



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"**  
**DESPACHO NO. 13**

Bogotá D.C., tres (03) de abril de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

**AUTO No. 04**

|             |   |
|-------------|---|
| ASUNTO:     | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD            |
| REFERENCIA: | 250002315000 <b>2020-00289-00</b>         |
| ENTIDAD:    | <b>MUNICIPIO DE ÚTICA</b>                 |
| ACTO:       | <b>DECRETO No. 31 DE 20 MARZO DE 2020</b> |
| DECISIÓN:   | AVOCA CONOCIMIENTO                        |

Efectuado el reparto por parte de la Secretaría General de esta Corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento del Decreto No. 31 de 20 de marzo de 2020 "Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el municipio de Útica y se dictan otras disposiciones", expedido por el alcalde del municipio de Útica, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, se procede a realizar el siguiente análisis:

**1. De la situación de emergencia sanitaria originada por el COVID-19**

Mediante comunicado expedido el 11 de marzo de 2020 por el Director de la Organización Mundial de la Salud, se catalogó el brote del COVID-19 como pandemia e instó a los Estados a tomar acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como también la divulgación de las medidas preventivas para la mitigación del contagio.

Atendiendo ese comunicado, el Ministerio de Salud y Protección Social, en Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020" y ordenó a los alcaldes y gobernadores "evaluar los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido".

Adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto No 418 de 17 de marzo de 2020<sup>1</sup>, el presidente de la República como primera autoridad administrativa ordenó que "las instrucciones, actos y ordenes que emitan los

<sup>1</sup> "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"

gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior” y en concordancia, en el Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020<sup>2</sup>, estableció directrices que los alcaldes y gobernadores debían tener en cuenta en materia de orden público, tales como **(i)** la prohibición de bebidas embriagantes y las reuniones o aglomeraciones mayores a 50 personas, **(ii)** el toque de queda para menores edad y **(iii)** la restricción de circulación de los habitantes.

## **2. De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica originada por el COVID-19**

De conformidad con lo dispuesto en artículo 215 de la Carta Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede decretar el estado de emergencia por el término de treinta (30) días y hasta noventa (90) días, cuando se perturben o se amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país. La norma en cita dispone:

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

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

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

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

La ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>3</sup> previó que la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica no debe ser superior a los treinta (30) días y a una vez vencido ese término, está en la obligación de convocar al Congreso de la República, quien a su vez, durante el año siguiente puede “reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado” – arts. 46 y 49–.

---

<sup>2</sup> “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”

<sup>3</sup> “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

Así mismo, esta norma estableció que durante el periodo de emergencia, el gobierno está facultado para expedir decretos con fuerza de ley a efectos de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sin desmejorar los derechos sociales de los trabajadores –arts. 47 y 50– y finalmente, como control político, el presidente de la República debe dar informe motivado al Congreso de la República, sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas –art. 48–.

Atendiendo esas disposiciones, el presidente de la República mediante Decreto No. Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario “por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 - Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996 Estatuto Organice del Presupuesto” era necesario “recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación”.

### **3. Del control inmediato de legalidad y competencia de los Tribunales Administrativos**

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “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.”

De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136, en consonancia con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ejercer el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas “por autoridades territoriales departamentales y municipales” en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

### **4. Del acto remitido para control inmediato de legalidad**

El Alcalde del municipio de Útica, teniendo en cuenta la declaratoria de emergencia sanitaria prevista en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de Protección Social, el estado de emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020 por el presidente de la República y las facultades contenidas

(i) en el artículo 315 de la Constitución Política, (ii) el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y específicamente, (iii) los artículos 12, 14, 57, 58, 65 y 66 de la Ley 1523 de 2012 ordenó:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar la situación de calamidad pública en jurisdicción del municipio de Útica, Cundinamarca, como medida administrativa necesaria frente a la expansión del virus COVID-19 que amenaza la vida e integridad de la población y para adelantar las acciones tendientes a la oportuna respuesta frente al grave fenómeno de salud pública.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, sesionará de manera extraordinaria con el propósito de elaborar el PLAN DE ACCION ESPECIFICO frente al fenómeno COVID-19 en el municipio. Dichas acciones seguirán los lineamientos fijados por los Gobiernos Nacional y Departamental y sus respectivos Consejos de Gestión del Riesgo, coordinando en todo caso las acciones a seguir.

ARTÍCULO TERCERO.- Conforme a la declaratoria anterior, será de aplicación en el municipio el régimen normativo especial para las situaciones de Calamidad Pública contemplado en los artículos 65 y siguientes de la Ley 1523 de 2012 y disposiciones concordantes.

PARAGRAFO: Celebrados los Contratos originados con ocasión de la situación de calamidad, remítanse de manera inmediata los mismos a la Contraloría Departamental de Cundinamarca, junto con el presente acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 43 de la Ley 80 de 1993 y 66 de la Ley 1523 de 2012.

ARTÍCULO CUARTO.- Convocar la participación y solidaridad de las diferentes entidades del orden municipal, departamental y nacional para mitigar la situación de salud pública que se presenta.

ARTÍCULO QUINTO.- Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas en el municipio, aquellas que sufran grave daño directamente asociado al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), por afectación en su salud, o muerte de algún integrante del núcleo familiar. Las mismas deberán estar certificadas como tales por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y ante la UNGRD mediante el Registro Único de Damnificados.

ARTÍCULO SEXTO.- Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas afectadas, aquellas que sufren efectos adversos indirectos o secundarios, asociados al brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el territorio municipal, como deficiencias en la prestación de servicios públicos, en el normal desarrollo del comercio o en el trabajo, así como por aislamiento temporal de la población, entre otros. Son personas diferentes a damnificados.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- La administración municipal, en caso de ser necesario, realizará los traslados presupuestales a que haya lugar, para atender la Situación de Calamidad Pública.

ARTÍCULO OCTAVO.- Las medidas administrativas, lineamientos y recomendaciones adoptadas mediante los Decretos 029 y 030 de 2020, seguirán vigentes, conforme a lo dispuesto en ellos.

ARTÍCULO NOVENO.- Remítanse copias del presente decreto al Ministerio del Interior, a la Gobernación de Cundinamarca, a la Contraloría General de la República y

entidades pertenecientes al Sistema Nacional y Departamental de Gestión del Riesgo, para lo de su cargo.

ARTICULO DECIMO.- El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y por el término de seis (6) meses, prorrogables por el mismo término, una vez evaluado el respectivo Plan de Acción Específico y previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.”

## 5. Caso concreto

En el presente asunto, el alcalde del municipio de Útica mediante el Decreto 031 de 20 de marzo de 2020, declaró la situación de calamidad pública, en virtud de las facultades contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 (modificado por Ley 1551 de 2012) y específicamente los artículos 12, 14, 57, 58 y 65 de la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

Conforme lo señalado en este auto encontramos que según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad tiene lugar cuando se expiden actos administrativos generales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en el marco de un estado de excepción.

En ese orden, de la lectura del decreto expedido por el alcalde de Útica, es claro que dicha autoridad administrativa estableció unas medidas para conjurar la declaratoria de calamidad pública en el marco de la política nacional de gestión del riesgo de desastres, contenidas en los artículos 12, 14, 57, 58 y 65<sup>4</sup> de la Ley 1523

---

<sup>4</sup> 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 la 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 responsable directo 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.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública”

Artículo 57. “Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h <sic> situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

Artículo 58. Calamidad pública. Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.”

Artículo 65. “Régimen normativo. Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes,

de 2012, que de ninguna manera desarrolla un decreto legislativo expedido por el presidente de la República en virtud de la emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto 417 de 2020.

Luego entonces, el acto general expedido por el alcalde del municipio de Útica no es pasible del control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrolla un decreto legislativo expedido con ocasión de la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional –D. 417 de 2020–, sino que, el ejercicio de su función deviene de una competencia que el ordenamiento jurídico le otorgó a estos servidores públicos como primeras autoridades de los entes territoriales, para en este caso, establecer medidas frente a la situación de calamidad pública regulada en la Ley 1523 de 2012.

Por lo tanto, al carecer de los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad en los términos de los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, no se avocará conocimiento en el presente asunto. Sin embargo, estas consideraciones, no impide que la legalidad del Decreto No. 31 de 20 de marzo de 2020 pueda ser analizada a través de otro medio de control.

En mérito de lo expuesto el despacho No. 13, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

## RESUELVE

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del Decreto No. 031 de 20 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el municipio de Útica y se dictan otras disposiciones”, expedido por el alcalde del municipio de Útica, para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta decisión al alcalde del municipio de Útica, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por la autoridad municipal, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

**TERCERO: NOTIFICAR** personalmente esta providencia al Ministerio Público de este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones

---

la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.”

judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión a través de la secretaria de la subsección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial y del Consejo de Estado, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**QUINTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by several loops and a long horizontal stroke at the end.

**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada