

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D.C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE No. 25000231500020200051000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE PACHO
ACTO: DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA”
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

Magistrado Ponente: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a estudiar si en el caso en particular es dable adelantar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, respecto del Decreto No. 018 de 19 de marzo de 2020 “por medio del cual modifica presupuesto general de ingresos y gastos de la vigencia 2020 del Municipio de Pacho Cundinamarca”, proferido por el Alcalde del mencionado municipio.

1. Antecedentes

1°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 1° del Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos”, dispuso exceptuar de la suspensión de términos adoptada por dicha Corporación en los Acuerdos PCSJA 20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el numeral 8° del artículo 111, 136 y numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011.

| | |
|-------------------|---|
| EXPEDIENTE No. | 25000231500020200051000 |
| MEDIO DE CONTROL: | CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD |
| AUTORIDAD: | MUNICIPIO DE PACHO |
| ACTO: | DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA" |
| ASUNTO: | DECLARA IMPROCEDENTE |

2°. Mediante correo electrónico recibido por la Secretaría General de esta Corporación, se remitió por el Municipio de Pacho el Decreto No. 018 de 19 de marzo de 2020 "por medio del cual modifica presupuesto general de ingresos y gastos de la vigencia 2020 del Municipio de Pacho Cundinamarca", para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

2. Trámite del control inmediato de legalidad

1°. Una vez sometido a reparto, en Auto de 2 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Sustanciador avocó conocimiento del presente asunto, disponiendo sobre la notificación al señor Alcalde Municipal de Pacho y al señor Agente del Ministerio Público, la publicidad de dicho acto, la práctica de pruebas y la participación de terceros interesados, así como darle el trámite señalado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

2°. Dentro del término señalado en la Ley, se corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público con el fin que rindiera el concepto correspondiente.

3°. La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sesión del 13 de julio del 2020 dispuso como subregla, la declaración de improcedencia del medio de control, cuando el acto administrativo sometido a control, se encuentre bajo los siguientes parámetros:

PRIMERA SUBREGLA: El acto administrativo objeto de estudio únicamente invoca normas ordinarias (ej. 1521 de 2012) De conformidad con la posición de la Sala Plena, no son objeto de CIL

| | |
|-------------------|---|
| EXPEDIENTE No. | 25000231500020200051000 |
| MEDIO DE CONTROL: | CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD |
| AUTORIDAD: | MUNICIPIO DE PACHO |
| ACTO: | DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA" |
| ASUNTO: | DECLARA IMPROCEDENTE |

SEGUNDA SUBREGLA: El acto administrativo objeto de estudio únicamente invoca el Decreto 417 y normas ordinarias. De conformidad con la posición de la Sala Plena, no son objeto de CIL

TERCERA SUBREGLA: El acto administrativo objeto de estudio invoca el Decreto 417 y decretos que no son legislativos. De conformidad con la posición de la Sala Plena, no son objeto de CIL: (1) Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"; (2) Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 "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"; y (3) Decreto 457 de del 22 de marzo 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".

3. Intervenciones

3.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Luego de hacer referencia a las funciones del Ministerio en relación con las entidades territoriales, a cerca del control inmediato de legalidad, así como la finalidad de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica contenida en el Decreto 417 de 2020 y las normas en que se fundó el Decreto 018 de 2020, considera que hay plena identidad con el espíritu, finalidad y contenido puntual de la situación excepcional que derivó en la declaratoria de emergencia, así como con el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República 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 mencionado Decreto 417, que goza por demás, de la presunción de legalidad prevista en el artículo 88 del CPACA.

| | |
|-------------------|---|
| EXPEDIENTE No. | 25000231500020200051000 |
| MEDIO DE CONTROL: | CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD |
| AUTORIDAD: | MUNICIPIO DE PACHO |
| ACTO: | DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA" |
| ASUNTO: | DECLARA IMPROCEDENTE |

Bajo esta perspectiva, para el Ministerio el Decreto 018 de 2020 aterriza en el plano municipal las finalidades, directrices y dictados del Gobierno Nacional en materia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional en virtud del Decreto 417 de 2020 con ocasión de la Pandemia del Coronavirus COVID – 19 y la posibilidad derivada de tal situación extraordinaria de realizar operaciones presupuestales, se expide por la Alcaldía -incluso una vez decretada la situación de Urgencia Manifiesta – con fundamento en normas de estirpe legal aplicables a la situación que se pretende regular, que en todo caso podrían haber sido realizadas por la Alcaldía Municipal en tiempo de normalidad – tal y como se ha visto – con pleno apego a desarrollo jurisprudencial específico por parte de la Corte Constitucional.

4. Concepto del Ministerio Público

Luego de hacer referencia al Estado, sus elementos y sus fines y el Estado Social de Derechos por el que optó el constituyente de 1991; los poderes de estado de excepción, los decretos que se dictan para conjurar sus causas y/o evitar que se agraven, su desarrollo y el control de unos y otros; el control inmediato de legalidad; manifiesta que el Decreto sometido a examen no es susceptible de control inmediato de legalidad, por cuanto conforme a la exposición hecha en la parte motiva del referido decreto, las razones de orden fáctico y legal que llevaron a su exposición están relacionadas con el acuerdo por medio del cual en su oportunidad en el año 2019 por el Concejo Municipal del municipio de Pacho expidió el Presupuesto General de Ingresos y Gastos para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre del año 2020 y con la subsecuente liquidación que de ese presupuesto hizo el Alcalde municipal. La motivación más importante que contiene el referido acto es la mención que hace del Decreto No. 016 de 2020 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Alcalde declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Pacho. Desde este punto de vista, el Decreto 018 de 2020, que determina unos traslados presupuestales viene a ser apenas un acto de ejecución

| | |
|-------------------|---|
| EXPEDIENTE No. | 25000231500020200051000 |
| MEDIO DE CONTROL: | CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD |
| AUTORIDAD: | MUNICIPIO DE PACHO |
| ACTO: | DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA" |
| ASUNTO: | DECLARA IMPROCEDENTE |

de lo dispuesto por el que decretó la urgencia manifiesta y, cierta medida, puede considerarse que tiene unidad indisoluble con aquel.

De igual forma, debe observarse que la declaratoria de urgencia manifiesta, acto condición del aquí examinado, se expidió el 17 de marzo de 2020, cuando todavía no había entrado en vigencia el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, que si bien en su artículo 4º. Precisó que regía desde su publicación en el órgano respectivo que, de conformidad con lo preceptuado por la Ley 57 de 1985, el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 489 de 1998, es el Diario Oficial, en efecto se publicó en la Edición 51.259 de 17 de marzo de 2019, en consecuencia, su vigencia empezó el 18 de marzo de 2020. Es claro por demás que ninguno de los dos Decretos, el 016 del 17 de marzo y el 018 del 19 de marzo, este último sometido al control automático de legalidad, se dictaron en desarrollo de un decreto legislativo proferido en el marco de un estado de excepción de los consagrados en los artículos 212 y subsiguientes de la Constitución Política, categoría esta última que no puede predicarse de las decisiones que de manera previa a la expedición del Decreto 417 de 2020, dictara el Presidente de la República como el caso del Decreto 412 de 2020 ni de las medidas dictadas por Resolución 0385 de 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la cual se decretó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.

5. Antecedentes administrativos

En escrito de 28 de abril de 2020, el municipio de Pacho allegó como antecedentes administrativos los documentos que se relacionan a continuación, manifestando que el mismo resultaba necesario, por cuanto los recursos con los que cuenta el presupuesto de rentas y gastos del Municipio no eran suficientes para atender la magnitud de los gastos ocasionados en atención a la emergencia manifiesta y la pandemia ocasionada por el COVID-19, que se trataba de recursos propios y de libre destinación, que se

EXPEDIENTE No. 25000231500020200051000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE PACHO
ACTO: DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

requerían para celebrar contratos para ello y que no se afectó el valor total de presupuesto. Dichos documentos corresponden a los siguientes:

- Acuerdo No. 21 de 2019
- Contrato No. 083 de 2020 suscrito entre el municipio de Pacho Cundinamarca y Magda Giovanna Marín Blanco
- Contrato No. 084 de 2020 suscrito entre el municipio de Pacho Cundinamarca y Jorge Andrés Aguilar Calderón.
- Contrato No. 085 de 2020 suscrito entre el municipio de Pacho Cundinamarca y José Geovanny Parra Martínez.
- Decreto 016 de 2020
- Decreto 128 de 2019

6. Consideraciones

6.1. Marco jurídico del Control Inmediato de Legalidad

1º. El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia faculta al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos en los previstos en los artículos 212 y 213 – Guerra exterior y conmoción interior – que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. La norma en mención ha dispuesto lo siguiente:

“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.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200051000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE PACHO
ACTO: DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

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.

(...)." (Subrayado fuera de texto)

2°. El Capítulo IV de la Ley 137 de 1994 reglamenta de manera especial lo correspondiente al estado de emergencia económica, social y ecológica. Dicha ley prevé, igualmente, en su artículo 20¹ ibídem el control de legalidad sobre 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.

3°. Sobre las características del control automático de legalidad respecto de las medidas antes mencionadas, se ha pronunciado la Sala Plena del Consejo de Estado al decir que:

"El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza 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 Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los

¹ "ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

Inciso 3o. INEXEQUIBLE." (Subrayado fuera de texto)

EXPEDIENTE No. 25000231500020200051000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE PACHO
ACTO: DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala² ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena³ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general. **De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.** Por igual, la acción de nulidad por

² Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

³ Ver., entre otras, las siguientes sentencias: - Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez. - Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. - del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200051000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE PACHO
ACTO: DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución. Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

d) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁴:

"Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."⁵

En providencia más reciente, ha dicho la misma Corporación que:

"De acuerdo con la Constitución Política y en aras de que el Gobierno Nacional contara con las herramientas necesarias para conjurar todos aquellos hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, se le otorgó al Presidente de la República la posibilidad de declarar el estado de emergencia y así salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere necesarios pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El ejercicio de esa prerrogativa va ligada indiscutiblemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra. En efecto, la declaratoria de los estados de excepción no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario, y mucho menos a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento.

De esta manera, la Carta Constitucional al regular esos estados, estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe

⁴ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

EXPEDIENTE No. 25000231500020200051000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE PACHO
ACTO: DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

someterse desde la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, pasando por los decretos legislativos y concluyendo con los decretos expedidos para la concreción de los fines dispuestos en los mismos. La finalidad de esos controles no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio.

Así, en lo que tiene que ver con el control jurídico y con fundamento en el literal e) del artículo 152 supra, se expidió la Ley 137 de 1995-Estatutaria de los Estados de Excepción –, en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los plurimencionados estados. A la letra dicha disposición prescribe:

“ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

La Corte Constitucional[1] al revisar la constitucionalidad de la referida disposición, recordó que el control es una medida a través de la cual se pretende impedir la aplicación de normas ilegales; en particular consideró lo siguiente:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales” (Negrillas y subrayado de la Sala).

EXPEDIENTE No. 25000231500020200051000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE PACHO
ACTO: DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación[2], la Ley 137 de 1994 pretendió *"instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)"*.

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la *"competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción"*[3].⁶

6.2. Competencia ejercida, motivación y contenido del decreto objeto de examen

El acto materia de revisión es el Decreto No. 018 de 2020, cuyo texto integral se transcribe a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011:

**"DECRETO No. 018 DE 2020
(Marzo 19 de 2020)**

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena. Exp. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA). Sentencia de 15 de octubre de 2013. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200051000
 MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
 AUTORIDAD: MUNICIPIO DE PACHO
 ACTO: DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA"
 ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA

El Alcalde Municipal de Pacho Cundinamarca en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las conferidas en la Ley 136 de 1994, Ley 179 de 1997, Ley 819 de 2003, Decreto 111 de 1996, Acuerdo Municipal N.º 021 de 2019

CONSIDERANDO

Que mediante Acuerdo Municipal N.º 021 de 2019, el Honorable Concejo Municipal de Pacho expidió el Presupuesto General de Ingresos y Gastos para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre del año 2020.

Que mediante Decreto N.º 128 2019 se liquidó el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Pacho Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones, para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020.

Que el Artículo 29 del Acuerdo Municipal N.º 021 de 2019, contempla que por Decreto expedido por el Alcalde Municipal, se pueden realizar modificaciones que se requieran al interior de los diferentes Sectores y Programas.

Que mediante Decreto N.º 016 de 2020, se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Pacho Cundinamarca.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Trasladar del presupuesto de Gastos de Inversión al presupuesto de Gastos de Inversión de la vigencia fiscal 2020, la suma de **CUARENTA MILLONES DE PESOS MCTE, (\$40.000.000)**, de acuerdo al siguiente detalle:

| CONCEPTO | CREDITOS | CONTRACREDITOS |
|--|----------|----------------|
| 23 INVERSION | | 40.000.000 |
| 2304 OTROS SECTORES | | 40.000.000 |
| 230413 PROMOCIÓN DEL DESARROLLO | | 40.000.000 |
| 23041301 COMPETITIVIDAD, INNOVACIÓN Y DESARROLLO COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA CREAR OPORTUNIDADES Y PROGRESO PARA TODOS | | 15.000.000 |
| 2304130102 Mipymes, innovación empresarial emprendimiento para el progreso y la generación de Empleo | | 15.000.000 |
| 2304130102 110101 RECURSOS PROPIOS | | 5.000.000 |

EXPEDIENTE No. 25000231500020200051000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE PACHO
ACTO: DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

| | | |
|---|------------|------------|
| 2304130102 112001 SOBRETASA A LA GASOLINA | | 2.000.000 |
| 2304130102 112002 RB SOBRETASA A LA GASOLINA | | 3.000.000 |
| 2304130102 260401 ONCE DOC. SGP OTROS SECTORES | | 5.000.000 |
| 2304130202 Promoción de nuestro municipio como destino turístico | | 25.000.000 |
| 2304130102 110101 RECURSOS PROPIOS | | 25.000.000 |
| 23 INVERSION | | |
| | 40.000.000 | |
| 2304 OTROS SECTORES | | |
| | 40.000.000 | |
| 230412 PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES | | |
| | 40.000.000 | |
| 23041201 GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES | | |
| | 40.000.000 | |
| 2304120106 ATENCIÓN DE DESASTRES | | |
| | 40.000.000 | |
| 230412010601 AYUDA HUMANITARIA EN SITUACIONES DECLARADA DESASTRES | | |
| | 40.000.000 | |
| 23041201060101 Ayudas Humanitarias en situaciones declaradas de desastres en el Municipio de Pacho | | |
| | 30.000.000 | |
| 23041201060101 110101 RECURSOS PROPIOS | | |
| | 30.000.000 | |
| 2304130102 112002 SOBRETASA A LA GASOLINA | 2.000.000 | |
| 2304130102 112002 RB SOBRETASA A LA GASOLINA | 3.000.000 | |
| 2304130102 260401 ONCE DOC. SGP | 5.000.000 | |

ARTÍCULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y modifica en lo pertinente el decreto de liquidación del presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2020."

Del texto antes transcrito se advierte lo siguiente:

1°. El Decreto 018 de 2020 se trata de un acto de carácter general.

2°. El objeto del acto administrativo remitido para revisión modifica el presupuesto general de ingresos y gastos para la vigencia 2020 en el Municipio de Pacho –

EXPEDIENTE No. 25000231500020200051000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE PACHO
ACTO: DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

Cundinamarca, el cual fue proferido en virtud de las facultades conferidas, atendiendo a la materia del Decreto objeto de estudio, en el artículo 91, literal d), numeral 5^o7 de la Ley 136 de 1994; en el artículo 52 de la Ley 179 de 1994⁸; la Ley 819 de 2003 "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", el Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto"; así como en el Acuerdo Municipal 021 de 2019 que lo autoriza para que mediante decreto pueda realizar modificaciones presupuestales que se requieran al interior de los diferentes sectores y programas.

3°. En ese contexto, el Alcalde Municipal de Pacho realizó un traslado del presupuesto de gastos de inversión del 2019 al presupuesto de gastos de inversión del 2020.

4°. Del contenido del Decreto 018 de 2020, se tiene que el mismo se funda en lo establecido en la siguiente normativa:

- Acuerdo Municipal No. 021 de 28 de noviembre de 2019 "por el cual se aprueba el presupuesto de rentas y recursos de capital y el acuerdo de apropiaciones para la vigencia fiscal del 31 de 1° de enero al 31 de diciembre de 2020".

⁷ **ARTÍCULO 91.- Funciones.** Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

(...)

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables(...)"

⁸ **ARTÍCULO 52.** El artículo 94 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

"Las Entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y Condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expidan estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente."

Si el Alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los 5 días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los 20 días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad."

