



RAMA JUDICIAL

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA**

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

**EXPEDIENTE : 250002315000202002062-00**  
**NATURALEZA DEL ASUNTO : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**OBJETO DE CONTROL : DECRETO 90 DE 2020**  
**ENTIDAD : MUNICIPIO DE NILO**

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede a resolver lo que en derecho corresponda dentro del proceso de control inmediato de legalidad de los Decretos 139 y 142 de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Nilo, en virtud de lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1. Texto del Decreto**

El alcalde del municipio de Nilo expidió el Decreto 090 del 15 de mayo de 2020, *«POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS, SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS - COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE NILO - CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES»*.

A continuación, se transcribe el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad:

**DECRETO No 090  
(Mayo 15 de 2020)**

**POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS, SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS - COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE NILO-CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE NILO-CUNDINAMARCA,**

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 2° y 3° del artículo 315 de la Constitución Política de

Colombia, los artículos 2, 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012, artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y 44 de la Ley 715 de 2001, y

### CONSIDERANDO

Que el artículo 1° de la Constitución Política, establece: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

Que el artículo 2° de la Constitución Política, establece que "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la Independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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 el artículo 209 de la Constitución Política, señala que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

Que el Decreto 780 de 2016 Único reglamento del sector salud y protección social en el párrafo 1 de su artículo 2.8.8.1.4.3, indica que el Ministerio De Salud y Protección Social, como autoridad sanitaria del sistema de vigilancia en salud pública "Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".

Que la ley 1523 de 2012 "Gestión del riesgo, responsabilidad, principios, definiciones y Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres". Establece:

Artículo 2°. De la responsabilidad. La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, en conocimiento del riesgo, reducción del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Artículo 12. Los Gobernadores y Alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el directo responsable de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que la Ley 1801 de 2016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" determinó en el "ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenarlas siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.

2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

**5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.**

**6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.**

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

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

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

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

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

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superarlos [sic] efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”.

Que la Organización Mundial de la Salud -OMS-, emitió un documento con acciones de preparación y respuesta para COVID-19 que deben adoptar los Estados, con el fin de minimizar el impacto de la epidemia en los sistemas de salud, los servicios sociales y la actividad económica, que van desde la

vigilancia en ausencia de casos, hasta el control una vez se ha presentado el brote. En este documento se recomienda como respuesta a la propagación comunitaria del Coronavirus COVID- 19, entre [sic] otras, la adopción de medidas de distanciamiento social.

Que de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante memorando 202022000077553 del 7 de abril de 2020, el 31 de marzo de 2020 se alcanzó un total de 906 casos de contagio en el país, de los cuales 144 (15.8%) se encontraban en estudio, fecha para la cual se evidenció que en ese seguimiento en más del 10% de los casos, no fue posible establecer la fuente de infección, por lo cual el país, finalizó la etapa de contención e inició la etapa de mitigación de la pandemia del Coronavirus COVID19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, en memorando 202022000086563 del 24 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 a la mayoría, 87,8% se encuentra en manejo domiciliario, debido a su baja en severidad, 4,9% se encuentra bajo manejo hospitalario y solo 2,6% se encuentran en unidades de cuidado intensivo.

Como de 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. 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 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, además del aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno

Nacional a través del decreto 636 del 6 de mayo de 2020, adoptar otras medidas que son necesarias para proteger la vida y la salud de todos los habitantes del Municipio de Nilo-Cundinamarca.

Que, la medida antes citada se hace con el fin de mitigar los diferentes factores de riesgo que se puedan llegar a presentar como consecuencia de la presencia de enfermedad respiratoria producida por el virus COVID-19.

Que, aunque en el Municipio de Nilo-Cundinamarca no se han confirmado casos positivos de CORONAVIRUS (COVID-19), siguiendo las directrices del Gobierno Nacional, se deben establecer medidas administrativas, así como emitir lineamientos y recomendaciones a efectos de contener y evitar su expansión.

En mérito de lo expuesto el señor Alcalde Municipal de Nilo-Cundinamarca;

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el municipio de NILO-CUNDINAMARCA, a partir de las dieciocho horas (18:00) del día dieciséis (16) de Mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día veinticinco (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 del municipio de Nilo-Cundinamarca, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Adicionalmente, ordénese las siguientes medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte y/o personas en el territorio del Municipio de Nilo-Cundinamarca como medida de prevención para evitar la propagación del COVID-19:

a. Restringir el ingreso de extranjeros y/o de NO RESIDENTES PERMANENTES en Nilo-Cundinamarca, en especial a aquellas personas que se trasladan de municipios o ciudades que tengan presencia de COVID-19, restricción que opera en todo el territorio del Municipio de Nilo-Cundinamarca: con las excepciones que se establecieron en el Artículo TERCERO del presente decreto.

b. Restringir la libre movilidad o circulación de los vehículos de servicio público en el territorio del municipio de Nilo.

c. Ordenar el confinamiento de las personas que compartan la misma residencia con personas que laboran o desarrollen actividades laborales [sic], relacionadas con las "Garantías para la medidas de aislamiento", contempladas en el Artículo 6 3. del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional; cuando se efectúen en municipios determinados COVID-19.

**ARTICULO TERCERO:** Acoger instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante decreto 636 del 06 de Mayo de 2020, y como consecuencia, para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de

novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.

4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.

5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud — 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) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

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

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

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

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

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

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

17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y públicas, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas, previa aprobación de todos los requisitos establecidos incluyendo los protocolos de bioseguridad por parte de la administración municipal.

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, previa aprobación de los requisitos establecidos, incluyendo los protocolos de bioseguridad, por parte de la administración municipal de Nilo - Cundinamarca.

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; previa aprobación de todos los requisitos establecidos incluyendo los protocolos de bioseguridad por parte de la administración municipal.

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

22. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.

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

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

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

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

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

28. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de

insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

29. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas.

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

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

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

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

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

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

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

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

36. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

37. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, actividades físicas y de ejercicio de manera individual, solo por un período máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que se fijan en el artículo DECIMO del presente decreto.

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



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

39. El funcionamiento de la comisaría de familia e inspección de policía, para los usuarios de estas,

40. La reparación, mantenimiento, y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas y de motocicletas, en establecimientos ubicados en el territorio de Nilo — Cundinamarca, siempre y cuando el personal que preste o realice dicha labora o actividad, sea habitante habitual del municipio de Nilo - Cundinamarca o de municipios donde no haya presencia de COVID-19.

41. Parqueaderos públicos para vehículos.

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

**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, una vez al día, durante veinte (20) minutos.

**Parágrafo 5.** Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social 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 las que establezca la administración municipal de Nilo — Cundinamarca, por parte de sus respectivas secretarías.

**Parágrafo 6.** Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias serán previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

**Parágrafo 7.** Las siguientes actividades no tendrán apertura, pero se podrán realizar con restricción y previa autorización de la Alcaldía:

A. Las carpinterías o comercialización de muebles. Dicha actividad o labor, sólo podrá desarrollarse a puerta cerrada y guardando la distancia ordenada entre las personas que se encuentren en esos lugares, y cumpliendo con todas las medidas de bioseguridad establecidas.

B. Talleres de mantenimiento automotriz, solo por demanda y a puerta cerrada. Dicha actividad o labor, sólo podrá desarrollarse guardando la distancia ordenada entre las personas que se encuentren en esos lugares, y cumpliendo con todas las medidas de bioseguridad establecidas.

**ARTICULO CUARTO:** Dentro del mismo periodo de aislamiento obligatorio establecido en el Decreto nacional No. 636 del seis (6) de Mayo de 2020, decretar la medida de PICO y GÉNERO, en la jurisdicción del municipio de Nilo — Cundinamarca, para realizar las actividades de adquisición de bienes de

primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo, medicamentos, desplazamientos a servicios bancarios, financieros, de Operaciones de pagos, y a servicios notariales y de registro, la cual atenderá a la siguiente condición:

DIA DE LA SEMANA PERMITIDO	GENERO
15 DE MAYO DE 2020	FEMENINO
16 DE MAYO DE 2020	MASCULINO
17 DE MAYO DE 2020	FEMENINO
18 DE MAYO DE 2020	MASCULINO
19 DE MAYO DE 2020	FEMENINO
20 DE MAYO DE 2020	MASCULINO
21 DE MAYO DE 2020	FEMENINO
22 DE MAYO DE 2020	MASCULINO
23 DE MAYO DE 2020	FEMENINO
24 DE MAYO DE 2020	MASCULINO
25 DE MAYO DE 2020	FEMENINO

**ARTÍCULO QUINTO:** Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Dentro del marco de las competencias constitucionales y legales se prohíbe, dentro de la circunscripción territorial del municipio de Nilo-Cundinamarca, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las dieciocho horas (18:00) del día dieciséis (16) de Mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día veinticinco (25) de mayo de 2020.

**ARTÍCULO SEXTO:** Dentro del periodo de aislamiento obligatorio aquí establecido, DECRETAR EL TOQUE DE QUEDA, en la jurisdicción del municipio de Nilo — Cundinamarca, en el horario lo de siete (7:00) de la noche, a cinco (5:00) de la mañana.

**ARTICULO SEPTIMO:** Las personas que viajen a municipios o ciudades, con presencia de COVID-19, a realizar actividades autorizadas, al retornar al municipio de Nilo - Cundinamarca, entrarán en cuarentena preventiva durante catorce (14) días, junto a las otras personas que comparten o habitan en la misma residencia o domicilio de aquellas.

Se exceptúan de esta medida, a las personas que requieren hacer esas labores de manera frecuente, caso en el cual, ellos y sus familias deberán permanecer en sus residencias con confinamiento preventivo hasta tanto pase la emergencia por la pandemia del coronavirus o COVID-19.

**ARTICULO OCTAVO:** Se realizarán controles por parte de las autoridades de policía, Ejército, cuerpos de socorro y autoridades municipales a las entradas y salidas del territorio de Nilo-Cundinamarca.

**ARTÍCULO NOVENO:** Las personas que realicen tránsito por el municipio de Nilo, en desarrollo de actividades autorizadas, que procedan de municipios con presencia covid-19, deberán guardar el distanciamiento ordenado, con relación a los habitantes del municipio de Nilo — Cundinamarca, mientras dure la emergencia por la pandemia del coronavirus - COVID-19.

**ARTICULO DECIMO:** Con el fin de garantizar las actividades relacionadas en el numeral 37 del Artículo 3, del presente decreto, se autoriza el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, que se desarrollen de manera individual, de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria, bajo la siguiente regulación:

- a. Las actividades físicas y de ejercicio al aire libre permitidas son: caminar, trotar y correr, bajo el criterio de EJERCICIO INDIVIDUAL.
- b. Sitios: Se autoriza para estas actividades, únicamente las siguientes instalaciones deportivas del Municipio: (canchas, polideportivos, caminos, senderos verdes y calles en el territorio del municipio de Nilo); sin hacer uso de las superficies, implementos o equipamientos de dichos lugares.

C. La práctica de la actividad física será permitida en un radio no superior a un (1) kilómetro de distancia del lugar de residencia de la persona.

d. Se prohíbe la práctica del ejercicio en bicicleta, en el territorio del municipio de Nilo - Cundinamarca.

e. Horario: De 6 a.m. a 7 a.m.

f. Deberá haber una distancia mínima de cinco (5) metros entre cada persona.

g. Al momento de realizar la actividad física, se debe usar adecuadamente el tapabocas.

Queda prohibido el uso de parques viejos saludables, parques infantiles y coliseos cerrados, para la realización de dichas prácticas deportivas.

**ARTICULO DECIMO PRIMERO:** Los establecimientos de comercio ubicado en el territorio del municipio de Nilo, o las actividades comerciales establecidas en el municipio de Nilo — Cundinamarca, permanecerán abiertos, prestaran sus servicios o desarrollaran su actividad comercial en el horario de seis (6) de la mañana a tres (3) de la tarde, de Domingo a Domingo, y vender sus productoras, las veinticuatro (24) horas del día.

**Parágrafo 2.** Se exceptúan de la presente medida los restaurantes y fruterías, quienes seguirán prestando su servicio de domingo a domingo, mediante la modalidad de domicilios, en el horario de seis (6:00) de la mañana a siete (7:00) de la noche.

**Parágrafo 3.** Se exceptúan las estaciones de servicio o gasolineras, quienes podrán prestar su servicio de domingo a domingo, y vender sus productoras, las veinticuatro (24) horas del día.

**Parágrafo 4.** Se exceptúan de la presente medida, los paradores de carreteras, los cuales podrán funcionar de domingo a domingo, y vender sus productoras, las veinticuatro (24) horas del día

**ARTICULO DECIMO SEGUNDO:** Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la respectiva investigación penal y a las multas previstas en la ley 1801 de 2016.

**ARTICULO DECIMO TERCERO:** Estas medidas de restricción tendrán vigencia desde las dieciocho (18:00) horas del día dieciséis (16) de mayo, hasta las cero (00:00) horas del día veinticinco (25) de mayo de 2020, fecha a la que se prolongó la orden de aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el gobierno nacional mediante decreto 636 del 6 de mayo de 2020 y la misma podrá ser prorrogada atendiendo los mandatos del Gobierno Nacional.

**ARTICULO DECIMO CUARTO:** Poner en conocimiento de los miembros de la Fuerza Pública del Municipio, empresas de Transporte y demás funcionarios, autoridades y entes competentes, el presente Decreto.

**ARTICULO DECIMO QUINTO:** El presente acto administrativo, rige a partir de las dieciocho (18:00) horas del día dieciséis (16) de mayo, hasta las cero (00:00) horas del día veinticinco (25) de mayo de 2020, y deroga otras normas municipales que al respecto le sean contrarias.

#### **PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE**

Dado en Nilo-Cundinamarca a los dieciséis (16) días del mes de Mayo de 2020.

## 1.2. Intervenciones

Conforme al numeral 2 del artículo 185 del CPACA en el proceso de la referencia se fijó aviso sobre su existencia, en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>1</sup> y en la página web de la Rama Judicial<sup>2</sup>, por el término de 10 días, con el fin de que cualquier ciudadano pudiese intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de control; no obstante, no se recibió escrito por parte de la ciudadanía.

## 1.3. Antecedentes del acto objeto de análisis

En auto de 26 de mayo de 2020 se solicitaron los antecedentes del acto objeto de estudio, los cuales no fueron allegados por la entidad territorial.

## 1.4. Concepto del Ministerio Público

El Procurador II Judicial Administrativo 139 ante este Tribunal en escrito de 26 de junio de 2020 emitió concepto, en el cual solicita al Tribunal declararse inhibido para decidir sobre la legalidad del Decreto 090 de 2020 a través del control inmediato de legalidad. La anterior petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

Hace un análisis sobre el control inmediato de legalidad constitucional y legal, precisó que se ejerce sobre los actos administrativos generales proferidos al amparo de los decretos legislativos que desarrollan los Estados de Excepción, que se trata de un proceso judicial que se resuelve la legalidad del acto mediante sentencia, que es un control autónomo y que la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene carácter de cosa juzgada relativa.

En cuanto al estudio del Decreto 090 de 2020, relacionado con el examen formal, sostiene que el decreto objeto del presente control fue expedido por el alcalde de Nilo, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 1801 de 2016, Ley 136 de 1994 y la Ley 1523 de 2012, en virtud de las cuales el alcalde dirige la administración del municipio y aseguran el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, disponiendo de acciones transitorias de policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente la población.

---

<sup>1</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

<sup>2</sup> En la sección denominada "Medidas COVID19"

Indica que el decreto analizado se encuentra numerado, fechado, con la especificación de las facultades que se ejercen y en virtud de las cuales se expide, así como el asunto del mismo, por lo que no se advierte ningún vicio de forma en la expedición del decreto.

A continuación, procedió a determinar si el acto administrativo analizado realmente cumple con los requisitos establecidos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 para ser objeto de control inmediato, o si, por el contrario, se trata de un acto de mera ejecución para cumplir con la ley o inclusive otro acto municipal previamente expedido.

Cita el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y extrae que los actos objeto de control inmediato de legalidad, deberán cumplir, entre otros, los requisitos: i) que se traten de actos de carácter general, y ii) que desarrollen los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Explica que del contenido de los artículos del Decreto 090 de 2020 expedido por el alcalde de Nilo, se puede decir que los mismo atienden a lo ordenado en el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020, el cual ordenó el aislamiento obligatorio de todas las personas habitantes del territorio entre el 11 de mayo al 25 de mayo de 2020.

Sostiene que en el acto administrativo no se hace referencia a ninguno de los decretos que declaran los estados de excepción (Decreto 417 y 637 de 2020) ni a ningún decreto legislativo expedido con ocasión de dichos estados excepcionales. Sin embargo, afirma que el decreto municipal fue expedido dentro del periodo del estado de excepción declarado mediante el Decreto 637 de 2020, por lo que resulta pertinente verificar si el tema objeto del decreto municipal desarrolla algún decreto legislativo expedido con ocasión del estado de excepción o si guarda alguna conexidad con el decreto que declaró el estado de emergencia.

Citó apartes del Decreto 637 de 2020 y concluye que las sugeridas en el decreto del Gobierno nacional buscan hacer frente a los efectos económicos y sociales negativos causados a los habitantes y a las empresas del territorio nacional que se han generado, entre otras situaciones, por las medidas de aislamiento adoptadas.

Indica que el aislamiento de la población y demás medidas señaladas en los decretos objeto de control no resultan ser unas medidas para conjurar la crisis económica y evitar la extensión de sus efectos negativos señalada en el Decreto

637 de 2020, pues como allí se indicó, el aislamiento mismo ha influido negativamente en algunos sectores de la economía.

Advierte que el Decreto Nacional 636 de 2020, fue expedido por el presidente de la República, en virtud de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, lo que no lo constituye en un decreto legislativo.

Por todo lo anterior, sostiene que el Decreto 090 de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Nilo atiende es lo dispuesto en el Decreto ordinario 636 de 2020, lo que lo constituye en un acto dirigido a ejecutar lo ordenando en dicho decreto, en ejercicio de la función propia del órgano administrativo municipal y en virtud de las facultades del alcalde señaladas en el artículo 315 de la Constitución Política.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

Conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 151-14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Administrativos son competentes en única instancia para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados, por autoridades territoriales departamentales y municipales de su jurisdicción.

En el presente caso, el Decreto 090 de 2020 es un acto administrativo de carácter general, expedido por el alcalde de Nilo en ejercicio de la función administrativa, en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo 2020<sup>3</sup>, aunado a que el aludido municipio es parte de la jurisdicción de esta Corporación. Corresponde, entonces, proseguir el análisis sobre si en este caso específico el Decreto 090 de 2020 es o no susceptible de control inmediato de legalidad, conforme a la tesis mayoritaria de la Sala Plena, para lo cual se procederá a efectuar el examen de los requisitos de procedibilidad.

---

<sup>3</sup> El estado de excepción estuvo vigente por el término de 30 días, es decir, entre el 6 de mayo al 5 de junio de 2020.

## **2.2 Generalidades de los estados de excepción y particularmente del estado de emergencia económica, social y ecológica**

Como lo ha precisado la Corte Constitucional<sup>4</sup>, los estados de excepción usualmente suponen la suspensión o modificación de alguna parte de la normatividad vigente junto con la activación de poderes o facultades extraordinarias, dentro de los límites trazados por la Constitución, ante la necesidad de hacer frente a problemas sociales, económicos, de convivencia ciudadana o de otro tipo, graves o sobrevinientes.

Específicamente, la Constitución Política de 1991 estableció tres clases de estados de excepción: de guerra exterior (artículo 212), de conmoción interior (artículo 213), y de emergencia económica, social y ecológica (artículo 215) durante los cuales el ejecutivo puede adoptar medidas de carácter legislativo, al tiempo que creó controles y restricciones al uso de estas figuras, desarrolladas por la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción).

En efecto, previó un control político que debe ejercerse por el Congreso de la República y un control jurídico que se ejerce por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, según se trate de Decretos Legislativos, actos administrativos reglamentarios de las autoridades nacionales y los entes territoriales. En cuanto a las restricciones pueden señalarse, la temporalidad de las medidas que se adopten, la prevalencia de los tratados internacionales, los derechos que son intangibles durante los estados de excepción, la prohibición de suspender derechos, los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y prohibiciones.

En lo que se refiere al estado de emergencia económica, social y ecológica está orientado para corregir las alteraciones que desequilibran de forma grave e inminente el orden económico, el orden social, el orden ecológico o aquellas que constituyan grave calamidad pública, pudiendo ser individuales o concurrentes<sup>5</sup>. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política exige que los hechos en que se fundamenta el estado de emergencia económica, social y ecológica sean: (i) distintos a los previstos para la declaración del estado de conmoción interior y de guerra exterior, (ii) que sean sobrevinientes y (iii) tengan tal

---

<sup>4</sup> Para el efecto, puede verse la Sentencia de Constitucionalidad n.º 672 del 28 de octubre de 2015 proferida por la Sala Plena con ponencia del Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>5</sup> Quinche Ramírez, Manuel Fernando, 2013. El control de constitucionalidad. Universidad del Rosario, facultad de jurisprudencia.

gravedad que atenten o amenacen atentar de manera inminente el orden económico, social o ecológico, o constituyan calamidad pública.

La declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se establecerá por un periodo hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, por lo que este estado de excepción plantea un requisito temporal, en el cual el Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para mitigar la crisis. Además, la declaración del estado de emergencia podrá presentarse en todo el territorio o en parte del territorio.

Con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, el presidente y los ministros expedirán decretos legislativos, cuyo contenido se concretará en: (i) decretos destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (ii) deben referirse a materias que tengan relación directa con las causas que han determinado el estado de emergencia, (iii) no desmejoraran los derechos sociales de los trabajadores, (iv) establecer de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes, caso en el cual, la medida dejará de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso le otorgue carácter permanente.

### **2.3 Alcance y características del control inmediato de legalidad:**

El llamado control inmediato de legalidad es el control jurídico que se ejerce respecto de los actos administrativos de carácter general que se expiden en ejercicio de la función administrativa durante la vigencia de un estado de excepción, que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo<sup>6</sup>.

Este se cumple desde dos perspectivas: (i) un **control de los aspectos formales**<sup>7</sup> específicamente la competencia de la autoridad administrativa para proferir el acto, los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo, finalidad, y el cumplimiento del procedimiento establecido para tal fin; y (ii) un **control de los aspectos materiales**<sup>8</sup> en el que se verifica que el acto no infrinja las disposiciones superiores, y supere los juicios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad, además del criterio de no discriminación.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Barcenas. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 11 de mayo de 2020. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente n.º 110010315000202000944-00(CA).

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad n.º 386 del 14 de junio de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



El Consejo de Estado ha desarrollado como características propias del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, las siguientes:

- a) Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y la providencia que lo decide es una sentencia.
- b) Es automático e inmediato, porque la autoridad administrativa una vez expide el acto debe remitirlo para control, so pena que la autoridad judicial asuma, de oficio, el conocimiento del asunto, aun cuando no se haya publicado o divulgado.
- c) Es autónomo, en tanto que es posible que se analice la legalidad de los actos administrativos antes que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, en tanto que se examina la competencia de quien expidió el acto, su motivación y conexidad con el estado de excepción, sujeción a las formas y proporcionalidad de las medidas adoptadas.
- e) Ahora, la sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace transito a cosa juzgada relativa, pues dada la complejidad del ordenamiento jurídico, el control queda circunscrito a las normas desarrolladas en la sentencia, por lo que los actos podrán ser demandados con base en otros fundamentos. Así, el control es compatible con las acciones de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad.
- f) Es participativo, porque los ciudadanos pueden intervenir para defender la legalidad o ilegalidad del acto enjuiciado.

#### **2.4 Procedibilidad del control inmediato de legalidad:**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>10</sup> establece los criterios de procedibilidad del control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro. Expediente n.º 110010315000201000200-00(CA). Consejo de Estado. Sentencia de 11 de mayo de 2020. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente n.º 110010315000202000944-00(CA).

<sup>10</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

Esta norma fue desarrollada por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>11</sup>, que indicó que *“si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”*.

De las normas citadas se extrae que el control inmediato de legalidad procede para examinar la legalidad de los actos administrativos de carácter general que se expidan en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción<sup>12</sup>.

A continuación, se verifica si el decreto municipal analizado reúne cada uno de los criterios identificados.

#### **2.4.1 Actos administrativos de carácter general:**

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado son actos administrativos generales *“aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo, ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]»<sup>13</sup><sup>14</sup>.*

En el caso objeto de análisis, el Decreto 090 de 2020, es un acto administrativo de carácter general, pues al revisar el texto transcrito en el primer acápite de esta providencia, se observa que establecen medidas para asegurar el distanciamiento y aislamiento social específicamente se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio

---

<sup>11</sup> ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.*

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Bárcenas. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

<sup>13</sup> Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Séptima edición, Bogotá, 2016, p. 144.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 5 de julio de 2018. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

desde las dieciocho horas del 16 de mayo de 2020 hasta las cero horas del 25 de mayo de esta anualidad, así mismo, en el citado decreto se precisaron excepciones al aislamiento. También se decretó la medida de pico y género, se impuso la medida de toque de queda en el horario de siete (7:00) de la noche, a cinco (5:00) de la mañana; se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimiento de comercio a partir de las dieciocho horas (18:00) del día 16 de mayo hasta las cero horas (00:00) el día 25 del mismo mes y año

De igual manera, el decreto en análisis estableció que las persona que realicen tránsito por el municipio de Nilo, en desarrollo de actividades autorizadas, que proceden de municipios con presencia de covid-19, deberán guardar el distanciamiento ordenado, con relación a los habitantes del municipio de Nilo-Cundinamarca, mientras dure la emergencia por la pandemia del coronavirus – COVID-19; se autorizó el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, que se desarrollen de manera individual, de personas que se encuentren en un rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de 1 hora diaria con uso obligatorio de tapabocas; se permitió ejercer actividades de comercio y abrir los establecimientos de comercio de las 6 de la mañana a las 3 de la tarde de domingo a domingo y se establecieron las excepciones a esta medida. Igualmente se señaló que la inobservancia de las medidas adoptadas daría lugar a la respectiva investigación penal y a las multas previstas en la Ley 1801 de 2016.

#### **2.4.2 Actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa:**

El artículo 209 de la Constitución Política la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El Decreto 090 de 2020 fue expedido por el alcalde de Nilo en ejercicio de la función administrativa, específicamente en desarrollo de las facultades previstas en los artículos 314 y 315 de la Constitución Política que lo designan como jefe de la administración local facultado para conservar el orden público en el municipio.

#### **2.4.3 Actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción:**

Con relación a este requisito, el Consejo de Estado en sentencia del 2 de junio de

2020, expedida en el proceso identificado con radicado n.º 11001-03-15-000-2020-01012-00 con ponencia del Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio señaló:

En este punto se precisa que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro en indicar que el control inmediato de legalidad solo procede frente a medidas de carácter general dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, por lo que no caben dentro del estudio de este medio de control aquellas medidas de carácter general dictadas como desarrollo de decretos expedidos por el presidente en ejercicio de sus atribuciones con ocasión del estado de excepción, sino que tiene que ser en desarrollo de un decreto legislativo.

Por lo anterior, en este caso no se cumple con uno de los requisitos para ser estudiado bajo el control inmediato de legalidad, y en consecuencia el presente medio de control será declarado improcedente.

En la misma línea, la Sala Plena de este Tribunal, en Sentencia del 8 de junio de 2020, proferida en el proceso identificado con radicado 25000-23-15-000-2020-00282-00 con ponencia del magistrado Alfonso Sarmiento Castro, indicó que están excluidos de control inmediato de legalidad los actos administrativos que:

- i) Fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto Legislativo No. 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- ii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa y aluden en sus consideraciones a decretos legislativos, su contenido no desarrolla los estados de excepción.
- iii) Fueron proferidos por las autoridades en virtud del poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores y alcaldes, establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)<sup>15</sup>, o en ejercicio de sus facultades generales ordinarias constitucionales o legales.

En el caso que nos ocupa, el acto administrativo analizado fue expedido en la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo 2020<sup>16</sup>, siguiendo la jurisprudencia citada se advierte que este no desarrolla un decreto legislativo por cuanto el alcalde del municipio de Nilo lo expidió, según se indica en el propio acto, en ejercicio de las facultades previstas en la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994,

---

<sup>15</sup> "Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización. (...)"

Artículo 202. Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad: Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...)"

<sup>16</sup> El estado de excepción estuvo vigente por el término de 30 días, es decir, entre el 6 de mayo al 5 de junio de 2020.

la Ley 1551 de 2012, el Decreto Nacional 636 de 2020 proferido por el Gobierno Nacional, por medio de los cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional.

Es pertinente señalar que el Consejo de Estado<sup>17</sup>, con ponencia del magistrado Guillermo Sánchez Luque, se abstuvo de realizar control inmediato de legalidad del Decreto Nacional 457 de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”<sup>[OBJ]</sup>, al precisar que, en materia de aislamiento preventivo obligatorio, el Gobierno Nacional adoptó las medidas en ejercicio de facultades ordinarias, de manera que se trata de actos administrativos cuyo control de legalidad debe efectuarse a través del medio de control de nulidad simple.

Visto lo anterior, la Sala encuentra que es improcedente ejercer control inmediato de legalidad del Decreto 090 de 2020, y por ende, emitir pronunciamiento de fondo, toda vez que no desarrolla un decreto legislativo, pues se reitera, en sus consideraciones no alude a alguno de estos, su contenido no desarrolla las facultades extraordinarias dadas a los entes territoriales con ocasión del estado de excepción, y finalmente, se constata que fue proferido por el alcalde en ejercicio de las competencias ordinarias de policía, establecidas en los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - Ley 1801 de 2016-, y demás facultades generales ordinarias referidas a esta materia.

Teniendo en cuenta que el decreto analizado no desarrolla un decreto legislativo para que sea objeto de control inmediato de legalidad conforme lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, la Sala declarará la improcedencia del mismo.

Finalmente, teniendo en cuenta lo decidido por la Sala Plena en la sesión virtual de 31 de marzo de 2020, la presente decisión se suscribe únicamente por el ponente y el presidente de la Corporación.

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

### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad del Decretos 090 de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Nilo, por medio del

cual se adoptan medidas administrativas, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus - Covid 19 en el municipio de Nilo - Cundinamarca, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por secretaría de la sección cuarta de este Tribunal **NOTIFICAR ELECTRÓNICAMENTE** la presente providencia al Procurador II Judicial Administrativo 139 ante esta Corporación, al correo electrónico [namartinez@procuraduria.gov.co](mailto:namartinez@procuraduria.gov.co) y al alcalde del municipio de Nilo al correo electrónico al correo [notificacionjudicial@nilo-cundinamarca.gov.co](mailto:notificacionjudicial@nilo-cundinamarca.gov.co); el cual de acuerdo con la información visible en la página web del municipio<sup>17</sup>, es el medio habilitado para recibir notificaciones judiciales, ello sin perjuicio de otras direcciones electrónicas contenidas en la base de datos de la Secretaría de la Sección Cuarta.

**TERCERO:** Por secretaría de la sección cuarta de este Tribunal **PUBLICAR** la presente providencia en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>18</sup> y en la página web de la Rama Judicial<sup>19</sup>.

**CUARTO:** Cumplido lo ordenado en el numeral anterior, **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**  
Magistrado Ponente



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidenta

<sup>17</sup><http://www.Nilo-cundinamarca.gov.co/>

<sup>18</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

<sup>19</sup> En la sección denominada "Medidas COVID19"