

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá DC, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-01634-00
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Asunto: REVISIÓN DEL DECRETO 46 DE 2020 DEL
MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DEL
TEQUENDAMA (CUNDINAMARCA)

Decide la Sala a través del medio de control inmediato la legalidad del Decreto 46 del 30 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de San Antonio del Tequendama (Cundinamarca) en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del año en curso.

I. ANTECEDENTES

1) El alcalde del municipio de San Antonio del Tequendama (Cundinamarca) expidió el Decreto número 46 de 30 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTÚAN MODIFICACIONES EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA. “Acuerdo No. 05 de Diciembre 9 de 2019” y “Decreto No. 126 de Diciembre 9 de 2019” DE LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020”* (mayúsculas fijas del original).

2) El acto antes mencionado fue remitido por la citada alcaldía al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), asunto que por reparto correspondió al magistrado de la referencia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para efectos de la decisión que debe adoptarse en este proceso se desarrolla a continuación el siguiente derrotero: 1) problema jurídico objeto de pronunciamiento, 2) marco jurídico del control inmediato de legalidad, 3) concepto del Ministerio Público, 4) contenido, motivación y competencia ejercida para la expedición del decreto objeto de examen, 5) análisis de legalidad del acto y, 6) conclusión.

1. Problema jurídico objeto de pronunciamiento

El contenido del asunto que ha sido puesto a consideración del tribunal consiste en examinar y definir dos precisos aspectos:

1) ¿Es legalmente procedente en este caso la aplicación del medio de control jurisdiccional denominado “*control inmediato de legalidad*” respecto del decreto número 055 del 13 de abril de 2020 proferido por el alcalde municipal de San Antonio del Tequendama ?.

2) ¿El citado decreto se ajusta a la legalidad y especialmente a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 461 de 2020 invocado para su expedición?.

2. Marco jurídico del control inmediato de legalidad

Con el fin de instrumentar en debida forma la procedencia o no del denominado control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal que ha sido remitido a este tribunal para examen es necesario poner de presente la normatividad que regula dicho medio de control jurisdiccional:

- 1) La Ley 1437 de 2011, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Parte Segunda establece la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esa dirección regula sus funciones jurisdiccional y consultiva.
- 2) En esa perspectiva el Título III de dicho cuerpo normativo tiene por contenido la consagración y régimen de los denominados “*medios de control jurisdiccional*”, esto es, los instrumentos específicos a través de los cuales se materializa el derecho de acción para provocar u obtener el control del juez contencioso administrativo respecto de los hechos y actos de la administración pública en ejercicio de la función administrativa.
- 3) Es así entonces como el artículo 136 de dicho cuerpo normativo, concordante literal y sustancialmente con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹, prevé y define el contenido y alcance del llamado “*control inmediato de legalidad*” en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

¹Por la cual se reglamentan los estados de excepción.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.” (se resalta).

De la norma antes transcrita es expreso y claro que dicho medio de control jurisdiccional es aplicable única y exclusivamente respecto de unos precisos y taxativos actos que cumplan con los siguientes requisitos o condiciones:

- a) Debe tratarse de *actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto*, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos específicamente en ejercicio de *función administrativa*.
- c) Adicionalmente, de modo puntual y necesario o perentorio se requiere que tales actos ***hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción***, huelga decir, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden, (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) *estado de emergencia económica, social y ecológica*.
- 4) La competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y, (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149

numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

Por tanto, en tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y gobernadores la competencia está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1

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

5) Las reglas básicas del trámite procesal son las previstas de modo especial en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las normas complementarias del proceso contencioso administrativo consagradas en ese mismo cuerpo normativo para aquellos aspectos de procedimiento que no cuenten con norma especial y que sean compatibles con dicho procedimiento.

3. Concepto del Ministerio Público

La Agente del Ministerio Público Delegada ante el Tribunal y Designada para este proceso luego de hacer unas reflexiones acerca de la regulación del control inmediato de legalidad y de las competencias de las autoridades municipales en materia de preparación, aprobación, modificación y ejecución

presupuestal, y posteriormente examinar la conexidad y motivación del Decreto 46 del 30 de marzo de 2020 dictado por el alcalde municipal de San Antonio del Tequendama (Cundinamarca) con el Decreto Legislativo 512 de 2 de abril del año en curso concluyó que, si bien por las normas del estado de excepción el alcalde estaba facultado para realizar traslados presupuestales en forma directa no se observa que las medias adoptadas en dicho acto administrativo estén destinadas exclusivamente a conjurar las causas de la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional, en la medida en que no es clara la justificación aducida para el efecto y por tanto no se encuentra debidamente acreditadas la conexidad y justificación de las medidas presupuestales adoptadas, lo cual, a su juicio, configura un vicio de nulidad consistente en *falta de motivación* razón por la cual se debe declarar la nulidad del decreto examinado.

4. Contenido, motivación y competencia ejercida para la expedición decreto objeto de examen

El acto administrativo materia de revisión es el decreto municipal número 4 de 30 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de San Antonio del Tequendama del departamento de Cundinamarca que, conforme a su epígrafe tiene por contenido realizar unos traslados presupuestales mediante la reorientación de rentas del municipio de destinación específica 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 los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011:

“POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTÚAN MODIFICACIONES EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA.

“Acuerdo No. 05 de Diciembre 9 de 2019” y “Decreto No. 126 de Diciembre 9 de 2019” DE LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020.”

EL ALCALDE MUNICIPAL DE SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA, en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el Estatuto Orgánico del Presupuesto y,

CONSIDERANDO

Que el Concejo Municipal aprobó el Acuerdo **No. 05 de Diciembre 9 de 2019** “POR EL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS, GASTOS Y RECURSOS DE CAPITAL DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020.”

Que el Alcalde Municipal expidió el **Decreto 126 del 9 de Diciembre de 2019**, “POR MEDIO DEL CUAL SE LIQUIDA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020, SE DETALLAN LAS APROPIACIONES, SE CLASIFICAN Y SE DEFINEN LOS GASTOS”.

Que el Concejo Municipal mediante el **Acuerdo No. 05 de Diciembre 9 de 2019** dice: *Facultase al Alcalde Municipal para crear rubros, adicionar, reducir y ajustar y Trasladar rubros Presupuestales y sus Partidas durante la Vigencia 2020 por Decreto mientras el Concejo Municipal no se encuentre en sesiones ordinarias.*

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la **Resolución 385 del 12 de marzo de 2020**, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Presidencia de la Republica de Colombia Mediante decreto número **417 del 17 de Marzo de 2020**, declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

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

Que El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones necesarias

para llevarlas a cabo.

Qué Ministerio de hacienda y Crédito Público expidió Decreto número 461 del 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, y que en su Artículo 1. Faculta a 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.

Que de igual manera 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 concejos municipales. 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 mencionado 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 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.

Que mediante **CERTIFICACIÓN** expedida por la Secretaría Administrativa y Financiera Municipal, existe Disponibilidad Presupuestal por valor de **CINCUENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS MCTE (\$55,000,000.00)**, susceptibles de ser trasladados para hacer posible este Acto Administrativo en lo correspondiente.

Por lo anteriormente expuesto el **ALCALDE MUNICIPAL DE SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA, CUNDINAMARCA,**

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: En el Presupuesto de Gastos e Inversiones del Municipio de San Antonio del Tequendama de la Vigencia Fiscal 2020, crease los siguientes rubros:

2360600929601 Adquisición de Bienes e Insumos
para atención Pandemia COVID-19
Población Vulnerable del Municipio

ARTÍCULO SEGUNDO: EFECTÚENSE traslados en el Municipio de San

Antonio del Tequendama de la Vigencia Fiscal 2020 “Acuerdo No. 05 de Diciembre 9 de 2019” y “Decreto No. 126 de Diciembre 9 de 2019” la suma **CINCUENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS MCTE (\$55,000,000.00)**, así:

DE LOS RUBROS

RUBRO / FUENTE	COD.	NOMBRE CREDITO	CONTRACREDITO	
2		GASTOS		
23		INVERSIÓN		
235		SECTOR CULTURA		
2351		RESCATANDO CULTURA Y COSECHANDO		
2351200525700	120409	Pago de Instructores Contratados para las Bandas Musicales FUENTE: RB ESTAMPILLA PROCULTURA 60% PROYECTOS CULTURALES	0.00	10,000,000.00
23606		PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES		
23600600128800	110101	Adquisición de Bienes e insumos para la Atención de la Población Afectada por Desastres FUENTE: LIBRE DE IMPUESTOS	0.00	2,000,000.00
23600600228900	110101	ELABORACIÓN, DESARROLLO Y ACTUALIZACIÓN DE PLANES DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA FUENTE: LIBRE D IMPUESTOS	0.00	500,000.00
23600600228900	110101	EDUCACIÓN PARA LA PREVENCION Y ATENCIÓN DE DESASTRES CON FINES DE CAPACITACION Y PREPARACIÓN FUENTE: LIBRE D IMPUESTOS	0.00	500,000.00
2360600429100	110101	INSTALACIÓN Y OPERACIÓN DE SISTEMAS DE MONITOREO Y ALERTA ANTE AMENAZAS FUENTE: LIBRE D IMPUESTOS	0.00	543,144.00
2360600529200	110101	AYUDA HUMANITARIA EN SITUACIONES DECLARADAS DE DESASTRES FUENTE: LIBRE D IMPUESTOS	0.00	2,500,000.00
2360600929600	110101	Atención de desastres FUENTE: LIBRE D IMPUESTOS	0.00	26,956,856.00
23608		ATENCION A GRUPO VULNERABLES – PROMOCION SOCIAL		
23608040531400 120803		Adquisición de Insumos, Suministros y Dotación FUENTE: RB ESTAMPILLAS TERCERA EDAD	0.00	26,956.858.00
2361230338000	120302	Gastos Destinados a Generar Ambientes que Propicien la Seguridad Ciudadana y la Preservación del Orden público FUENTE: RB 5% FONDO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	0.00	55,000,000.00
TOTAL A LOS RUBROS			0.00	55,000,000.00

RUBRO / FUENTE	COD.	NOMBRE	CREDITO	CONTRACREDITO
2		GASTOS		
23		INVERSIÓN		
236		OTROS SECTORES		
23606		PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES		
2360800929601	110101	Adquisición de Bienes e Insumos Para atención Pandemia COVID-19 Población Vulnerable del Municipio FUENTE: LIBRE D IMPUESTO	13,043,144.00	0.00
2360600929601	120302	Adquisición de Bienes e Insumos Para atención Pandemia COVID – 19 Población Vulnerable del Municipio FUENTE: RB 5% FONDO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	5.000.000.00	0.00
2360600929601	12409	Adquisición de Bienes e insumos Para atención Pandemia COVID-19 Población Vulnerable del Municipio FUENTE: RB ESTAMPILLA PROCULTURA 60% PROYECTOS CULTURALES	10,000.000.00	0.00
2360600929601	12803	Adquisición de Bienes e Insumos Para atención Pandemia COVID-19 Población Vulnerable del Municipio FUENTE RB: ESTANPILLAS TERCERA EDAD	26,956,856.00	0.00
TOTAL			55,000,000.00	0.00

ARTICULO (sic) **TERCERO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de Expedición y Publicación.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE (sic)

Dado en la Alcaldía Municipal de San Antonio del Tequendama a los Treinta (30) días del mes de Marzo del 2020.

JOSE FLAMINIO VANEGAS
Alcalde Municipal
 (mayúsculas fijas y negrillas del original).

Del texto antes transcrito es claro e inequívoco lo siguiente:

- 1) El objeto y razón de ser del acto administrativo que ha sido remitido para revisión es la adopción de unas precisas medidas de adición y traslados presupuestales para la vigencia fiscal de 1º de enero a 31 de diciembre de 2020 del municipio de San Antonio del Tequendama (Cundinamarca).

2) Para el efecto invocó muy especialmente como fundamento para tales decisiones estas razones de hecho y de derecho:

a) El presupuesto municipal de San Antonio del Tequendama para el año 2020 fue aprobado mediante Acuerdo número 05 del 9 de diciembre de 2019 del concejo municipal, el cual fue liquidado a través del Decreto número 126 del 9 de diciembre de ese mismo año.

b) Por razón de la pandemia desatada por el virus Covid-19 el Presidente de la República mediante el **Decreto Legislativo número 417 del 17 de marzo de 2020²** en aplicación de lo dispuesto en el artículo 215 constitucional decretó para todo el territorio nacional el estado de excepción de “*emergencia económica, social y ecológica*”, al tiempo que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección a través de la Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020 declaró emergencia sanitaria por esa misma causa y adoptó un conjunto de medidas e instrucciones con el fin de prevenir y contener el contagio del mencionado virus.

c) De igual manera en el ámbito local en el artículo 43 del citado Acuerdo número 05 de 9 de diciembre de 2019 el concejo municipal facultó al alcalde municipal para crear rubros, adicionar, reducir, ajustar y trasladar rubros presupuestales y sus partidas durante la vigencia del año 2020 cuando el concejo municipal no se encuentre en sesiones ordinarias.

d) Desde el punto de vista de la legislación nacional con fundamento en las facultades legislativas extraordinarias asumidas en el marco de dicho estado de excepción el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo 461 del**

²Por un término de 30 días calendario contados a partir de la fecha de su publicación.

22 de marzo de 2020³ con el cual se facultó extraordinariamente a los gobernadores departamentales y a los *alcaldes municipales* para que reorienten rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, con excepción de las determinadas así por mandato constitucional, con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para afrontar las causas que motivaron la declaración del mencionado estado de excepción a través de Decreto 417 de 2020, y para ese fin igualmente fueron autorizados para realizar directamente dichas reorientaciones de rentas lo mismo que para hacer las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a las que haya lugar, esto es, sin acudir a los respectivos concejos municipales, con el propósito exclusivo de poder atender en el ámbito de sus competencias los gastos necesarios que demanda la atención de las causas que dieron lugar a la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica.

En ese ámbito de motivación entonces es determinante para este caso advertir y destacar que precisamente ese fue el fundamento normativo invocado expresa, inequívoca y de modo esencial por el alcalde municipal de San Antonio del Tequendama para expedir el Decreto número 46 de 30 del marzo del año en curso, sin perjuicio de la facultad expresa y especial que le confirió el propio concejo municipal al alcalde en el artículo 43 del citado Acuerdo número 05 de 9 de diciembre de 2019 para crear rubros, adicionar, reducir, ajustar y trasladar rubros presupuestales y sus partidas durante la vigencia del año 2020 cuando el concejo municipal no se encuentre en sesiones ordinarias.

Por consiguiente desde este primer punto de análisis se cumplen a cabalidad los requisitos exigidos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2001 para hacer viable la aplicación del control inmediato de

³ 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.

legalidad por parte del Tribunal administrativo de Cundinamarca al referido Decreto municipal número 46 de 30 de marzo de 2020 de San Antonio del Tequendama, toda vez que está debidamente acreditado lo siguiente:

a) *Es un acto jurídico estatal de naturaleza administrativa* en la medida en que fue expedido por el respectivo alcalde municipal en ejercicio de función administrativa, que tiene por contenido y alcance unas puntuales decisiones de esa precisa naturaleza jurídica en materia de movimientos y operaciones presupuestales para la vigencia del año 2020.

b) Se trata de un *acto administrativo de carácter general* debido a que su contenido es abstracto o impersonal, que tiene por objeto dotar a la administración municipal de unos instrumentos de orden presupuestal, recursos y apropiaciones para hacer frente a la situación de emergencia económica y sanitaria generada por la pandemia del Covid-19 cuyos destinatarios son de modo general todos los habitantes del ente territorial.

c) Por la naturaleza de autoridad administrativa del orden municipal que lo emitió y el ámbito territorial de su aplicación *es un acto de carácter local*.

d) Expresa e inequívocamente se profirió especialmente *con fundamento y aplicación del Decreto Legislativo número 461 del 22 de abril de 2020* el cual, a su vez, como ya se explicó, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias asumidas en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de este mismo año.

5. Análisis de legalidad del acto

Precisado lo anterior a continuación la Sala examina la conformidad o no del Decreto 46 de marzo 30 de 2020 expedido por el alcalde municipal de San

Antonio del Tequendama (Cundinamarca) con el ordenamiento jurídico superior y especialmente con la normatividad dictada en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 417 del día 17 de esos mismos mes y año, sobre la base de confrontar los siguientes aspectos: a) requisitos formales y b) el contenido normativo del acto.

5.1 Requisitos formales

Como ya se explicó en precedencia la causa y finalidad específicas de las decisiones tomadas en el Decreto municipal número 46 de marzo 30 de 2020 de San Antonio del Tequendama corresponden a lo consignado textualmente en la parte motiva de dicho acto administrativo general que, no son otras que la situación de emergencia sanitaria generada por el la presencia y efectos negativos en la población de la pandemia del denominado Covid-19, la cual, como hecho notorio que es, fue declarada por la Organización Mundial de la Salud y en Colombia por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, situación excepcional esta que precisamente motivó una primera declaración del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica a través del Decreto 417 de 2020 por un término de 30 días calendario contados a partir de la fecha de su vigencia, esto es, de su publicación⁴, y precisamente con base en este fue expedido el **Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020** que tiene por contenido y finalidad otorgar atribuciones excepcionales a los gobernadores y a los alcaldes para reorientar rentas de destinación específica con excepción de la calificadas así por determinación constitucional, y consecencialmente para realizar directamente adiciones, modificaciones, traslados y las demás operaciones presupuestales que sean

⁴ Luego fue declarado por segunda ocasión a través del Decreto número 637 del 6 de mayo del año en curso también por un término de 30 días calendario a partir de la fecha de vigencia, o sea desde la fecha de su publicación según lo dispuesto en el artículo 4.

2351200525700	120409	Pago de Instructores Contratados para las Bandas Musicales FUENTE: RB ESTAMPILLA PROCULTURA 60% PROYECTOS CULTURALES	0.00	10,000,000.00
---------------	--------	--	------	---------------

23606 PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

23600600128800	110101	Adquisición de Bienes e insumos para la Atención de la Población Afectada por Desastres FUENTE: LIBRE DE IMPUESTOS	0.00	2,000,000.00
23600600228900	110101	ELABORACIÓN, DESARROLLO Y ACTUALIZACIÓN DE PLANES DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA FUENTE: LIBRE D IMPUESTOS	0.00	500,000.00
23600600228900	110101	EDUCACIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES CON FINES DE CAPACITACION Y PREPARACIÓN FUENTE: LIBRE D IMPUESTOS	0.00	500,000.00
2360600429100	110101	INSTALACION Y OPERACION DE SISTEMAS DE MONITOREO Y ALERTA ANTE AMENAZAS FUENTE: LIBRE D IMPUESTOS	0.00	543,144.00
2360600529200	110101	AYUDA HUMANITARIA EN SITUACIONES DECLARADAS DE DESASTRES FUENTE: LIBRE D IMPUESTOS	0.00	2,500,000.00
2360600929600	110101	Atención de desastres FUENTE: LIBRE D IMPUESTOS	0.00	26,956,856.00

23608 ATENCIÓN A GRUPO VULNERABLES – PROMOCIÓN SOCIAL

23608040531400	120803	Adquisición de Insumos, Suministros y Dotación FUENTE: RB ESTAMPILLAS TERCERA EDAD	0.00	26,956.858.00
2361230338000	120302	Gastos Destinados a Generar Ambientes que Propicien la Seguridad Ciudadana y la Preservación del Orden público FUENTE: RB 5% FONDO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	0.00	55,000,000.00

TOTAL		0.00	55,000,000.00
-------	--	------	---------------

A LOS RUBROS RUBRO / FUENTE	COD.	NOMBRE	CREDITO	CONTRACREDITO
2		GASTOS		
23		INVERSIÓN		
236		OTROS SECTORES		
23606		PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES		

2360800929601	110101	Adquisición de Bienes e Insumos Para atención Pandemia COVID-19 Población Vulnerable del Municipio FUENTE: LIBRE D IMPUESTO	13,043,144.00	0.00
---------------	--------	---	---------------	------

2360600929601	120302	Adquisición de Bienes e Insumos Para atención Pandemia COVID – 19 Población Vulnerable del Municipio FUENTE: RB 5% FONDO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	5.000.000.00	0.00
23600600929601	12409	Adquisición de Bienes e insumos Para atención Pandemia COVID-19 Población Vulnerable del Municipio FUENTE: RB ESTAMPILLA PROCULTURA 60% PROYECTOS CULTURALES	10,000.000.00	0.00
2360600929601	12803	Adquisición de Bienes e Insumos Para atención Pandemia COVID-19 Población Vulnerable del Municipio FUENTE RB: ESTANPILLAS TERCERA EDAD	26,956,856.00	0.00
TOTAL			55,000,000.00	0.00

c) *Disponer* que el decreto riega a partir de la fecha de su “*expedición y publicación*” (artículo tercero).

En ese contexto el examen del acto administrativo general objeto del proceso de la referencia permite establecer lo siguiente.

1) El alcalde del municipio de San Antonio del Tequendama se encontraba legalmente facultado para realizar los movimientos y operaciones presupuestales antes descritos tanto por las normas excepcionales del Decreto Legislativo 461 de 2020 como por las atribuciones extraordinarias expresas que para el efecto le confirió el propio concejo municipal en el en el artículo 43 del Acuerdo número 05 del 9 de diciembre de 2019 contentivo del presupuesto de ingresos y gastos del municipio para la vigencia del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020 (documento allegado al expediente), por consiguiente el elemento de la competencia legal está debidamente acreditado.

2) La fuente, monto y disponibilidad de los recursos objeto de los traslados presupuestales fue expresamente certificada por el secretario administrativo

y financiero del municipio el día 30 de marzo de 2020 tal como consta en el respectivo documento allegado al expediente

3) En consonancia con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 461 de 2020 los recursos objeto de las referidas operaciones presupuestales tienen por objeto exclusivo atender los gastos en materias de la competencia del ente municipal y 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 en orden a afrontar en forma oportuna, idónea y eficiente la situación de emergencia sanitaria desatada por la pandemia del coronavirus Covid-19, como bien se constata a partir de la revisión del detalle de cada uno de tales movimientos y traslados de naturaleza presupuestal, sin afectar rentas de destinación específica por determinación constitucional.

4) De igual manera debe precisarse que los movimientos y operaciones presupuestales realizados con el acto administrativo objeto de examen se hicieron sobre la base del presupuesto general del municipio para la vigencia de fiscal del año 2020, esto es, el Acuerdo 05 del 9 de diciembre de 2019 expedido por el concejo municipal y su respectivo decreto de liquidación, el número 126 de esa misma fecha proferido por el alcalde municipal.

5) Ahora bien, en cuanto al contenido material del Decreto municipal 046 de 30 de marzo de 2020 es especialmente relevante anotar que en la motivación expresada para la expedición del Decreto Legislativo 461 de 2020, luego de hacerse referencia a las obligaciones constitucionales y legales de las autoridades del Estado en relación con la garantía y efectividad de los derechos, libertades y deberes de las personas, y a la prestación de los servicios públicos a cargo de dichas autoridades, lo mismo que de las razones que en su momento justificaron, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 constitucional, la declaración del *estado de excepción de*

emergencia económica, social y ecológica por causa de la pandemia del virus Covid-19 de modo específico se pusieron de presente, entre otras, las siguientes circunstancias fácticas y jurídicas:

“Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto.

Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria.

Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.

Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensables y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.” (negritas adicionales).

En otros términos, es claro que unas de las principales razones para la expedición del Decreto Legislativo 461 de 2020 fue la identificación de requerimientos, de instrumentos jurídicos y de recursos para poder afrontar el estado de excepción en atención a la causa que lo motivó y sus efectos, lo cual determinó la necesidad imperiosa e inaplazable de contar con recursos económicos oportunos para contrarrestar de modo eficaz y eficiente las consecuencias nocivas de la emergencia sanitaria desatada y en general para poder atender de modo ágil y expedito las secuelas que de diverso orden ha provocado dicha situación, para lo cual se hacía necesario salvar unas limitaciones que la legislación ordinaria representaba como por ejemplo de competencias legales, de autorizaciones y requisitos de orden jurídico para realizar movimientos y operaciones de índole presupuestal en orden a incrementar y dar prioridad a ciertos rubros del gasto con el fin de instrumentar los objetivos antes señalados que, es precisamente el contenido y finalidad del decreto municipal materia de control de legalidad en este proceso,

En ese sentido los fundamentos expuestos por el alcalde municipal de San Antonio del Tequendama para la expedición del Decreto 046 de marzo 30 de 2020 objeto de control de legalidad son armónicos y guardan la necesaria conexidad con la motivación y el contenido normativo del Decreto legislativo 461 de 2020, sin perjuicio de las facultades excepcionales que en su momento le confirió el concejo municipal en el mismo acuerdo que adoptó el presupuesto para el año 2020.

Por consiguiente desde este otro punto de vista el contenido del Decreto número 046 de marzo 30 de 2020 expedido por el alcalde municipal de San Antonio del Tequendama se ajusta en debida forma a la normatividad superior que regula la materia y en especial a las normas del Decreto Legislativo 461 de 2020.

En consecuencia el contenido de los artículos primero y segundo del acto administrativo materia de revisión no ofrece reproche de ilegalidad.

6) De otra parte, en relación con lo dispuesto en el artículo tercero del decreto objeto de este proceso, según el cual dicho acto *“rige a partir de la fecha de su expedición y publicación”*, debe advertirse que según lo expresamente regulado en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 los actos administrativos de carácter general adquieren obligatoriedad y por tanto exigibilidad a partir de la fecha de su publicación mas no a partir de su sola expedición, por consiguiente en aplicación del principio de *pervivencia de las disposiciones jurídicas* o de *conservación de las normas* y del principio de hermenéutica de *“efecto útil de interpretación de las normas”* reconocido especialmente por la jurisprudencia constitucional⁵, como igualmente lo ha acogido y aplicado la jurisprudencia del Consejo de Estado a través de las denominadas sentencias interpretativas o de condicionamiento de legalidad en orden a no retirar del ordenamiento jurídico una norma o disposición -de actos administrativos generales- cuando de ella es posible y válido predicar una interpretación que acompasa con el ordenamiento jurídico superior y por lo tanto no se justifica retirarla o expulsarla del ordenamiento jurídico por el hecho de que habría otra interpretación que conduce a concluir su ilegalidad sino, que debe preferirse aquella que permite mantener la norma bajo el

⁵ Véase por ejemplo, entre muchas otras providencias, la sentencia T-001 de 1992 de la Corte Constitucional, MP José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

condicionamiento de legalidad que haga y establezca el juez en el respectivo juicio de legalidad⁶.

Así por ejemplo resulta de especial ilustración sobre este punto la siguiente providencia de la Sala Plena del Consejo de Estado emitida precisamente con ocasión de ejercer el control de legalidad previsto en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 respecto del Decreto número 837 del 13 de mayo de 2009 que había sido expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en desarrollo de los Decretos Legislativos números 4334 y 4705 de 2008 para fines de reglamentación, dictados estos últimos en uso de las facultades extraordinarias asumidas por el Presidente de la República en el marco del estado de excepción de “*emergencia social*” que había declarado mediante el Decreto 4333 del 7 de noviembre de 2008⁷:

***“Frente a esta situación la Sala considera, apoyada en los principios del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho, en virtud de los cuales se destaca y acentúa la idea de que en la producción normativa se invierte un esfuerzo administrativo, jurídico y político que vale la pena conservar, que se deben y pueden modular las sentencias de validez, cuando se encuentre algún sentido a la norma controlada que se ajuste al derecho vigente, de modo que, por esta vía, se logran dos propósitos: i) eliminar del ordenamiento jurídico las interpretaciones y aplicaciones que vulneran el derecho –exclusión total de la ilegalidad, para mantener aséptico el ordenamiento jurídico-, y ii) se conserva exclusivamente la aplicación e interpretación ajustada a la constitución o la ley –inclusión plena de la legalidad, para mantener dinámico el ordenamiento jurídico-. Esta actitud también conserva al juez administrativo dentro de la esfera de legalidad que debe observar, en el ejercicio de sus funciones, pues lo que le ordena la Constitución y la ley es que controle*”**

⁶ Véanse, entre otras, las siguientes providencias: sentencia de 7 de diciembre de 2007 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente 2003-00014-01 (24.715) y oros acumulados, MP Ruth Stella Correa Palacio, proceso de nulidad simple sobre el numeral 5 del apartado segundo del artículo 12 del artículo de Decreto 2170 de 2002 reglamentario de la Ley 80 de 1993; sentencia de junio 16 de 2009 de la Sala Plena del Consejo de Estado, expediente 2009-00305-00 (CA), MP Enrique Gil Botero.

⁷ El estado de excepción de “*emergencia social*” se declaró con fundamento en el artículo 215 de la Constitución a raíz de los hechos generados por las denominadas “*pirámides*” que, de modo ilegal captaban ahorros del público.

la legalidad de los actos administrativos que examina, lo cual realiza con más perfección cuando modula las sentencias, toda vez que no siempre las situaciones que se presentan a sus ojos son blancas o negras, esto es, válidas o nulas –y menos en la compleja realidad jurídica que se vive-, y con esta técnica obtiene mayor provecho para ejercer el control de la administración pública moderna. En este orden de ideas, aplicado lo anterior al caso concreto, como el reglamento modifica parcialmente las funciones asignadas por la ley a los Agentes Interventores, entonces declarará la validez condicionada del numeral sexto, al hecho de que la vocería sólo puede ser de índole administrativa -no con connotaciones de representación legal-, con el propósito de hacer más eficiente y expedito el trabajo y manejo de la información a cargo de los Agentes Interventores.”⁸ (resalta la Sala).

Por lo tanto se declarará la validez del artículo tercero del decreto 046 de 2020 sobre la condición de que su vigencia inicia a partir de la fecha de publicación de dicho acto, diligencia que en efecto ocurrió mediante fijación de su texto en lugar visible para el público en general en la sede de la alcaldía municipal por espacio de tres días según la constancia que al respecto obra en el expediente.

6. Conclusión

En los términos antes analizados debe concluirse que el contenido del Decreto 046 del 30 de marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de San Antonio del Tequendama (Cundinamarca) en cuanto tiene que ver con el ámbito y contenido de examen de legalidad realizado en esta providencia se ajusta al ordenamiento legal que regula la materia y en particular a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, sin perjuicio de la declaración de legalidad condicionada del artículo tercero de aquel.

⁸ Sentencia del 16 de junio de 2009 de la Sala Plena del Consejo de Estado, expediente 2009-00305 (CA), MP Enrique Gil Botero.

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

FALLA :


1º) Decláranse ajustados al ordenamiento legal los artículos primero y segundo del Decreto número 046 del 30 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de San Antonio del Tequendama (Cundinamarca), y **declárase** igualmente legal el artículo tercero de ese mismo acto administrativo sobre la base de precisar que la vigencia de este inicia a partir de la fecha de su publicación.

2º) En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en los Acuerdos números PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020, y PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 del 7 y 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente, las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, y de lo dispuesto en los artículos 2 y 8 del Decreto Legislativo 806 DE 2020 por conducto de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde municipal de San Antonio del Tequendama (Cundinamarca) en la dirección electrónica “*notificacionjudicial@sanantoniotequendama-cundinamarca.gov.co*” y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la dirección electrónica “*dmgarcia@procuraduría.gov.co*” o también en la dirección electrónica “*dianamarcelagarciap@gmail.com*”.

3º) **Publíquese** esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto, lo mismo que en la página electrónica oficial del municipio de San Antonio del Tequendama (Cundinamarca) “www.sanantoniodeltequendama-cundinamarca.gov.co”.

4º) Ejecutoriada esta providencia **archívese** el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta del Tribunal



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado Ponente