



República de Colombia
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección 7

Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo

Bogotá D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Autoridad: Municipio de La Palma - Cundinamarca
Norma: Decreto 22 de 27 de marzo de 2020
Radicación: 25000-2315000-2020-00730-00
Asunto: Control de legalidad

Procede la Sala de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal No. 022 de 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de La Palma- Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de La Palma Cundinamarca remitió copia del Decreto Municipal No. 022 de 27 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se hacen algunas modificaciones en el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de La Palma Cundinamarca de la vigencia 2020 y se modifica el decreto 098 de 2019*”, para que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca efectúe el control inmediato de legalidad.

Mediante auto de 15 de mayo de 2020 se avocó el conocimiento del presente trámite y se requirió al Alcalde de La Palma Cundinamarca para que allegara los antecedentes del Decreto 022 de 27 de marzo de 2020.

Concepto del Ministerio Público

El Procurador 21 Judicial II para asuntos administrativos, allegó concepto en el que solicita se declare ajustado a derecho el Decreto objeto de control de legalidad, por las siguientes razones:

Afirma que el Decreto 022 del 27 de marzo de 2020, cumple los requisitos de expedición en lo que tiene que ver con la competencia y la forma expedición pues cuenta con los elementos que permiten su identificación, como el número, la fecha, la indicación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones o motivaciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben.

Estima que se debe efectuar un estudio material sobre el Decreto objeto de control, a través de un examen de legalidad mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de Emergencia económica, ecológica y social (artículo 215 Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, en especial el Decreto Legislativo 461 del 21 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas y reducir las tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Señala que la facultad para efectuar modificaciones al presupuesto municipal, en principio y de acuerdo con lo establecido en los numerales 5 de los artículos 313 de la Constitución Política, 92 del Decreto 1333 de 1986 y el numeral 9 del artículo 32 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, está en cabeza del Concejo Municipal, sin embargo, con la expedición del Decreto 461 de 2020 artículo 1 inciso primero, se faculta a gobernadores y alcaldes para que mediante Decreto, sin la autorización de las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, reorienten las rentas de destinación específica establecidas por Ley, Ordenanza o Acuerdo, con el propósito de financiar los gastos que en ejercicio de sus competencias deban ejecutar para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.

Manifiesta que la autorización otorgada a los gobernadores y alcaldes del Decreto anteriormente señalado está limitada a los recursos provenientes de rentas cuya destinación específica se haya dado en la Ley, empero, posteriormente mediante el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos con ocasión al Estado de Emergencia, extendiendo esas facultades a los recursos de libre destinación como de destinación específica señalada por la Constitución Política.

Luego de analizar el contenido de las normas referidas y haciendo un estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, su conexidad con las normas en las que se basa y la proporcionalidad de las medidas adoptadas, en el que se realiza un traslado presupuestal de la cuenta 2306104 (Prevención y atención a desastres) de treinta millones de pesos (\$30.000.000) a la cuenta No. 2315201 (Seguridad y Convivencia), concluye que el Decreto objeto de control

inmediato de legalidad es de carácter general, se encuentra expedido en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República (Decreto 461 del 2020), con un marco normativo que se ajuste a las atribuciones extraordinarias con ocasión a la emergencia, y por lo tanto el Decreto en estudio de encuentra ajustado a derecho.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala asumir el asunto de la referencia como quiera que compete a los Tribunales Administrativos 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*”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el numeral 14 del artículo 151 del CPCA y el numeral 7 del artículo 27 de la Ley 2080 de 2021.

2. Sobre la disposición sometida a control de legalidad

En el presente caso, se analiza la legalidad del **Decreto 022 de 27 de marzo de 2020** “*por medio del cual se hacen algunas modificaciones en el presupuesto general de ingresos y gastos del municipio de la Palma Cundinamarca de la vigencia 2020 y se modifica el decreto 098 de 2019*”, acto administrativo por medio del cual se decidió lo siguiente:

“ARTICULO 1. Modifíquese el Presupuesto General de Gastos. Trasládese dentro del presupuesto General de Gastos del Municipio de La Palma Cundinamarca, para la vigencia de 2020, de conformidad con la parte considerativa del presente Decreto y de acuerdo al siguiente detalle:

Código cuenta	Descripción	Valor débito	Valor crédito
2306104 144	Realizar un programa de Atención inmediata y ayuda humanitaria para las personas afectadas por situaciones de desastres que los soliciten. FUENTE: RB. FONDO DE SEGURIDAD CIUDADANA	30.000.000	0.00
2315201 144	Brindar apoyo permanente a la fuerza pública del municipio FUENTE: RB. FONDO DE SEGURIDAD CIUDADANA	0.00	30.000.000
TOTAL		30.000.000,00	30.000.000,00

ARTICULO 2. Envíese copia del presente Decreto a la Secretaría de Hacienda, al Gobernador del Departamento, a la Contraloría de Cundinamarca y al Concejo Municipal de La Palma Cundinamarca para sus fines pertinentes.

ARTICULO 3. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación

en la página www.lapalma-cundinamarca.gov.co “.

3. Presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad

De conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte de los Tribunales Administrativos “*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*” cuando emanen de las autoridades territoriales.

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha establecido que, para que proceda el control inmediato de legalidad, el acto de la Administración debe reunir, en forma concurrente, algunos requisitos, los cuales expuso, así:

“De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción”¹.

Los mencionados presupuestos procesales deben cumplirse en los siguientes términos:

3.1. Que se trate de un acto de contenido general:

El Consejo de Estado ha resaltado que el control automático de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 sólo puede adelantarse respecto a “*medidas de carácter general*”². En reciente pronunciamiento, precisó que no podrán ser objeto de control aquellos actos “*cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...)*”³.

3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa

¹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

² Sala Plena de lo Contencioso administrativo. C. P. Reinaldo Chavarro Buriticá, Expediente 1100 l-03-1S-000- 2002-1280-0l (CA-006).

³ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - C.P.: Carmelo Perdomo Cuéter. 16 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01057-00. Norma que se revisa: Circular 8 de 25 de marzo de 2020.

La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, comprende la “*actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones*”⁴.

3.3. Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos

El objeto del control de legalidad se restringe al análisis de medidas adoptadas en desarrollo de Decretos Legislativos, por ello no es procedente asumir por este medio el estudio de actos administrativos expedidos en virtud de facultades propias de la Administración, como quiera que la ley establece las competencias y los medios de control para controvertirlas, sin que el mecanismo excepcional pueda ser utilizado para sustituirlos.

Para el caso del Decreto 022 de 2020 expedido por el Alcalde de La Palma los presupuestos se cumplen así:

(i) Es de carácter general, como quiera que no regula cuestiones administrativas de carácter interno, sino que trasciende a la comunidad al establecer traslados presupuestales en virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta adoptada para contratar bienes y servicios para atender la situación de urgencia que se generó en razón a la pandemia Covid-19.

(ii) Fue dictado en ejercicio de la función administrativa, pues el Decreto analizado fue expedido por el Alcalde Municipal de La Palma- Cundinamarca, en su calidad de Director de la acción administrativa del ente territorial a fin de cumplir y hacer cumplir los decretos extraordinarios del Gobierno, tomando previsiones como ordenador del gasto para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

(iii) Tiene como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción, en el caso de autos el Decreto 022 de 2020 señala en sus considerandos que se fundamenta en el Decreto 461 de 2020, por lo que cumple con el criterio formal, que para la Sala es determinante para establecer la procedencia del control de legalidad.

⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

4. Estudio de legalidad del Decreto 022 de 27 de marzo de 2020

Establecido que el presente caso el Decreto 022 de 2020, proferido por el Alcalde de La Palma– Cundinamarca es susceptible del control de legalidad, resta determinar si éste se ajusta al ordenamiento jurídico desde el punto de vista formal y material; analizando la conexidad y adecuación que existe entre el acto examinado y las medidas aplicables en virtud del estado de excepción, así como su proporcionalidad.

Cabe resaltar que sobre el alcance del análisis que se debe efectuar a través del control de legalidad, la jurisprudencia ha señalado que el examen de legalidad debe realizarse *“mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla”*⁵, sin embargo, el estudio no termina allí como quiera que la misma providencia precisó que el análisis del control inmediato de legalidad se caracteriza por ser integral, razón por la cual el acto administrativo *“se confronta contra todo el ordenamiento jurídico”* y no solo respecto a los Decretos legislativos.

4.1. Aspectos Formales:

En este punto es del caso analizar si se cumplen los requisitos formales para la expedición del acto, tales como la competencia, identificación, motivación y publicación.

En el *sub lite*, el decreto examinado está suscrito por el Alcalde Municipal de La Palma y expedido para efectuar traslados presupuestales con el fin de atender la situación de calamidad pública en dicho municipio y en el marco del Decreto No. 461 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República *“autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

⁵ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

Adicionalmente, se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la individualización de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

De igual manera, se advierte que el Decreto Municipal No. 022 de 27 de marzo de 2020 fue publicado en la página web dispuesta por la Alcaldía Municipal para tal efecto, lo que significa que se cumplió con el requisito de publicación, necesario para efectos de vigencia y oponibilidad de los actos administrativo de carácter general y abstracto⁶.

Sobre la competencia

En el *sub lite*, el decreto examinado está suscrito por el Alcalde Municipal de La Palma y fue proferido por éste, en uso de las facultades que le otorgan los artículos 314 y 315 superior.

En este orden de ideas, en atención a lo dispuesto en el artículo 2º constitucional que establece que “*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*”, le era propio al burgomaestre de La Palma, dadas las circunstancias de Emergencia Económica, Social y Ecológica a nivel nacional, decretar y hacer uso de la figura del traslado presupuestal, en virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta decretada en el municipio mediante Decreto 018 de 2020. En consecuencia, se advierte que el acto fue expedido por la autoridad pública investida de competencia; y por ende, se encuentra cumplido el requisito.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser atendidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

4.2. Aspectos materiales

A fin de abordar el control de legalidad se revisarán los aspectos de fondo así:

⁶ www.lapalma-cundinamarca.gov.co

4.2.1. Sobre la conexidad entre el Decreto 022 de 2020, con los Decretos Legislativos

El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Así mismo, se tiene que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional y el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que para esa fecha la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, instando a los Gobiernos a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento, monitoreo y tratamiento de los casos de COVID 19.

Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 por medio de la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Así mismo por medio de las Resoluciones 844 de 26 de mayo de 2020 y 1462 de 25 de agosto de 2020 se prorrogó el estado de emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto y 30 de noviembre de 2020, respectivamente.

Cabe señalar, que el artículo 215 de la Carta de 1991 autorizó al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así entonces, debido a los efectos adversos generados por la pandemia en el país, el Presidente de la República profirió a través el Decreto 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 calendario*”, con el fin de mitigar el contagio del virus denominado COVID-19.

En el artículo 3 ibídem se resolvió adoptar "*mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos,*

así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo" (Negrilla fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, “en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en la Ley 137 de 1994 y el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**” el Presidente de la República expidió el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19", que tiene por objeto:

*“...tomar algunas medidas en materia de **contratación estatal**, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal; adicionalmente, **es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.** (Se resalta).*

El referido Decreto en su artículo 7º alude a la Contratación de urgencia, en los siguientes términos:

*“(...) Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del **artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.***

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios. (...)”.

Así entonces, se observa que el Gobierno Nacional, en el marco de las medidas adoptadas en el estado de excepción autorizó a las autoridades administrativas para aplicar la figura de la urgencia manifiesta en solo dos escenarios específicos: (i) prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia y (ii) optimizar los recursos del sistema de salud.

De igual manera, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, por medio del cual se dispuso:

“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020. En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales (sic.). Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política”.

En el presente caso, el tema central desarrollado por el decreto objeto de control, es el traslado presupuestal en el Municipio de La Palma, a través del cual se trasladó una suma que estaba destinada al apoyo permanente a la Fuerza Pública, para cubrir gastos correspondientes a *“un programa de Atención inmediata y ayuda humanitaria para las personas afectadas por situaciones de desastres que lo soliciten”*, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretado por el Gobierno Nacional. (tomado de la parte resolutive del decreto).

Para la Sala es evidente que existe relación de conexidad entre el Decreto 022 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria por parte del Gobierno Nacional del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional la cual fue desarrollada entre otros, por medio del Decreto 461 de 2020, que busca mitigar el contagio del coronavirus denominado COVID-19.

Cabe precisar, que el Decreto 461 de 2020 es claro en señalar que los traslados “*en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política*”; en consecuencia, es del caso observar el artículo 361 de ésta, que establece:

“Artículo 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

- 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.*
- 2. Las destinadas para inversión social.*
- 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías”.*

En el presente caso, no se advierte desconocimiento de la anterior disposición, pues el traslado se efectuó del presupuesto asignado para gastos de apoyo a la Fuerza Pública, rubro que no se encuentra dentro de los establecidos por la Constitución como de destinación específica. En efecto, los recursos provienen del Fondo de Seguridad Ciudadana en los términos establecidos en el Decreto 399 de 2011 “*Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones*”, según el cual “*los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales, FONSET, funcionan como cuentas especiales sin personería jurídica, administrados por el gobernador o el alcalde, según el caso como un sistema separado de cuentas, cuyo objetivo es realizar gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.*”

El origen de los recursos está regulado por los artículos 11 a 14 de dicho decreto, y su destino es el previsto en el artículo 15, el cual dispone:

“Artículo 15. Asignación de recursos de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Los recursos de los FONSET se deben destinar prioritariamente a los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la política integral de seguridad y convivencia ciudadana, la cual deberá articularse con la política de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional.

Parágrafo. El FONSET podrá destinar recursos a gastos operativos, logísticos y de administración, que sean estrictamente necesarios, para la formulación, diagnóstico, diseño, aprobación, implementación, desarrollo y evaluación de los programas y proyectos. En ningún caso estos gastos

podrán superar el 1,5% del Plan Anual de Inversiones definido por el respectivo Gobernador o Alcalde”.

Así las cosas, los recursos que maneja el mencionado fondo tienen el carácter de recursos de destinación específica establecidas en la Constitución.

Así mismo, el Decreto bajo análisis se encuentra ajustado además al artículo 42 de la Ley 80 de 1993 que establece:

“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (Negrilla fuera de texto).

En la sentencia C-772 de 1998 la Corte Constitucional condicionó la exequibilidad del párrafo transcrito, en el sentido de considerar que los traslados presupuestales a los que autoriza la declaratoria de urgencia manifiesta solo son los **internos**, esto es, aquellos que afecten exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto del organismo o entidad correspondiente, siempre que **no alteren el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda del Ente territorial.**

En el presente caso, al justificar el traslado presupuestal efectuado señaló que era necesario realizar una modificación en el Decreto No. 098 de 2019, por el cual se adoptó el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Municipio de La Palma para la Vigencia fiscal 2020, sin afectar en su totalidad el presupuesto del ente territorial en materia de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda Así mismo, la norma analizada dispuso trasladar una suma destinada a *“Brindar apoyo permanente a la fuerza pública del municipio”* con el fin de *“Realizar un programa de Atención inmediata y ayuda humanitaria para las personas afectadas por situaciones de desastres que lo soliciten”*,

montos que pertenecen al mismo anexo del presupuesto denominado “*FONDO DE SEGURIDAD CIUDADANA*”.

Por consiguiente, el Municipio de La Palma-Cundinamarca, al efectuar el traslado presupuestal, adoptó las directrices impartidas por el nivel central y observó la normativa que rige la materia, en debida forma.

4.2.2. Sobre la proporcionalidad de las medidas expedidas

El Decreto 022 de 2020, tiene como fin *“llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020”*; con lo cual se desarrolla lo dispuesto en éste; y acoge el Decreto 461 de 2020 el cual permite acreditar el riesgo a nivel nacional, sin entrar en mayores disquisiciones.

En este orden de ideas, como lo adoptado en los artículos PRIMERO y SEGUNDO del Decreto 022 de 2020, solamente se refieren al traslado del presupuesto municipal para atender gastos derivados de la atención de la Pandemia, se concluye que el mismo se ajusta y es proporcional al Decreto Legislativo objeto de desarrollo.

De lo expuesto hasta este punto, es posible afirmar que el acto objeto de análisis está debidamente motivado, es adecuado a los fines en él expuestos y es proporcional a las medidas adoptadas en el marco del estado de excepción.

5. Conclusión

Conforme al análisis que antecede, la Sala encuentra que el Decreto 022 de 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de La Palma– Cundinamarca, es consonante con las razones y objetivos por los cuales fue decretado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, desarrollado por el Decreto Legislativo 461 de 2020, por lo que es del caso declararlo ajustado al ordenamiento jurídico.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección F, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar que el Decreto 022 de 27 de marzo 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Palma- Cundinamarca, está ajustado al ordenamiento jurídico.

SEGUNDO: Notificar esta providencia al señor Alcalde del Municipio de La Palma- Cundinamarca y al señor Agente Delegado del Ministerio Público, a través de las respectivas direcciones electrónicas registradas en el expediente.

TERCERO: Insertar el texto de esta providencia en la página www.ramajudicial.gov.co para los efectos de publicidad para terceros intervinientes y la sociedad en general.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


PATRICIA SALAMANCA GALLO
Magistrada


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada


LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección "F" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.