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*Que la crisis sanitaria global, y las medidas de aislamiento, cierre de fronteras y restricciones a la movilidad, entre otras, derivadas de la pandemia del nuevo coronavirus COVID 19, generaron un choque de demanda de hidrocarburos, estimado en cerca de 30 millones de barriles día equivalente al 30% del consumo mundial de crudo en el mes de abril, lo cual junto con el agotamiento de la capacidad de almacenamiento a nivel mundial, ha causado un desplome abrupto del precio del petróleo, al punto de que en la semana del 20 de abril la referencia WTI por primera vez en la historia, alcanzó precios negativos, y la referencia BRENT se situó por debajo de \$16 USO/barril.*

*Que, en el caso colombiano, los efectos de la emergencia en relación con los precios del petróleo trascienden el ámbito sectorial ya que este sector ha representado en los últimos años cerca del 7% del PIB, el 56% de las exportaciones, el 34% de la inversión extranjera directa, y aproximadamente el 10% de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional Central.*

*Que las exportaciones totales acumuladas a marzo de 2020 se redujeron en 8,7% debido en particular a la disminución del 15,1% en las ventas de combustibles y productos de industrias extractivas, contribuyendo 8,4% negativos a la variación del mes.*

*Que este comportamiento generó una caída en las exportaciones minero-energéticas del país, las cuales en enero de 2020 habían aumentado 22,3%, en febrero cayeron 10,2%, mientras que en marzo la reducción fue de 45,8%. (Fuente: DANE. Cálculos: OEE-Mincit).*

*Que la situación de los precios internacionales del petróleo afectará sustancialmente el desempeño del sector exportador colombiano y el panorama de la inversión en el presente año. Para el primer trimestre de 2020, se estima que la IED destinada a actividades minero energéticas crecerá 2,5%, cifra inferior a la registrada en 2019 de 71,8%, en comparación con igual período del año anterior (Fuente: Banco de la República. Cálculos: OEE-Mincit).*

*Que la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 ha afectado las finanzas de las entidades territoriales, disminuyendo su perspectiva de ingresos y ha dificultado su planeación presupuestal.*

*Que el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, mediante oficio D.P. 052, remitieron al Director General del Departamento Nacional de Planeación, unas consideraciones sobre el cumplimiento de las exigencias legales para el trámite de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, el cual se ha visto afectado por la situación de la pandemia.*

*Que estos hechos notorios e irresistibles para todos los habitantes del territorio nacional dan cuenta del creciente deterioro de la situación económica y social actual que afecta de manera directa a los derechos de la inmensa mayoría de la población.*

*Que de acuerdo con todo lo expuesto anteriormente nos encontramos ante una crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, que supera los acontecimientos y efectos previstos mediante el Decreto 417 de 2020, y que además constituyen hechos novedosos, impensables e inusitados, debido a la fuerte caída de la economía colombiana y mundial, que han conducido al aumento del desempleo en el país y generan riesgos de que este fenómeno se agudice con efectos importantes sobre el bienestar de la población y la capacidad productiva de la economía. Lo anterior, aun cuando*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante decreto 417 de 2020, se tomaron medidas tendientes a fortalecer y apoyar a las grandes, medianas y pequeñas empresas con el fin de lograr la estabilidad de los empleos, así como a los trabajadores formales e informales en el país.*

*Que es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación nunca antes vista en su historia que ha generado unos hechos inesperados e Inusuales mucho más graves de lo razonablemente previsibles que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional y las que fueron tomadas de manera extraordinaria en el Decreto 417 de 2020, toda vez que la extensión del aislamiento obligatorio ha traído un importante incremento del desempleo, una grave afectación a las empresas, la inoperancia total del servicio público esencial de transporte aéreo y marítimo, entre otros, por lo que todo lo anterior evidencia que el presente decreto declarativo de emergencia cumple de manera suficiente el primer elemento fáctico de estudio por parte de la Corte Constitucional.*

## **2. PRESUPUESTO VALORATIVO**

*Que si bien es cierto que en la motivación del decreto 417 de 2020 se hizo un exhaustivo análisis de la gravedad de la situación que ha generado la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 tanto desde el punto de vista de salud pública, como de los efectos económicos que ello comporta, también lo es que la realidad observada luego de dos meses de estar enfrentando esta situación con todas las herramientas constitucionales y legales -ordinarias y extraordinarias otorgadas en la primera declaratoria de emergencia- los efectos a la fecha han sido mucho más gravosos de lo que inicialmente se podía prever. En efecto, la duración del aislamiento preventivo obligatorio y con ello la disminución significativa de la actividad económica ha generado un crecimiento preocupante en la tasa de desempleo, la cual se origina en el cierre total o parcial de las actividades de las pequeñas, medianas e incluso grandes empresas, debido a la necesidad de limitar el desarrollo de la vida social y productiva.*

*Que, igualmente, la limitación de la realización de las pruebas del nuevo coronavirus Covid 19 debido a la dificultad para la adquisición de los reactivos por la alta demanda mundial y la prohibición de su exportación por los distintos países debido a su necesidad, dificulta tener un acierto más exacto respecto al número de contagiados con el nuevo coronavirus Covid-19, lo que deviene además en la consecuente postergación del aislamiento obligatorio, que como se indicó agrava la situación laboral de los trabajadores.*

*Que una de las principales medidas que se han adoptado, es la de decretar un aislamiento preventivo obligatorio, el cual, obviamente, ha generado que la población deba quedarse en sus residencias, limitando en un porcentaje superior al 27% la actividad productiva del país.*

*Que todo lo anterior, ineludiblemente deviene en una Crisis laboral impensable e inimaginable, ya que si bien se establecieron ayudas y mecanismos para apoyar el teletrabajo y otras medidas, muchas empresas no han podido desarrollar sus funciones a cabalidad o sólo las han desarrollado de manera limitada lo que ha traído consigo los índices de desempleo más altos de la última década, el cierre parcial o total de grandes, medianas y pequeñas empresas, la disminución de los recursos dispuestos para apoyar a las mismas y a los trabajadores formales e informales y así mitigar la crisis del nuevo*

*coronavirus Covid-19, lo que evidencia el aumento de las necesidades de apoyo financiero por parte del Estado.*

*Que, en marzo de 2020, la tasa de desempleo a nivel nacional se incrementó en 1.4% frente a febrero, siendo este el mayor incremento registrado desde febrero de 2004 y el segundo más alto registrado desde 2001. De igual manera, en marzo de 2020 se reportó una destrucción de cerca de 1,6 millones de empleos con respecto al mes anterior, lo que corresponde al mayor incremento en dicho indicador desde que se tienen cifras comparables. Las solicitudes de suspensión tanto de actividades, como de contratos y despidos colectivos -con corte al 15 de abril de 2020- han aumentado 30 veces frente al registro de todo 2019, lo que anticipa un deterioro aún mayor del mercado laboral en los próximos meses. De hecho, las perspectivas de los analistas (al 14 de abril) sugieren un significativo aumento en la tasa de desempleo en 2020, con proyecciones del orden del 15% al 20%. En cualquier escenario esta sería la tasa de desempleo más alta desde 2002. (Fuente: DANE, Ministerio de Trabajo).*

*Que la evidencia empírica sugiere que los empleados que han perdido su empleo a través de un despido se enfrentan a peores perspectivas de reconstrucción y menores salarios.*

*Asimismo, estos impactos persisten en el mediano plazo, y se materializan a través de tasas de desempleo mayores y más duraderas. (Fuente: Encuesta de medición del impacto del COVID-19, Canziani & Petrongolo 2001, Stevens 2001, Eliason & Storrie 2006).*

*Que según las cifras reportadas por las Cajas de Compensación Familiar en el mes de abril y los ejercicios realizados por el Ministerio del Trabajo, con los recursos de los aportes parafiscales disponibles en el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC, las Cajas de Compensación Familiar pueden atender aproximadamente a 104.000 personas cesantes con beneficios del Mecanismo de Protección al Cesante, de que trata el artículo 6 del Decreto 488 de 2020, disponibilidad que se ve altamente superada por las 454.000 postulaciones y 47.200 beneficiarios ya asignados con corte al 27 de abril de 2020, todo lo cual manifiesta las presiones sobre el mercado laboral y la necesidad de brindar un alivio a las familias cesantes en su flujo de caja.*

*Que, el sector aeronáutico y turístico ha tenido una reducción prácticamente del 100% ante la imposibilidad de que los habitantes del territorio se puedan desplazar fuera de sus hogares.*

*Que como consecuencia del aislamiento obligatorio la prestación del servicio público de transporte se encuentra afectada debido a una reducción que supera el 60%.*

*Que el aislamiento preventivo obligatorio y el cese de la vida social, mientras se conozca la vacuna en contra del nuevo coronavirus Covid-19 o se establezca un manejo farmacológico, aún a pesar de las medidas legislativas adoptadas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas, así como a los colombianos ha generado una crisis laboral grave, inminente que afecta gravemente al país, reportándose la tasa más alta de desempleo de la última década, lo que deviene en una recesión económica pormenorizada y generalizada a todos los colombianos en mayor o menor medida.*

*Que la caída en los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, genera un efecto directo en los recursos de inversión de las entidades territoriales. Según el presupuesto de regalías para el bienio 2019-2020, este sector aportaría más de 24 billones de pesos. En consecuencia, la situación descrita anteriormente frente a este sector ha generado un deterioro en la situación fiscal y económica de las regiones, especialmente frente a la importante necesidad de recursos que requerirán para hacer frente a la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19 y para mitigar el impacto de sus consecuencias.*

*Que a pesar de las medidas contenidas en los decretos legislativos dictados en el marco de la Emergencia declarada por el decreto 417 de 2020, todas ellas referidas a proveer soluciones para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, la situación económica generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 ha superado cualquier estimación.*

*Que los hechos descritos anteriormente, así como su gravedad expresada ampliamente, impactan económica y socialmente a la mayoría de la población colombiana.*

*Que los efectos graves e inesperados de esta crisis, que empeora constantemente, han lesionado de tal manera a todos los trabajadores de Colombia y a la capacidad productiva del país que es incapaz de generar las condiciones para mantener el empleo y todo de lo que ello deriva. Que es absolutamente necesario e ineludible que se adopten prontas medidas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.*

### **3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN**

*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.*

*(...)*

*Que los efectos de una crisis sin precedentes como la que estamos viviendo afecta fundamentalmente a la población menos favorecida dada la pérdida de sus empleos, la imposibilidad de continuar una amplia gama de la actividad productiva a la que se dedicaran y consecuentemente la desaparición de sus ingresos.*

*Que la situación descrita anteriormente conlleva a la necesidad de que el Estado apoye directamente a la población más vulnerable, que ya no cuenta con ingresos y que usualmente no tiene ahorros, para que sus condiciones sociales se mantengan.*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*Que las normas vigentes, aun aquellas dictadas en desarrollo del Decreto 417 de 2020 se quedan cortas ante la magnitud de los efectos que continua generando la agravación de la Pandemia por el nuevo coronavirus Covid-19, el cual ha ocasionado un aumento de 1.4% a la tasa de desempleo siendo la más alta en la última década, debido al cese de la vida social, el cierre total o parcial y quiebre de las empresas, el agotamiento de los recursos para apoyo de los empresarios, entre otros”.*

A continuación, en dicho Decreto Legislativo, como medidas para conjurar la crisis provocada por el Coronavirus COVID-19, entre otras, dispuso:

*“...Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis;*

*Que en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, en especial aquellos relacionados con la reducción en la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan.*

*Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA y la transferencia del Ingreso Solidario, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la crisis de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19;*

*Que la actual situación ha tenido claramente un impacto negativo para las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el entorno rural como urbano, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica, amenazando la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo.*

*Que la crisis originada por la propagación del COVID 19 en Colombia, ha resultado en un cambio abrupto y extremado de las circunstancias en las que se deben ejecutar los contratos en los sectores financiero, asegurador, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación. Esto ha generado que la estricta ejecución de tales contratos pueda tener efectos marcadamente nocivos a los derechos de los intereses de los consumidores financieros e inversionistas, y a la protección de los recursos captados del público en sus diferentes modalidades. Considerando que las actividades anteriormente citadas constituyen actividades de interés*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*público conforme al artículo 335 de la Constitución Política, es necesario adoptar medidas para modificar el uso y destino de las contribuciones y transferencias derivados de esos contratos y en general todas aquellas referidas a aliviar la situación financiera de la población;*

*Que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector.*

*Que se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos turnos de trabajo, la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores;*

*Que se fortalecerá y reorganizará el Fondo Nacional de Garantías (FNG), con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas;*

*Que se deben tomar medidas adicionales en materia tributaria para afrontar la crisis;*

*Que resulta indispensable, a efectos de generar eficiencia en el uso de los recursos públicos, contemplar mecanismos para enajenar la propiedad accionaria estatal garantizando la democratización de la propiedad con el propósito de atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.*

*Que se deben buscar mecanismos legales adicionales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización empresarial, que permitan la recuperación de las capacidades laborales, sociales, productivas y financieras de las empresas, y de liquidación judicial de las sociedades para retomar rápidamente los activos a la economía de manera ordenada, eficiente y económica.*

*Que en el sector minero - energético se hace necesario adoptar medidas que busquen entre otras, garantizar la prestación efectiva del servicio dándole cumplimiento al principio de solidaridad, generar equilibrios ante las cargas y efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19 para los distintos agentes de la cadena productiva y para los usuarios, hacer más eficientes y sostenibles los mecanismos, costos y tarifas asociados a la prestación de los servicios públicos y a las actividades del sector minero - energético, así como establecer mecanismos de priorización, reducción, reestructuración y racionalización en trámites, procedimientos y procesos que permitan mitigar los impactos de la emergencia en relación con los servicios y proyectos asociados a dicho sector.*

*Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo coronavirus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario se permita, incluso, la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, así como disposiciones tendientes a generar*

*“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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*eficiencia administrativa en el sector público.*

*Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, se debe autorizar al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad cuando ello sea necesario para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.*

*Que se le debe permitir a las entidades territoriales la posibilidad de mayores plazos para la aprobación de sus planes de desarrollo territorial, así como de efectuar una actualización y racionalización de los mismos una vez superada la pandemia; Que en consideración a la necesidad de darle un uso eficiente a los recursos públicos disponibles para la atención de los efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19, es necesario adoptar medidas y reglas especiales en relación con el Sistema General de Regalías, de forma que su administración y usos se ajuste a la realidad social y económica que viven las entidades territoriales y sus habitantes, en razón de la emergencia y sus consecuencias.*

*Que, igualmente, se debe propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento; Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se debe autorizar al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias;*

Consecuente con lo cual, se **DECRETÓ:**

*“**Artículo 1.** Declárese 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.*

***Artículo 2.** El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

***Artículo 3.** 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 de las operaciones presupuestas las necesarias para llevarlas a cabo.*

***Artículo 4.** El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

*...”*

El transcrito **Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020**, es una decisión declarativa que autoriza expedir de manera transitoria y excepcional decretos con fuerza y rango de ley en los cuales se desarrollen las medidas que en su mismo contenido se señalan, con el único objetivo de mitigar la propagación y efectos derivados del Coronavirus COVID-19.

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

Advierte la Sala que en esa misma fecha -6 de mayo de 2020-, el Presidente de la República en “ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”, profirió el **Decreto No. 636** “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”, en el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio y se autorizó la circulación excepcional de personas con determinados cargos u oficios y para el desarrollo de actividades catalogadas como necesarias.

En dicho decreto, además, se dispuso:

“(…)

**Artículo 4.** *Medidas para municipios sin afectación del Corona virus COVID-19. Los alcaldes de municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19, podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá haber certificado la condición de municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19. Verificado que se trata de un municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19, el Ministerio del Interior podrá autorizar el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.*

(…)

**Parágrafo 1.** *En todo caso, para iniciar cualquier actividad, se deberán cumplir 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 Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

**Artículo 5. 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 las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.*

**Artículo 6. Movilidad.** *Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.*

**Artículo 7.** *Suspensión de transporte doméstico por v/a aérea. Suspender el transporte doméstico por vía aérea a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo*

de 2020. 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 8.** *Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

**Artículo 9.** *Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán para que no se impida, obstruya o*

**Artículo 10.** *Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue. (...)*”

En este contexto, analizado el contenido del **Decreto No. 050 del 6 de mayo de 2020**, emanado de la Alcaldía Municipal de La Unión - Sucre, observa la Sala que en él se hace referencia a algunos de los presupuestos fácticos esbozados en el **Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020** que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, toda vez que expone la proclamación del brote de la enfermedad por coronavirus -COVID 19- como una pandemia; el estado de emergencia sanitaria declarado en todo el territorio nacional emanado del Ministerio de Salud y Protección Social y, la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia<sup>24</sup>, evidenciándose una clara **CONEXIDAD** entre ambos, en tanto tienen por objeto la toma de medidas tendientes a prevenir o mitigar la crisis generada por la aparición del citado virus, lo que ameritaba su admisión.

No obstante, revisadas la medidas adoptadas en el **Decreto 050 del 8 de mayo de 2020**, mediante el cual la Alcaldía Municipal de La Unión- Sucre decretó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio municipal y la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos al público, entre otras, se advierte que estas tienen fundamento en el **Decreto 636 del 6 de mayo de 2020**

---

<sup>24</sup> Ordenado inicialmente en Decreto 531 del 8 de abril de 2020 y extendido en virtud del Decreto 593 de 24 de abril de 2020, y del Decreto 636 de 2020.

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

que no fue expedido en uso de las facultades legislativas extraordinarias que derivan de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica realizada en el **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, pues, de una parte, es preexistente a éste y de otra, se profirió con fundamento en las potestades ordinarias conferidas por la Constitución y la Ley al Ejecutivo.

Así mismo, advierte la Sala que el Decreto Local, pese a hacer referencia a los **Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020<sup>25</sup>, 539 del 13 de abril de 2020<sup>26</sup>** y **569 del 15 de abril de 2020<sup>27</sup>**, en su parte motiva, no los desarrolla.

En efecto, el Art. 1º del **Decreto 439 de 2020** y el Art. 5º del **Decreto 569 de 2020**, establecen como medida para prevenir la propagación del COVID-19, la suspensión del *“desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”* con excepción de asuntos de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

En los parágrafos 2º de las disposiciones en cita, se estableció, además, como medida de aislamiento obligatorio, que las personas que ingresan al país provenientes del extranjero, deberán cumplir con la medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular

A su turno, el Decreto Local sometido a control, en su Art. 6º establece la suspensión del transporte doméstico por vía aérea, con las siguientes excepciones: *“1. Emergencia humanitaria; 2. El transporte de carga y mercancía y, 3. Caso fortuito o fuerza mayor;”* de manera que, dicho enunciado normativo se muestra coincidente con lo establecido en los Decretos Legislativos 439 y 569 de 2020, en tanto, establecen medidas de aislamiento preventivo obligatorio.

No obstante lo anterior, observa la Sala que en estricto sentido la disposición local no adopta una medida en desarrollo de los Decretos Legislativos citados, sino que

---

<sup>25</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>26</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>27</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”.

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

replica, para su aplicación en la jurisdicción del Municipio de La Unión- Sucre, una medida especial de aislamiento contenida en el Art. 7<sup>o28</sup> del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, que como antes se dijo, fue expedido con fundamento en potestades constitucionales y legales, ordinarias.

A la misma conclusión se arriba respecto del **Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020,** en el cual, el Presidente de la República otorgó competencia exclusiva al Ministerio de Salud y de la Protección Social, para determinar y expedir los protocolos de bioseguridad que se requieran para todas las actividades de la administración pública, tendientes a mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Por su parte, el Decreto expedido por el ente territorial, dispuso en el párrafo 1<sup>o</sup> de su Art. 3<sup>o</sup> que para *“cualquier actividad, se deberán cumplir los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID – 19”*

En estos términos, el Decreto 050 del 8 de mayo de 2020 no desarrolla el Decreto Legislativo 539 de 2020, toda vez que, ello reviste la expedición de protocolos de bioseguridad, lo cual, sólo es competencia, se itera, del Ministerio de Salud y Protección Social. La norma local lo que hace es repetir, en su integridad, el párrafo 1<sup>o29</sup> del Art. 4 del Decreto 636 de 2020, que no fue expedido bajo las condiciones excepcionales que contempla el Art. 215 de la Carta Política.

Concordante con lo dicho, el Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, en el concepto emitido en el trámite de la acción que nos ocupa, afirmó: *“aunque el acto administrativo hace alusión a algunos decretos legislativos como el 439 del 20 de marzo de 2020, 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*

---

<sup>28</sup> **Artículo 7.** *Suspensión de transporte doméstico por v/a aérea. Suspender el transporte doméstico por vía aérea a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. 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.*

<sup>29</sup> Párrafo 1. En todo caso, para iniciar cualquier actividad, se deberán cumplir 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 Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---

*no es sino la transcripción del Decreto Ordinario Nacional No. 636 del 6 de mayo de 2020”.*

Al margen de todo lo expuesto, debe advertirse que las medidas tomadas en los decretos legislativos a que se viene haciendo alusión, son de aplicación en todo el territorio nacional, por tanto, no autorizan o plantean una posibilidad o condicionamiento que permita a los entes territoriales decidir sin la acogen o no, justamente, por encontrarse contenida en un decreto que rige para todo el territorio de la República.

Finalmente, se apuntala que el **Decreto 050 del 8 de mayo de 2020** se fundamenta en las Leyes 136 de 1994<sup>30</sup> y 1801 de 2016<sup>31</sup>; normas anteriores a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional, que facultan al Alcalde, como primera autoridad de policía dentro del territorio de su jurisdicción, para tomar medidas tendientes a conservar el orden público (Art. 315 C.P.) Y, de manera general, hace referencia a la reglamentación ordinaria contenida en las resoluciones proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y otros Decretos proferidos por el Presidente de la República en ejercicio de facultades ordinarias.

Todo lo anterior, conlleva a declarar la **IMPROCEDENCIA** del Control de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo de 2020**, toda vez, que si bien cumple los presupuestos formales de ser un acto de contenido general, expedido por una autoridad del orden territorial en ejercicio de su función administrativa, no fue proferido en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos originados en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República.

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

#### **4. FALLA:**

**PRIMERO: DECLÁRASE** la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto 050 del 8 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se adoptan las*

---

<sup>30</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

<sup>31</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones".

---

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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones", expedido por el Alcalde Municipal de La Unión (Sucre), por lo dicho en la parte motiva.

**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** esta decisión al Alcalde Municipal de La Unión - Sucre, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

**TERCERO: PUBLÍQUESE** esta providencia en la página web del Tribunal Administrativo de Sucre, para que la comunidad de La Unión -Sucre, y en general, tenga conocimiento de la decisión.

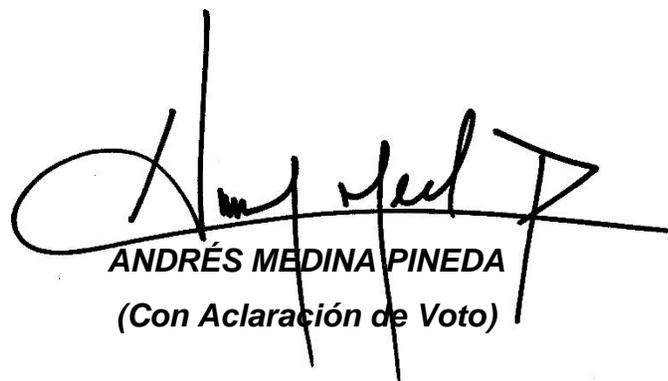
Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en *sesión virtual* de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**



**TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS**



**ANDRÉS MEDINA PINEDA**  
(Con Aclaración de Voto)

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**Radicación N° 70-001-23-33-000-2020-00224-00**

**Solicitante:** Municipio de La Unión

**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del **Decreto 050 del 8 de mayo 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 636 del 6 de mayo del 2.020 y se dictan otras disposiciones”.*

---



**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**



**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**  
**(Salvamento de Voto)**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 21 de julio de dos mil veinte (2020)

*Magistrado: Andrés Medina Pineda*

| Control Inmediato de Legalidad – CIL - |  |
|--|--|
| Asunto:                                | Sentencia de única instancia - <b>ACLARACIÓN</b>   |
| Radicación:                            | 70-001-23-33-000-2020-00224-00   |
| Medio de control                       | Control Inmediato de Legalidad – CIL -   |
| Norma:                                 | Decreto 050 del 8 de mayo de 2020, por el cual se adoptan las medidas sanitarias impartidas por el Gobierno Nacional y se dictan normas para el mantenimiento del orden público en el Municipio de La Unión. |
| Magistrado Ponente                     | Tulia Isabel Jarava Cárdenas   |

**Tema:** *Competencia de la sala / Acceso a la tutela judicial efectiva / Naturaleza de los Decretos 418 – 420 y 457 de 2020 / ACLARACIÓN*

### ACLARACIÓN DE VOTO

Con el acostumbrado respeto, he de manifestar que aunque comparto plenamente la decisión de improcedencia proferida por la sala mayoritaria de este Tribunal, se debieron realizar algunas precisiones o énfasis:

De conformidad con la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25.1, así como los artículos 1, 2, 29, 229 entre otros, de la Constitución Política, debe entenderse la tutela judicial efectiva como un derecho y como uno de los pilares básicos del Estado constitucional en una sociedad democrática; entonces, ante la singularidad de los estados de excepción en el ejercicio del poder por parte de la Administración y en razón a la finalidad del Control Inmediato de Legalidad; cual es, garantizar los principios de legalidad, de prevalencia del interés general, la asignación de responsabilidad a las autoridades públicas, la supremacía y respeto de los derechos fundamentales, la división de poderes que excluya en la medida de lo posible el absolutismo en el ejercicio del poder, una perspectiva amplia en la admisión favorece la discusión propia, natural u ordinaria de la sala plena y en consecuencia, materializa la tutela judicial efectiva.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El auto que rechaza el CIL al inicio del proceso, formalmente sería susceptible del recurso de súplica, pero en la realidad, sólo el Ministerio Público tendría algún interés real en impugnar esa decisión, en la hipótesis en que se hubiese ordenado expresamente su notificación, pues es poco probable que a la autoridad que lo expidió le asista

Conforme lo ha señalado la doctrina, la competencia es la facultad que tiene cada juez para ejercer la jurisdicción en determinados asuntos y que es determinada por **factores objetivos** como la naturaleza de la relación jurídica contenida en la pretensión y la cuantía de la pretensión, así como **factores subjetivos** tales como la calidad de la persona que concurre al proceso, el funcional, porque el asunto puede ser atribuido a distintos funcionarios en diferentes instancias; igualmente, por conexidad y el territorial.

La competencia de los Tribunales Administrativos es asignada por la ley de forma privativa a la sala plena **para que decida** de conformidad con lo indicado en los numerales 1 y 6 del artículo 185 de la ley 1437 de 2011 y en consecuencia, la decisión de fondo o en cualquier otro sentido, es de su resorte (qui potest plus, potest minus); tal como se evidencia en las siguientes providencias de improcedencia proferidas por la sala plena del Consejo de Estado, radicados: 289-CE-SCS EXP 1999-NCA 023 del 21 de junio de 1999 y 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-0069 del 28 de junio de 2003).

Es por ello, que la determinación sobre si la medida es de carácter general, si se profirió en ejercicio de la función administrativa o si desarrolla algún Decreto Legislativo son discusiones ordinarias y propias de la sala plena, tal como se evidencia ***en todas*** las providencias del Consejo de Estado que abordan el Control Inmediato de Legalidad, en las cuales se realiza dicho estudio; luego entonces, con mayor razón son también de competencia de la sala plena, el entendimiento de lo que significa “como desarrollo” de los Decretos Legislativos o que sean dictados “durante” el estado de excepción, si el objeto de control son medidas o actos de carácter general, si en el caso específico puesto a consideración de la sala, la norma territorial es de contenido general o particular; el hecho de la coexistencia y confluencia de competencias ordinarias y extraordinarias y la definición de cual debe prevalecer y él porque incluso, la naturaleza de las normas que se citan como fuente, y esos debates que pueden finalizar con la decisión de ejercer un control de fondo o en la improcedencia<sup>2</sup>, deben quedar explícitos; particularmente en las providencias que abordan los actos administrativos territoriales que citan los **Decretos 418, 420 y 457** ya que considero y así lo he expuesto en los proyectos en los cuales soy ponente, que existen peculiaridades que dieron lugar a su admisión<sup>3</sup>, que debían ser remarcadas.

---

ánimo de hacerlo, y a los ciudadanos, sólo se les abre la posibilidad con la admisión del control, al fijarse los respectivos avisos a la comunidad.

<sup>2</sup> Sentencia del 02 de junio de 2020. Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, sala de decisión N° 6, que en su parte Resolutiva declara improcedente el Control Inmediato de legalidad en el proceso con radicado: 11001-03-15-000-2020-01012-00

<sup>3</sup> <http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/rclegalidad.asp>

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

En dichos términos dejo plasmada mi aclaración de voto.

El Magistrado,



ANDRÉS MEDINA PINEDA

- 
- ❖ En auto del 06 de mayo del Consejero Milton Chaves García, que resuelve un recurso de reposición interpuesto contra el auto que avoca conocimiento en CIL, en el expediente con radicado: 11001031500020200114100, expresamente se afirmó *“El Decreto 457 del 23 de marzo de 2020 es un decreto legislativo dictado durante el estado de excepción.”*
  - ❖ En auto del 06 de mayo el Consejero Julio Roberto Piza Rodríguez, avoca en CIL conocimiento de la circular 000025 del 12 de abril de 2020, en el expediente con radicado: 11001031500020200168400, cuyo tema es continuidad a la medida de aislamiento obligatorio por COVID-19 y en la cual se citan los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 531 del 06 de abril de 2020.
  - ❖ En auto del 08 de mayo de 2020, del Consejero Gabriel Valbuena Hernández, que resuelve un recurso de reposición interpuesto contra el auto que avoca conocimiento en CIL, en el expediente con radicado: 11001031500020200103300, identifica los Decretos 417 y 457 como leyes.
  - ❖ En Auto del 12 de mayo de 2020 del Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio que resuelve un recurso de reposición interpuesto contra el auto que avoca conocimiento en CIL, en el expediente con radicado: [11001031500020200129100](#) en el cual se afirmó:
 

*“Entonces , como el estudio que pretende la Procuradora que se haga, esto es analizar si las medidas en la referida resolución, fueron expedidas en ejercicio de competencias administrativas con fundamento que declaró la emergencia sanitaria, o si son el desarrollo propio de una medida adoptada en uno o varios decretos legislativos, es propio del fallo toda vez que requiere todo un análisis normativo tanto de la Constitución, la ley, la Resolución 385 del Ministerio de Salud, la naturaleza de los decretos 417 y 457 de 2020, la fundamentación o no en el Decreto 491, así como de las funciones administrativas del superintendente de sociedades, es claro que este estudio escapa de la revisión formal que debe hacerse al momento de avocar el estudio.”*
  - ❖ Auto del 12 de mayo de 2020 del Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio que avocó conocimiento en CIL y especialmente, de la providencia del 18 de mayo de 2020, que acumula procesos, en el expediente con radicado: 11001031500020200112700



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PLENA

### SALVAMENTO DE VOTO

Sincelejo, julio veintiuno (21) de dos mil veinte (2020)

**Radicación** 70-001-23-33-000-2020-00224-00  
**Solicitante:** Municipio de La Unión - Sucre  
**Asunto:** Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 050 de mayo 08 de 2020, expedido por el Municipio de La Unión - Sucre

En forma respetuosa, señalo las razones que me conducen a tener que salvar el voto en la providencia de fecha 21 de julio de 2020, proferida en el asunto de la referencia.

1. Dispone el artículo 20 de la ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", que:

**"ART. 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 lo expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción de lo contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición"* (Subrayado fuera de texto).

A su vez, el art. 136 del CPACA, señala:

**"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” (Subrayado fuera de texto).*

Conforme tales normas, es menester que el acto proferido por la Administración deba reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos a efectos de admitir (avocar) el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad: i) tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones de la misma naturaleza jurídica; y ii) desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de éste.

Entendiéndose a su vez, por este último requisito, que: “los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es **reglamentar** estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para **desarrollar** actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional”<sup>1</sup>; lo que en palabras laxas, implica aceptar que es una **especie** de facultad reglamentaria, en la cual, la autoridad del orden nacional o territorial, distinta del presidente, puede, en el ámbito de su competencia, reglamentar los decretos legislativos.

Entendido así este requisito, es decir, como una **especie de facultad reglamentaria**, ha de tenerse en cuenta que el ámbito de competencia de las autoridades que adquieren tal facultad de reglamentación se limita a expedir normas “que desde el punto de vista formal y material se encuentran subordinadas a la ley o como lo expresa la doctrina francesa, se trata de actes de puissance subalterne, encaminados a explicitar y complementar las disposiciones legales, con el propósito de garantizar su más cumplida y estricta sujeción y asegurar el cumplimiento de la voluntad general en ellas representada. En ese orden de ideas, los actos reglamentarios no son más que unas normas jurídicas secundarias, inferiores y complementarias de la ley, cuyo alcance es de suyo diferente del que es propio de los actos de regulación, cuya adopción, por regla general, se encuentra reservada al legislador”<sup>2</sup>.

Luego, “la sumisión del acto administrativo reglamentario a la ley es absoluta y por lo mismo, se trata de decisiones necesitadas de justificación, con posibilidades restringidas en el campo de la regulación, lo cual explica que su ámbito de acción sea restringido y que por lo mismo, no tengan la fuerza suficiente para derogar, subrogar o modificar un precepto legal, ni mucho menos para ampliar o limitar el alcance o su sentido. Lo anterior explica su carácter justiciable, pues es claro que la administración no puede contradecir los mandatos del legislador, ni suplir la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular cierto contenido”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Control Inmediato de Legalidad. Providencia del del 11 de mayo de 2020. C. P. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Expediente: 11001-03-15-000-2020-01763-00(CA)A.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de junio de 2009. Radicación No. 1101032500020550034800. Actor Miguel Hernando González Rodríguez y Otro.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

Por ende, el ejercicio de la facultad reglamentaria ha sido afectada a aceptar como límites, la necesidad del reglamento y el de la competencia, entendiendo tales elementos, como la facultad que tiene el ente administrativo para reglamentar los textos legales que exijan desarrollo para su cabal realización como normas de derecho; en otras palabras, la fuente de su competencia y la necesidad del reglamento, deviene del contenido mismo de la norma que reglamenta, lo que asumido esto en clave de lo que aquí se trata, no es más que hacer el ejercicio lógico de establecer: cuál es la competencia y necesidad de reglamento que esgrime la autoridad para proferir el acto que desarrolla el decreto legislativo, a sabiendas que en el ordenamiento jurídico colombiano dicha posibilidad no es más que la medida de la capacidad de cada órgano o ente público, como habilitación previa y necesaria para actuar válidamente, habilitación que solo deviene de las normas jurídicas presentes en el ordenamiento y de la función administrativa estricta que debe cumplir, al atender los parámetros propios de lo reglamentado.

Establecidas así las cosas, una **primera** conclusión es que la identificación de los actos susceptibles de control inmediato de legalidad deriva en verdad de la competencia y necesidad de reglamento que tenga la autoridad en la materia que **desarrolla**, resultando insumo necesario, establecer en concreto: qué norma habilita la reglamentación y necesita la misma; es decir, para el caso, si se trata de una derivada del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica o de normas distintas a la misma. Pues, si la facultad deriva de una fuente distinta, el medio de control no puede ser el de control inmediato de legalidad, dado que como se miró, requisito esencial es que el mismo recaiga sobre un acto administrativo que desarrolle (*reglamente*) una norma contenida en un decreto legislativo, emitido al amparo de un estado de excepción.

2. Lo afirmado, trae en criterio del suscrito, una consecuencia ineludible. Y es que de alguna forma, la exigencia de tratarse el acto a controlar a través del denominado control inmediato de legalidad, de aquellos emitidos en desarrollo de un decreto legislativo, es el **objeto mismo del proceso** para adelantar el trámite respectivo, pues, si no lo es, no puede avocarse conocimiento procesal alguno, por falta de un requisito definido por demás de manera expresa en la norma procesal y que tratado como **objeto del proceso**, se traduce en sustancial para efectos del medio de control.

De ahí que si el proceso carece de objeto, la consecuencia no es otra que no puede haber fallo que emitir, pues, sobre qué podría recaer (¿?).

3. El trámite procesal que debe surtir para el control inmediato de legalidad, básicamente halla su regulación en el art. 151<sup>4</sup> y 185 del CPACA<sup>5</sup>,

---

<sup>4</sup> "**Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: ...

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

<sup>5</sup> "**Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

estableciéndose un específico trámite, que puede delinarse como trámite de única instancia y sin mayores etapas procesales, que la admisión del medio de control, su notificación a los interesados y aviso al público en general, recolección de pruebas dispuesta desde el momento mismo de la admisión, alegatos y sentencia, sin que tales etapas en su naturaleza se alejen de la reglamentación procesal general.

Si tal cosa es así, el auto que avoca conocimiento (admite el medio de control), asume una analogía parecida al auto admisorio de la demanda o en su defecto, cuando no se avoca, al de rechazo. Y en tratándose de un medio de control que ya se ha dicho es de única instancia, la expedición de las providencias se somete al contenido del art. 125 del CPACA<sup>6</sup>, con ello a los devenires propios de los recursos ordinarios y extraordinarios, que para estos casos se predicen en la misma normatividad.

En este contexto, cuando el acto administrativo no reúne los requisitos necesarios para ser objeto de control inmediato de legalidad, la determinación de declarar improcedente o en otras palabras, de no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad porque el acto no puede ser objeto de tal medio de control, debe ser de ponente, no de sala, pues, la Sala de Decisión no tiene competencia para tomar determinación en fallo, sobre un acto administrativo que no devenga como desarrollo del Estado de excepción, tal y como se desprende del art. 125 del CPACA, cuando señala: "... será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar

---

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

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

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

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

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

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

<sup>6</sup> "Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica".

los autos interlocutorios...” y de las demás normas que regulan el control inmediato de legalidad.

Nótese a su vez, que en trámites tan expeditos como el indicado, el saneamiento de cada etapa procesal, ante ausencia de audiencia inicial, debe atender los lineamientos propios de la misma figura, esto es, decidiéndose al vencimiento de cada etapa procesal, de oficio, ya que no hay partes en este tipo de procesos, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptando las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias, de ahí que cuando el proceso, como en este caso, va encaminado a la declaración de improcedencia, bien se puede predicar una irregularidad procesal (carencia de objeto), que debe ser saneada por el ponente y no por la Sala, que como se miró, su competencia se restringe al fallo, que en sana lógica debe entenderse de fondo.

4. Lo dicho a su vez, garantiza el derecho de contradicción de los interesados en participar en el proceso y del Agente del Ministerio Público, al interior del mismo proceso, pues, tratándose de un proceso de única instancia, frente a la sentencia no procede recurso alguno, mientras que frente a la decisión interlocutoria de no avocar conocimiento (rechazo), procede el recurso de súplica, en tanto, es dictado por el magistrado ponente. Por ello, la decisión más saludable, en casos como el estudiado, es que sea el Ponente quien disponga lo necesario para no avocar conocimiento, retrotrayendo el proceso, de ser el caso, a sus inicios, para el caso, en aquel aparte sobre el cual se dijo en la sentencia recae la improcedencia.

En los anteriores términos, me aparto respetuosamente de lo decidido.

Atentamente,



**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

Magistrado

c.c.: consecutivo