



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN «B»

Magistrado ponente: Luis Gilberto Ortegón Ortegón

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Naturaleza	: Control inmediato de legalidad
Autoridad Expedidora	: Alcalde del municipio de Anolaima
Radicación	: 25000-23-15-000-2020-01070-00
Objeto de control	: Decreto Nro. 045 de abril 22 de 2020
Actuación	: Sentencia

Cumplido el procedimiento contemplado en el párrafo primero del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 44 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, procede la Sección Segunda Sub Sección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a proferir sentencia, en desarrollo del control inmediato de legalidad del Decreto Nro. 045 de 22 abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Anolaima.

### I. ANTECEDENTES

En auto del 24 de abril de 2020, se avocó conocimiento del Decreto 045 de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Anolaima para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>. El día 27 de abril de 2020 se fijó el aviso respectivo en la página web de la Rama Judicial, el cual fue desfijado el 12 de mayo del mismo año, término dentro del cual no se recepcionó intervención alguna.

El 19 de enero de 2021, por medio de auto de sustanciación se ordenó: “En atención a lo decidido en sesión del pasado 18 de enero de 2021, y por ser el proyecto derrotado en Sala Plena, por Secretaría REMÍTASE el expediente al Magistrado que sigue en turno, Dr. Luis Gilberto Ortegón Ortegón, para lo de su cargo”.

---

<sup>1</sup> Modificado por el artículo 44 de la ley 2080 de 2021.

## II. CONSIDERACIONES

La Sección Segunda Sub Sección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no observa ninguna causal de nulidad que pueda afectar el proceso de control inmediato de legalidad, por lo cual entra a decidir el fondo del asunto:

**Competencia Tribunal.** - La Constitución Política, en el artículo 215<sup>2</sup> determina en qué eventos puede declararse el estado de emergencia. Dicho artículo autoriza al presidente de la República para que declare el estado de emergencia, en el evento en que se presenten circunstancias diferentes a las previstas en los artículos 212 y 213 de esa disposición, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Los artículos 20 de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup> y 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup> explican la competencia para conocer del medio de control inmediato de legalidad y su trámite oficioso. En esos términos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para revisar y ejercer el correspondiente control de legalidad respecto a los decretos o normas reglamentarias en general, expedidas por las entidades territoriales de Cundinamarca, proferidos para conjurar un estado de emergencia.

Sobre el particular, el numeral 7 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 27 de la ley 2080 de 2021<sup>5</sup> asignó a los Tribunales Administrativos la competencia en única instancia.

---

<sup>2</sup> «Artículo 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. [...]».

<sup>3</sup> «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».

<sup>4</sup> «Artículo 136. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento».

<sup>5</sup> «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. Esta competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.».

En este sentido, como quiera que el decreto objeto del control inmediato de legalidad, fue proferido por la Alcaldía Municipal de Anolaima – Cundinamarca, la competencia para conocer del presente asunto incumbe a esta Colegiatura.

**Problema jurídico.** - Corresponde a la Sección Segunda Sub Sección B de esta Corporación estudiar la legalidad integral del Decreto Nro. 045 del 22 de abril de 2020 «*Por el cual se realizan sobre unos traslados dentro del presupuesto general de gastos del municipio de Anolaima para la vigencia fiscal comprendida entre el primero ( 1°) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de 2020*».

**Tesis de la Sala.** - En el asunto sometido a estudio la Sección Segunda Sub Sección Bala de esta Corporación declarará la legalidad del Decreto Nro. 045 de 2020 expedido por la Alcaldía de Anolaima, al encontrar que resulta eficaz, proporcional y necesario, en relación con las medidas adoptadas con la declaratoria del Estado de Excepción.

Para desatar el problema planteado la Sala estudiará los siguientes ítems i) medio de control inmediato de legalidad; ii) estados de excepción; iii) antecedentes del acto administrativo objeto de control; iv) caso concreto a) Decreto Nro. 045 del 22 de abril de 2020 expedido por la Alcaldía del municipio de Anolaima; b) contenido normativo del acto sometido a control inmediato de legalidad (traslados dentro del presupuesto general de gastos del municipio de Anolaima); c) instrumentos que orientan el juicio de legalidad del acto objeto de control inmediato de legalidad (autonomía, control oficioso, e integralidad); y v) conclusiones de la Sala.

#### **i) Medio de control inmediato de legalidad**

El medio de control previsto en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011 modificada por la ley 2080 de 2021, es un mecanismo de control constitucional y legal ejercido sobre las disposiciones expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, producto de la declaratoria de los estados de excepción. Dichas normativas establecieron la competencia del control inmediato de legalidad en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dependiendo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales el Tribunal Administrativo o si emanaren de autoridades nacionales sería el Consejo de Estado.

Del contenido de los artículos 20<sup>6</sup> de la Ley 137 de 1994, y 136<sup>7</sup> y 185<sup>8</sup> de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021<sup>9</sup>, en armonía con las diferentes providencias adoptadas por esta jurisdicción, se desprende que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad: i) debe tratarse de un acto de contenido general; ii) que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y iii) que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En reciente providencia del Consejo de Estado<sup>10</sup> se resumieron las principales características del medio de control inmediato de legalidad, así:

*«Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera: (i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción. Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el*

<sup>6</sup>«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.»

<sup>7</sup>«Artículo 136. Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

<sup>8</sup> «Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.»

<sup>9</sup> Artículo 44. Adiciónense dos párrafos al artículo 185 de la ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

**Parágrafo 1.** En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará sentencia.

**Parágrafo 2.** En el reparto de los asuntos de control inmediato de legalidad no se considerará la materia del acto administrativo.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, auto del veintiuno (21) de abril de dos mil veinte (2020); referencia: control inmediato de legalidad; radicación: 11001-03-15-000-2020-01158-00.

*derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad. (ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos. (iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición. (iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso. (v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad. (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas. (vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos. (viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato [...]*».

En esta providencia se dejaron claras las características más relevantes del medio de control de legalidad, tales como que recae sobre medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, su control integral, su carácter jurisdiccional inmediato, automático y oficioso, la competencia de conformidad con la autoridad que lo expide, los efectos de cosa juzgada relativa, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, entre otras peculiaridades que lo diferencian de los demás medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011.

## **ii) Estados de excepción**

El profesor Karl Loewenstein<sup>11</sup> manifestó en relación con el significado del estado de excepción que este «[...] régimen de excepción significa la sustitución temporal de la técnica

<sup>11</sup> Loewenstein, Karl Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, Barcelona, 1979, pags. 284 y ss.

*que distribuye el poder entre varios detentadores dotados de mutuos controles por la concentración consciente del poder en las manos del detentador gubernamental, así como la suspensión de los normales controles interróganos de la asamblea frente al ejecutivo durante la duración del periodo de excepción».*

Es decir, que durante el estado de excepción se da una sustitución temporal del poder que se distribuye en varias autoridades. Dicho instrumento fue creado para afrontar situaciones de crisis en momentos de anomalía, tal como se expuso en el libro Estados de Excepción y su Control Judicial en Colombia<sup>12</sup>.

*«El régimen de excepción es un instrumento del cual goza el Ejecutivo para afrontar situaciones de crisis en momentos de anomalía y procurar su restablecimiento, a través de medidas extraordinarias que pueden incluso suspender las leyes ordinarias que le sean incompatibles.*

*Dicho régimen está previsto en los sistemas democráticos y contemplado en la constitución, como ocurre en el caso de latinoamericano, consagrado fundamentalmente para mantener la paz y las condiciones de normalidad y la defensa de las instituciones; en ocasiones termina desdibujado para favorecer un estado de cosas, en desmedro de los derechos y garantías constitucionales y las funciones normales atribuidas a cada una de las ramas del Poder Público especialmente las del Legislativo [...]*

*En síntesis después de la expedición de la Carta de 1991, en varias oportunidades se ha utilizado la figura del estado de excepción, siendo mayor el número referido a la emergencia económica social, mientras que la conmoción interior se ha expedido hasta el año 2010] en seis oportunidades en cinco de las cuales ha sido prorrogada hasta por dos periodos. El estado de guerra exterior aun no se ha estrenado y esperamos que nunca se llegue a declarar».*

Así pues, se tiene que los estados de excepción fueron creados como una facultad especial del Poder Ejecutivo para atender situaciones de dificultad que no puedan ser atendidas por la legislación ordinaria, quedando revestido para conjurar las situaciones de crisis originada en cualquiera de las tres modalidades de excepción y procurar el restablecimiento de la normalidad e impedir la extensión de sus efectos.

Los estados de excepción en nuestro ordenamiento jurídico se encuentran regulados en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

Ahora, en cuanto al estado de emergencia económica, social y ecológica que ocupa la atención de la Sala, se precisa que es uno de los estados de excepción previstos en la

---

<sup>12</sup> Autor: Luis Gilberto Ortigón Ortigón, año publicación: 2010, título del libro: los Estados de Excepción y su Control Judicial en Colombia, Bogotá D.C. Colombia, Editorial: ciencia y derecho

Constitución Política de 1991, que declara el presidente de la República en virtud de lo establecido en el artículo 215<sup>13</sup> *ibídem*.

El efecto principal de esta declaratoria del estado de emergencia consiste en que el presidente de la República puede dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En el caso puntual objeto de estudio se tiene que el presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, en el que declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*», al considerar que las autoridades estatales no cuentan con las atribuciones suficientes para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Es importante clarificar que los decretos con fuerza de ley, que podrá expedir el presidente de la República durante 30 días (prorrogables hasta por dos periodos adicionales de 30 días cada uno) son disposiciones que tienen la misma jerarquía normativa que aquéllas que expide el legislador ordinario.

## 2.1 Controles a los estados de excepción

El Constituyente de 1991, al establecer un nuevo régimen de estados de excepción, partió de la idea que ni siquiera en situaciones de anomalía institucional le asisten facultades ilimitadas al Ejecutivo. En esa medida, la configuración de los límites debe ir acompañado de

---

<sup>13</sup> «Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.»

un sistema eficaz de controles destinados a garantizarlos. Pueden señalarse tres (3) tipos de controles i) político, ii) constitucional y iii) legal.

i) Político<sup>14</sup>: *«En lo que tiene que ver con el principio democrático, parte del control político que tienen los estados de excepción, el Congreso conserva todas sus funciones. En este sentido es al Congreso de la República a quien compete examinar por razones de conveniencia y oportunidad los decretos declarativos, es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia».*

ii) Constitucional<sup>15</sup>: *«La Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «decretos legislativos» que expida el Gobierno nacional en desarrollo de un «estado de emergencia». Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los decretos legislativos que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al ejecutivo en los estados de excepción, sino que también, de los decretos declaratorios, que son los que declaran la situación de emergencia».*

iii) Legalidad<sup>16</sup>: *«El Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, «las medidas de carácter general que sean dictadas [por las autoridades del orden nacional] en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados y controlados de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.»*

### **iii) Antecedentes del acto administrativo objeto de control**

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.

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.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad Covid-19 como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución Nro. 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «[...] la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», en consecuencia,

---

12, 13 y 14 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala especial de Decisión Número 10, sentencia del 11 de mayo de 2020, consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00, control inmediato de legalidad



ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el señor presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo Nro. 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*», y adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir la propagación del Covid-19, y sus efectos negativos.

El 22 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de sus ministros y en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 y el Decreto Nro. 417 del 17 de marzo de 2020, expidió el Decreto Nro. 461 «*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*». El precitado decreto dispuso en su artículo 1.º lo siguiente:

**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. Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les 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». (...)*

El 22 de abril de 2020, el alcalde del municipio de Anolaima expidió el Decreto Nro. 045 «*Por el cual se realizan unos traslados dentro del presupuesto general de gastos del municipio de Anolaima para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1º) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de 2020*». El mencionado decreto se fundó entre otros en los decretos 461 de 2020, que en su artículo 1º otorga facultad a los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica; y 512 de 2020 que en su artículo 1º facultó a gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que en el marco de sus competencias, sean necesarias para

atender la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

#### **iv) Caso concreto**

##### **a) Decreto 045 del 22 de abril de 2020 acto sometido a control inmediato de legalidad**

«POR EL CUAL SE REALIZAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE ANOLAIMA PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL PRIMERO (1°) DE ENERO AL TREINTA Y UNO (31) DE DICIEMBRE DE 2020 »

*EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ANOLAIMA CUNDINAMARCA*

*En uso de sus atribuciones constitucionales y legales y en especial las que le confiere el artículo Ochenta y Cinco (85) del acuerdo 012 de 2008, y*

#### **CONSIDERANDO:**

*Que mediante Acuerdo 014 de 2019, se aprobó el Presupuesto de rentas, recursos del capital y de gastos del municipio de Anolaima para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020.*

*Que el precitado acuerdo fue liquidado mediante Decreto 161 de diciembre de 2019.*

*Que mediante artículo 29 del acuerdo 014 de 2019 el alcalde queda facultado para realizar traslados, y créditos adicionales al presupuesto, cuando durante la ejecución del presupuesto General del Municipio sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones aprobadas por la corporación, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley y los acuerdos.*

*Que el párrafo del Artículo 85 del Acuerdo 012 de 2008, menciona que los rubros de gastos aprobados por el concejo en el Acuerdo de presupuesto se refieren a apropiaciones por grupos de gastos a saber: Gastos de Funcionamiento, servicio de la deuda, y gastos de inversión, a nivel de programas y subprogramas.*

*Que los traslados presupuestales internos que se requieran en cualquier época de la vigencia fiscal, dentro de los detalles de estos grupos de gastos de un mismo órgano, serán autorizados por el Concejo Municipal de política Fiscal – COMFIS (sic) y acto administrativo expedido por el Alcalde Municipal sin que pueda considerarse como modificaciones al presupuesto aprobado por el Concejo.*

*Que el consejo Municipal de política Fiscal-COMFIS informa que el presupuesto de Egresos del Municipio de Anolaima, a la fecha, requiere ciertos ajustes con el fin de cumplir con los programas y compromisos que la administración actualmente ejecuta y que forman parte del Plan de Desarrollo.*

Que con el fin de dar cumplimiento a proyectos y pagos de compromisos que se deben de adquirir se hace necesario hacer algunos traslados y ajustes presupuestales.

Que para garantizar el normal funcionamiento del Municipio y cumplir con las inversiones requeridas dentro del programa de gobierno se hace necesario contracreditar y acreditar el presupuesto general de gastos de la actual vigencia Dos Mil Veinte (2020).

Que el gobierno nacional expidió decreto 461 de 2020 en su **Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes en materia de 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 (sic) 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 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.

De igual manera fue expedido por el gobierno nacional el decreto 512 del 2 de abril de 2020, **Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

**Artículo 2. Temporalidad de las facultades.** Las facultades a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Que el Ministerio de Salud expidió la resolución 507 del 25 de marzo de 2020 en su **Artículo 2. Destino autorizado de los recursos. (...)**

Que en mérito de lo expuesto;

### DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO:** Contracreditese el monto Presupuestal General de Gastos para la vigencia fiscal comprendida entre el Primero (01) de Enero y el Treinta y uno (31) de diciembre del año Dos mil veinte (2020), en la suma de **DIEZ MILLONES DE PESOS MCTE. (\$10.000.000)** distribuido así:

CODIGO	DESCRIPCION	FUENTE DE FINANCIACIÓN	TOTALES
A.5.1.	Fomento Apoyo y Difusión de Eventos y Expresiones Artísticas y Culturales	SGP. Propósito general forzosa inversión	-10.000.000.00

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Acredítese el monto del Presupuesto General de Gastos para la vigencia fiscal comprendida entre el Primero (01) de Enero y el Treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil veinte (2020), en la suma de DIEZ MILLONES DE PESOS MCTE (\$10.000.000), distribuidos así:*

CODIGO	DESCRIPCIÓN	FUENTE DE FINANCIACIÓN	TOTALES
A.2.2.23.1	Planeación Integral en Salud	SGP. Proposto general forzosa inversión	10.000.000,00

**ARTÍCULO TERCERO:** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición". (...)*

El Decreto Nro. 045 de 22 de marzo de 2020 objeto del control inmediato de legalidad, adoptó medidas con el fin de garantizar el normal funcionamiento del Municipio y cumplir con las inversiones requeridas dentro del programa de gobierno para hacer frente a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, motivado en el Decreto 461 de 2020, que se transcribe a continuación:

#### DECRETO 461 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*

#### EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

*En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y*

#### CONSIDERANDO

*Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevenga n hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, 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 declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

*Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.*

*Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.*

*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 mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró 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 dicho Decreto.*

*Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.*

*Que según el Reporte 61 de la Organización Mundial de la Salud del 21 de marzo de 2020 a las 23:59 horas [disponible en: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200321-sitrep-61-covid-19.pdf?sfvrsn=6aa18912\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200321-sitrep-61-covid-19.pdf?sfvrsn=6aa18912_2)], con corte a dicha fecha y hora, a nivel mundial global habían 266.073 casos de contagio confirmados y 11.184 personas fallecidas a causa de la pandemia.*

*Que según el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social del 22 de marzo de 2020 a las 9:00 horas, con corte a dicha fecha y hora, en el territorio nacional se presentaban 231 casos de contagio confirmados y 2 personas fallecidas a causa del nuevo coronavirus COVID-19.*

*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 los 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 indispensable 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.*

*Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.*

*Que si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.*

*Que, en todo caso, las autorizaciones previstas en el presente Decreto deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.*

#### DECRETA:

*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.*

*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.*

*PARÁGRAFO 3. Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente*

*ARTÍCULO 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

*ARTÍCULO 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.*

*ARTÍCULO 4. Vigencia. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

#### **b) Contenido normativo del acto sometido a control inmediato de legalidad:**

Atendiendo que del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad se desprende un contenido relativo a unos traslados dentro del presupuesto general de gastos del municipio de Anolaima, esta Colegiatura considera pertinente analizar la normativa que regula estos asuntos en nuestro país, empezando con la Ley 136 de 1994 «*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*» la cual en su artículo 93 señaló:

*«Artículo 93. ACTOS DEL ALCALDE. El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias».*

Por otro lado, la Ley 1551 de 2012 en su artículo 29 indicó que además de las funciones asignadas por la Constitución Nacional, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las delegadas por el presidente de la República o el gobernador que corresponda; estableció funciones adicionales discriminándolas por categorías, así: i) en relación con el Concejo; ii) en relación con el orden público; iii) en relación con la Nación, al departamento y a las autoridades jurisdiccionales; iv) en relación con la administración municipal; v) con relación a la ciudadanía; vi) con relación con la prosperidad integral de su región; e vii) incorporar en el presupuesto municipal, a través de decreto, los recursos que haya recibido el tesoro

municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución.

Por otra parte, el ministro de Salud y Protección Social dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró el Estado Sanitario a causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo en territorio nacional, adoptando entre otras medidas, la de ordenar a los jefes, representantes administradores o a quienes hicieran sus veces, a adoptar las medidas de prevención y control sanitario a fin de evitar la propagación del virus, impulsando al máximo la prestación del servicio a través de teletrabajo.

Recientemente, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generado a causa del nuevo Covid-19, el presidente de la República expidió el Decreto Ordinario 457 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»*, el cual en sus artículos 1 y 2, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia, a partir del 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020, e instó a los gobernadores y alcaldes a que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptaran las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha orden, así:

«[...]

**Artículo 1. Aislamiento.** *Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.*

**Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento.** *Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.*

[...]».

Luego, el presidente de la República en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, profirió el Decreto Legislativo 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 [...]», en sus 3 artículos, dijo:

**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.*

*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. Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

**Artículo 2.** *Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

**Artículo 3.** *Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.*

De este modo, el presidente de la República autorizó temporalmente a todos 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.

### **c) Instrumentos que orientan el juicio de legalidad del acto objeto de control inmediato de legalidad**

Con el fin de abordar el juicio de legalidad del Decreto Nro. 045 de 22 de abril de 2020 que adoptó algunas medidas, para garantizar el normal funcionamiento del Municipio y dar cumplimiento a proyectos y pagos de compromisos que se deben adquirir, la Sala luego de examinar la normativa existente en torno al tema objeto de debate, compendiará su estudio

en lo que considera los principios que desarrollan las principales características del medio de control inmediato de legalidad así:

1. Autonomía	Independiente del control automático de la Corte Constitucional y del Político del Congreso
2. Control oficioso	Enviado dentro de las 48 horas de su expedición por parte de la autoridad expedidora o la autoridad judicial competente lo aprehenderá de oficio
3. Integralidad	<p><u>3.1 Aspectos de forma</u></p> <p>-objeto, causa, motivo y finalidad</p> <p><u>3.2 Aspectos materiales</u></p> <p>3.2.1 Causalidad normativa o conexidad: Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.</p> <p>3.2.2 Proporcionalidad: Su carácter transitorio y que tan ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos.</p> <p>3.2.3 Necesidad: Que las medidas sean indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración de estado de excepción.</p>

1. **Autonomía.-** Este control inmediato de legalidad es independiente del que ejerce la Corte Constitucional y el Congreso de la República.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades del orden territorial y nacional en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los regímenes de excepción, esto, dentro del control de legalidad que es independiente del político y constitucional.

**2. Control oficioso.-** La Alcaldía del municipio de Anolaima - Cundinamarca mediante correo electrónico presentó para el trámite de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto Nro. 045 de 2020 «*Por el cual se realizan unos traslados dentro del presupuesto general de gastos del municipio de Anolaima para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (01) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de 2020*».

En cumplimiento del auto de sustanciación de fecha 19 de enero de 2020, que se dispuso “En atención a lo decidido en sesión del pasado 18 de enero de 2021, y por ser el proyecto derrotado en Sala Plena, por Secretaría REMÍTASE el expediente al Magistrado que sigue en turno, Dr. Luis Gilberto Ortégón Ortégón, para lo de su cargo”.

**3. Integralidad.-** El control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por la entidad territorial para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material.

#### 3.1 Aspectos formales (objeto, causa, motivo y finalidad)

(i) Lleva la firma del alcalde del municipio de Anolaima; (ii) fue motivado con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se adoptaron las medidas necesarias para garantizar el normal funcionamiento del Municipio y el cumplimiento a proyectos y pagos que se deben adquirir para afrontar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2000, (iii) contiene los elementos suficientes que permiten su identificación, el número del acto administrativo, la fecha de la expedición y vigencia, la especificación de las facultades que permiten su expedición por las que se adoptan las medidas que la desarrollan, motivos que guardan correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para adoptar dichas medidas y con las causas concretas que lo originaron; y iv) se trata de una medida de contenido general, abstracta e impersonal.

El decreto expedido por el alcalde del municipio de Anolaima que ahora ocupa la atención de la Sala se motivó en i) el Decreto Legislativo Nro. 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el país originario de la pandemia del Covid-19; ii) el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 a través 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, y iv) el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, mediante el cual

se facultó a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

De la misma manera, se tiene que una de las medidas adoptadas por el alcalde de Anolaima, esto es, unos traslados dentro del presupuesto general de gastos del municipio de Anolaima, para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (01) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil veinte (2020) estuvo de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 461 de 2020, comoquiera que, esta disposición faculta a los alcaldes a reorientar 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.

Todo ello permite concluir que esta Corporación es competente para conocer del control inmediato de legalidad del Decreto 045 del 22 de abril de 2020, por cuanto este proferido con base en los Decretos 417 y 461 de 2020.

### 3.2 Aspectos materiales

3.2.1 Causalidad normativa o conexidad.- La Sub Sección debe establecer si el decreto expedido por el alcalde municipal de Anolaima se sustentó en alguno de los decretos legislativos con los que se declaró el Estado de Excepción y la Emergencia Sanitaria, y se desarrollaron los mismos, tales como los Decretos Legislativos 460 de 22 de marzo de 2020 y 512 del 2 de abril de 2020.

Adentrándonos al caso concreto se tiene que en el acápite considerativo del Decreto Nro. 045 del 22 de abril de 2020 el alcalde del municipio de Anolaima sustentó su decisión bajo la siguiente normatividad i) Decreto Legislativo número 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional; ii) Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo 2020, por medio el 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; iii) Decreto 512 de 2 de abril de 2020, por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar

movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En ese orden, se tiene que las medidas adoptadas por el alcalde del municipio de Anolaima, obedecieron al estado de emergencia sanitaria, situación que fue declarada por el Ministerio de Salud en la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020; con posterioridad el Presidente de la República con base en sus facultades ordinarias y como suprema autoridad administrativa emitió entre otros, los decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 461 de 23 de marzo de 2020, en virtud de los cuales se hicieron unos traslados dentro del presupuesto general de gasto del municipio de Anolaima para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (01) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de 2020.

Así las cosas, para la Sección Segunda sub sección B es claro que el Decreto 045 de 2020 proferido por el alcalde de Anolaima, fue expedido teniendo en cuenta cada uno de los presupuestos establecidos en los decretos legislativos y en los actos administrativos expedidos por el ramo ejecutivo bajo, mediante los cuales se tomaron medidas tendientes a conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos derivados del nuevo coronavirus Covid-19.

En suma a lo anterior, las medidas adoptadas por el alcalde de Anolaima en la disposición objeto de estudio, se encuentran autorizadas por los decretos legislativos y actos administrativos expedidos por el Gobierno Nacional; motivos por los cuales, para la Sala, las medidas de carácter general impartidas en el Decreto 045 del 22 de abril de 2020, se encuentran dentro de los lineamientos constitucionales y legales.

3.2.2 Proporcionalidad.- En consideración a lo expuesto en párrafos anteriores, para la Sala es claro que el Decreto 045 de 2020, cumple con el requisito de proporcionalidad, toda vez que el alcalde de Anolaima, Cundinamarca adoptó las medidas instauradas por el Gobierno Nacional dentro de la emergencia sanitaria generada por el nuevo coronavirus Covid-19.

De acuerdo a lo anterior, se logra concluir por la Sala que el Decreto 045 de 2020 expedido por el alcalde municipal de Anolaima, adoptó una serie de medidas transitorias y excepcionales dirigidas a garantizar el cumplimiento de pagos y compromisos que se deban adquirir con ocasión a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del país, lo cual fue declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020 por el presidente de la República.

3.2.3 Necesidad.- Respecto a este último aspecto, discurre la Sala que atendiendo a las disposiciones relacionadas en las consideraciones de este fallo, se tiene que las disposiciones adoptadas por el alcalde del municipio de Anolaima parten de la necesidad de tomar medidas tendientes a que dentro del Estado de Excepción, se pueda garantizar el normal funcionamiento del Municipio.

#### **v) Conclusiones de la Sala**

En consideración a todos los argumentos expuestos, esta Sala arriba a la conclusión de que el Decreto 045 del 22 de abril de 2020 «*Por el cual se realizan unos traslados dentro del presupuesto general de gastos del municipio de Anolaima dentro de la vigencia fiscal comprendida entre el primero (01) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de 2020*», resulta eficaz, proporcional y necesario, en relación con las medidas adoptadas con la declaratoria del Estado de Excepción, guardando conexidad entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo. Así las cosas, es viable declarar la legalidad de dicho acto administrativo, toda vez que, este cumple con cada uno de los presupuestos exigidos para considerar que fue expedido conforme a los presupuestos constitucionales y legales dentro del Estado de Emergencia que nos aqueja como resultado del nuevo coronavirus Covid-19.

En mérito de lo expuesto, la Sección Segunda sub sección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

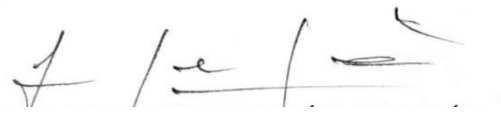
#### **RESUELVE**

**Primero: DECLARAR** la legalidad del Decreto 045 del 22 de abril de 2020 « *Por el cual se realizan unos traslados dentro del presupuesto general de gastos del municipio de Anolaima dentro de la vigencia fiscal comprendida entre el primero (01) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de 2020* », conforme a las razones expuestas.

**Segundo: Ordenar** a la Secretaría de la Sección Segunda, Subsección «B» de esta Corporación Judicial, notificar al municipio de Anolaima la presente providencia.

**Tercero: Publicar** esta providencia en la página web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)

**Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de decisión de la fecha.**



**Luis Gilberto Ortigón Ortigón**

Magistrado



**José Rodrigo Romero Romero**

Magistrado



**Alberto Espinosa Bolaños**

Magistrado

LYGM.