EXPEDIENTE No. 25000231500020200051000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE PACHO
ACTO: DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

- Decreto 128 de 12 de diciembre de 2019 "por el cual se liquida el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2019"
- Artículo 29 del Acuerdo Municipal No. 21 de 2019, que dispone:

"ARTÍCULO 29. El Alcalde presentará al Concejo Municipal Proyectos de Acuerdo sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando durante la ejecución del Presupuesto General del Municipio sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la Ley y los Acuerdos; salvo cuando las modificaciones que se requieran sean al interior de los diferentes sectores y programas, podrán ser hechas por Decreto expedido por el Alcalde Municipal." (Subrayado fuera de texto)

- Decreto No. 16 de 17 de marzo de 2020 "por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Pacho Cundinamarca, con el fin de enfrentar el Coronavirus COVID-19".

Visto lo anterior, si bien las medidas contenidas en el Decreto 018 de 2020 fueron expedidas por el Alcalde Municipal de Pacho en ejercicio de función administrativa, es lo cierto que para su expedición no tuvo en consideración para su expedición lo previsto en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional ni tampoco se fundó en los demás decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional relacionados con dicha declaratoria, por lo que no es dable su estudio a través del control inmediato de legalidad al no cumplirse con todos los requisitos señalados en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 para ello.

No obstante, el Decreto 018 de 2020 puede ser susceptible de control judicial ante esta jurisdicción a través de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, así como el control por vía de observaciones que formule el Gobernador a los actos de los alcaldes municipales por razones de ilegalidad o inconstitucionalidad, a los que hacen referencia los artículos 137, 138 y 151-5 de la Ley 1437 de 2011.

| | |
|-------------------|---|
| EXPEDIENTE No. | 25000231500020200051000 |
| MEDIO DE CONTROL: | CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD |
| AUTORIDAD: | MUNICIPIO DE PACHO |
| ACTO: | DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA" |
| ASUNTO: | DECLARA IMPROCEDENTE |

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 en consonancia con lo previsto en los artículos 151 numeral 14 y 243 de ese mismo cuerpo normativo y así precisada por la Sala Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del día 13 de julio del año en curso, debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y, por ende, abstenerse el Tribunal de asumir dicho control a través de una decisión de fondo respecto del Decreto 018 de 19 de marzo de 2020, proferido por el señor Alcalde del Municipio de Pacho – Cundinamarca.

Por último, conforme a lo decidido en la sesión del 31 de marzo de 2020 de Sala Plena, se aprobó que, dadas las circunstancias excepcionales, una vez surtida la sala virtual y aprobada la providencia, ésta será firmada únicamente por el magistrado ponente y la Presidenta de la Corporación.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLÁRESE improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y, por lo tanto, **ABSTÍENESE** la Sala Plena de esta Corporación de emitir un pronunciamiento de fondo del Decreto 018 de 19 de marzo de 2020 "por medio del cual modifica presupuesto general de ingresos y gastos de la vigencia 2020 del Municipio de Pacho Cundinamarca", por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE la presente providencia a los sujetos procesales por el medio más eficaz, y a la comunidad, se dispone **PUBLICAR** la presente decisión en la página web de la Rama Judicial.

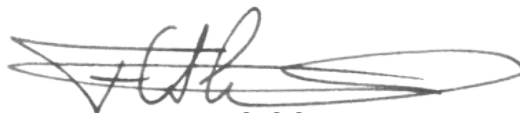
EXPEDIENTE No. 25000231500020200051000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE PACHO
ACTO: DECRETO No. 018 DE 19 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA"
ASUNTO: DECLARA IMPROCEDENTE

TERCERO. - Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría archívese el expediente previas las constancias a que haya lugar.

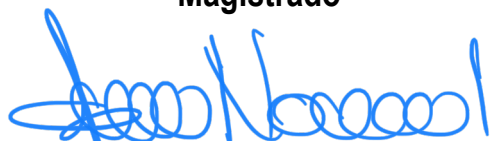
La presente providencia se suscribe por el magistrado y la señora Presidenta del Tribunal, conforme a las reglas adoptadas por la Sala Plena de la Corporación, en el propósito de satisfacer el principio de economía procesal, tal como aparece consignado en el Acta correspondiente a la Sesión del 31 de marzo de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DISCUTIDO Y APROBADO EN SESIÓN DE LA FECHA. ACTA No.



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta