

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá DC, veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-01101-00
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Asunto: REVISIÓN DEL DECRETO 055 DE 2020 DEL MUNICIPIO DE SESQUILÉ (CUNDINAMARCA)

Decide la Sala a través del medio de control inmediato la legalidad del Decreto 055 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Sesquilé (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 Sesquilé (Cundinamarca) expidió el Decreto número 055 de 13 de abril de 2020 *“por el cual se adicionan y realizan unos traslados dentro del presupuesto general de rentas, recursos de capital y de gastos del municipio de Sesquilé para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020”*.

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 Sesquilé?.
- 2) ¿El citado decreto se ajusta a la legalidad y especialmente a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 512 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.

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).

¹ Por la cual se reglamentan los estados de excepción.

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.” (negritas 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 055 del 13 de abril de 2020 dictado por el alcalde municipal de Sesquilé (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 055 de 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde de Sesquilé del departamento de Cundinamarca* que, conforme a su epígrafe tiene por contenido lo siguiente: *“por el cual se adicionan y realizan unos traslados dentro del presupuesto general de rentas, recursos de capital y de gastos del municipio de Sesquilé para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020”* cuyo texto integral se transcribe a continuación para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, y sobre esa base entonces determinar si está sujeto o no al juicio de legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011:

**“DECRETO No 055 DE 2020
(Abril 13)**

**POR EL CUAL SE ADICIONA Y SE REALIZAN UNOS
TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE
RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y DE GASTOS DEL
MUNICIPIO DE SESQUILÉ PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º
DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020.**

EL ALCALDE MUNICIPAL DE SESQUILE CUNDINAMARCA, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES Y CONSTITUCIONALES Y, EN ESPECIAL LAS CONFERIDAS POR LOS ARTICULOS 209 Y 315 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA Y EL ARTICULO 91 DE LA LEY 136 DE 1994 Y...

CONSIDERANDO

Que el Concejo Municipal de Sesquilé mediante Acuerdo No. 021 de Diciembre 04 2019, expidió el Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y de Gastos del Municipio de Sesquilé para la Vigencia Fiscal del 1º de enero al 31 de Diciembre de 2020.

Que mediante Decreto No 147 de Diciembre 31 de 2019, se liquidó el Presupuesto Municipal para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de Enero y el 31 de Diciembre de 2020.

Que mediante Decreto 417 de 2020 el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, como consecuencia de la pandemia del Coronavirus COVID19.

Que de igual forma el Decreto 457 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, estableció las medidas necesarias para hacer frente pandemia" el gobierno nacional determinó la medida de asilamiento para la población como obligatoria con el fin de garantizar el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia.

Que mediante Decreto 053 de 2020, de Abril 13 de 2020 el Municipio de Sesquilé, se modificó el Decreto 046 de 2020 que declaró la urgencia manifiesta como consecuencia de los efectos generados por la pandemia del coronavirus COVID 19 en la jurisdicción del Municipio de Sesquilé y determinó algunas acciones en materia de orden público entre otras.

Que con fecha Marzo 30 de 2020, la alcaldía municipal expidió el Decreto No 047, por el cual se modifica y adiciona el decreto 046 de 2020, y en su artículo cuarto, estableció: "Autorizar a la Secretaria de Hacienda municipal, para efectuar los traslados y modificaciones presupuéstales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de emergencia sanitaria y de urgencia manifiesta..."

Que mediante Decreto 054 de 2020, se declaró el toque de queda de forma transitoria en el Municipio de Sesquilé en el horario comprendido entre las 6:30 p.m y las 5:00 a.m. a partir del 15 de Abril de 2020 y hasta el 27 de Abril de 2020, como medida para

mitigar el impacto del COVID-19.

Que el artículo 3 del Decreto 054 de 2020, estableció el cierre temporal de las calles del Municipio adyacentes y que convergen a la Perimetral de Oriente con el fin de controlar la movilidad vehicular en el perímetro urbano del Municipio.

Que dadas las condiciones de aislamiento, de orden público y movilidad, es necesario contar con los recursos presupuestales necesarios para atender a través de la gestión del riesgo y el Fondo de Seguridad, los posibles acciones de desabastecimiento, emergencias y control con la fuerza pública, de los hechos y actuaciones de la ciudadanía frente a las medidas tomadas por parte de la administración Municipal.

*Que según certificación expedida por el Secretario de Hacienda, existe la disponibilidad presupuestal para adicionar parcialmente los recursos por valor de **SESENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS PESOS (\$67.935.000.00) MCTE** correspondiente a recursos de Balance (Superávit Fiscal 2019), que pueden ser adicionados al presupuesto 2020.*

Que de igual forma y en concordancia con el Decreto 512 de 2020 emitido por el Gobierno nacional, facultó a los gobernadores y alcaldes para realizarlas adiciones modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender a 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.

Que dentro del Presupuesto General de Rentas, recursos de capital y Gastos del Municipio de Sesquilé, existen algunos rubros que pueden ser trasladados para fortalecer el sector de Prevención y atención de desastres por efectos del impacto de la pandemia COVID-19, dado el estado de emergencia existente actualmente en el país.

Que dentro del sector de Atención a Grupos Vulnerables, los rubros de financiación de centros día del adulto mayor, atención y apoyo a la población con y en condición de discapacidad y los programas diseñados para la superación de la pobreza (Banco de Alimentos), existen recursos que pueden ser trasladados a gestión del riesgo para atender la mitigación del efecto del COVID-19.

Que el Artículo 31 del Acuerdo No 021 de Diciembre 4 de 2019, establece: "autorizase al Alcalde Municipal para efectuar los traslados y créditos adicionales al presupuesto cuando durante su ejecución sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones aprobadas por la Corporación...".

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. ADICIONESE por los **INGRESOS** del Presupuesto de Gastos del Municipio de Sesquilé para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de Enero al 31 de Diciembre de 2020 en la suma de **SESENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS (\$67.935.000,00) MCTE**, correspondiente a los recursos de Balance (Superávit) del año 2019 discriminados en los siguientes rubros y fuentes:

RUBRO	FUENTE	DENOMINACIÓN	VALOR
126020	2019010	RECURSOS DE BALANCE SUPERÁVIT	15,000,000.00
126020	2019103	RECURSOS DE BALANCE SUPERÁVIT	935,000.00
126020	2019104	RECURSOS DE BALANCE SUPERÁVIT	52,000,000.00
TOTAL			67,935,000.00

ARTÍCULO SEGUNDO. ADICIONESE por los **EGRESOS** del Presupuesto de Gastos del Municipio de Sesquilé para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de Enero al 31 de Diciembre de 2020 en la suma de **SESENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS (\$67.935.000,00) MCTE** correspondiente a los recursos de Balance (Superávit) del año 2019 y convenio interadministrativo firmado con la UAEGRD, discriminados en los siguientes rubros y fuentes:

RUBRO	FUENTE	DENOMINACIÓN	VALOR
231203	2019010	DE MANEJO DE DESASTRES	10,000,000.00
231208	2019010	CONTRATO CON LOS BOMBEROS	5,000,000.00
231208	2019103	CONTRATO CON LOS BOMBEROS	935,000.00
231804	2019104	FONDO DE SEGURIDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	52,000,000.00
TOTAL			67,935,000.00

ARTÍCULO TERCERO: CONTRAACREDITAR por los **EGRESOS** del Presupuesto de Gastos del Municipio de Sesquilé para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de Enero al 31 de

Diciembre de 2020 en la suma de **SETENTA MILLONES DE PESOS (\$70.000.000,00) MCTE**, discriminados en los siguientes rubros y fuentes:

RUBRO	FUENTE	DESCRIPCIÓN	VALOR
23140401	2020640	FINANCIACIÓN CENTROS DE VIDA 70 (LEY 863/2003)	10,000,000.00
23140704	2020420	ATENCIÓN Y APOYO A LA POBLACIÓN CON Y EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD	10,000,000.00
23140901	2020420	PROGRAMAS DISEÑADOS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA	50,000,000.00
TOTAL			70,000,000.00

ARTÍCULO CUARTO: ACREDITAR por los **EGRESOS** del Presupuesto de Gastos del Municipio de Sesquilé para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de Enero al 31 de Diciembre de 2020 en la suma de **SETENTA MILLONES DE PESOS (\$70.000.000,00) MCTE**, discriminados en los siguientes rubros y fuentes:

RUBRO	FUENTE	DESCRIPCIÓN	VALOR
231202	2020420	DE REDUCCIÓN DEL RIESGO	60,000,000.00
231202	2020640	DE REDUCCIÓN DEL RIESGO	10,000,000.00
TOTAL			70,000,000.00

ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Dado en la Alcaldía Municipal de Sesquilé, a los trece (13) días del mes de Abril de dos mil veinte (2020).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

HÉCTOR ORLANDO DÍAZ GOMEZ
Alcalde Municipal"

(mayúsculas fijas, negrillas y tipos mixtos de letra 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 Sesquilé (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 Sesquilé para el año 2020 fue aprobado mediante Acuerdo número 021 del 4 de diciembre del concejo municipal, el cual fue liquidado a través del Decreto número 147 del 31 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 y el Ministerio de Salud y Protección en particular el día profirió el Decreto número 457 de esos mismos mes y año con el fin de impartir un conjunto de precisas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la referida pandemia y preservar el orden público.

c) En el ámbito local por Decreto número 053 del 13 de abril se modificó el Decreto número 046 del mismo año por el cual se había declarado para el municipio de Sesquilé la situación de urgencia manifiesta por motivo de esa misma causa, y de igual manera para mitigar la emergencia sanitaria por Decreto número 054 de este año se decretó la medida de toque de queda a partir del 15 y hasta el 27 de abril en el horario de 6:30 pm a 5: am, lo mismo que el cierre temporal de las vías del municipio y adyacentes que convergen

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

con la vía perimetral de oriente en orden a controlar la movilidad vehicular en el perímetro del municipio, coadyuvado por una serie de medidas para asegurar el cumplimiento de las órdenes de aislamiento obligatorio preventivo para toda la población.

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 512 del 2 de abril de 2020**³ con el cual se facultó extraordinariamente a los gobernadores departamentales y *los alcaldes municipales* para realizar directamente, esto es, sin acudir a los respectivos concejos municipales, las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales necesarios con el fin exclusivo de instrumentar la ejecución de los recursos económicos en el marco de sus competencias que ser requieran para afrontar la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que precisamente ese fue el fundamento normativo invocado expresa, inequívocamente y de modo esencial por el alcalde municipal de Sesquilé para expedir el Decreto número 055 de 13 de abril del año en curso.

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 legalidad por parte del Tribunal administrativo de Cundinamarca al referido Decreto municipal número 055 de 13 de abril de 2020 de Sesquilé, como quiera está debidamente acreditado lo siguiente:

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.

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, concretamente de adición lo mismo que de créditos y contracréditos de recursos.

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 512 del 2 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 055 de abril 13 de 2020 expedido por el alcalde municipal de Sesquilé (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 055 de abril 13 de 2020 de Sesquilé 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 512 del 2 de abril de 2020** que tiene por contenido y finalidad “*autorizar temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, con el propósito de atender de modo eficaz la emergencia a través de actuaciones idóneas y oportunas.

En ese marco de regulación fue expedido por el alcalde municipal de Sesquilé el Decreto número 055 de 13 de abril del año en curso y con esa específica motivación y fundamento normativo tal como expresamente fue consignado en el acápite de considerandos de dicho acto para cuya

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.

constatación basta con una simple lectura de su texto, coadyuvado por el hecho de que con antelación en los meses de marzo y abril ya había declarado la urgencia manifiesta por razón de la emergencia sanitaria generada por la mencionada pandemia, lo mismo que había adoptado algunas otras medidas administrativas para la prevención, control y mitigación de la emergencia desatada, circunstancias por las cuales se encuentra debidamente acreditada la motivación del acto administrativo general en cuestión y por tanto cumplidos los requisitos de orden formal para su expedición.

5.2 El contenido normativo del acto

Según el texto ya transcrito en precedencia el Decreto municipal 037 de abril 13 de 2020 tiene por contenido concretamente lo siguiente.

a) *Adicionar* para la vigencia de 1º de enero a 31 de diciembre del año 2020 el presupuesto de ingresos del municipio en la suma de \$67.935.000,00 correspondientes a recursos de balance, es decir *de superávit del año 2019* con la siguiente discriminación de rubros y fuentes:

RUBRO	FUENTE	DENOMINACIÓN	VALOR
126020	2019010	RECURSOS DE BALANCE SUPERÁVIT	15,000,000.00
126020	2019103	RECURSOS DE BALANCE SUPERÁVIT	935,000.00
126020	2019104	RECURSOS DE BALANCE SUPERÁVIT	52,000,000.00
TOTAL			67,935,000.00

(artículo primero)

b) *Adicionar* para la vigencia de 1º de enero a 31 de diciembre del año 2020 el presupuesto de egresos del municipio en la suma de \$67.935.000,00 correspondientes a recursos de balance, es decir *de superávit del año 2019* y

convenio interadministrativo celebrado con la UAEGRD (artículo segundo) con el siguiente detalle de rubros y fuentes:

RUBRO	FUENTE	DENOMINACIÓN	VALOR
231203	2019010	DE MANEJO DE DESASTRES	10,000,000.00
231208	2019010	CONTRATO CON LOS BOMBEROS	5,000,000.00
231208	2019103	CONTRATO CON LOS BOMBEROS	935,000.00
231804	2019104	FONDO DE SEGURIDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	52,000,000.00
TOTAL			67,935,000.00

(artículo segundo).

c) Realizar para la vigencia de 1º de enero a 31 de diciembre del año 2020 unas *contra acreditaciones* en el presupuesto del municipio por la suma de \$70.000.000,00 con la siguiente determinación de rubros y fuentes:

RUBRO	FUENTE	DESCRIPCIÓN	VALOR
23140401	2020640	FINANCIACIÓN CENTROS DE VIDA 70 (LEY 863/2003)	10,000,000.00
23140704	2020420	ATENCIÓN Y APOYO A LA POBLACIÓN CON Y EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD	10,000,000.00
23140901	2020420	PROGRAMAS DISEÑADOS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA	50,000,000.00
TOTAL			70,000,000.00

(artículo tercero).

d) Efectuar para la vigencia de 1º de enero a 31 de diciembre del año 2020 unas *acreditaciones* en el presupuesto del municipio por la suma de \$70.000.000,00 con la siguiente especificación de rubros y fuentes:

RUBRO	FUENTE	DESCRIPCIÓN	VALOR
231202	2020420	DE REDUCCIÓN DEL RIESGO	60,000,000.00
231202	2020640	DE REDUCCIÓN DEL RIESGO	10,000,000.00
TOTAL			70,000,000.00

(artículo cuarto).

e) Determinar que el decreto rige a partir de la fecha de su publicación (artículo sexto).

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

1) La fuente de los recursos objeto de adición en el presupuesto de ingresos del municipio de Sesquilé para la vigencia fiscal del año 2020 corresponden a *recursos de superávit de la vigencia fiscal inmediatamente anterior*, esto es, *la del año 2019*, en cuantía de \$67.935.000,00 que previamente fue certificada por la respectiva secretaría de hacienda del municipio, los cuales bien podían ser dirigidos a fortalecer unos rubros del presupuesto destinados a la prevención y atención de desastres por motivo de los efectos o impactos producidos por la pandemia del virus Covid-19 y el estado de emergencia generado por esa causa, y de igual manera se estimó pertinente y adecuado por razón de la urgencia de la situación excepcional en curso realizar unos traslados de partidas presupuestales con destino a otros de evidente e inaplazable prioridad, concretamente los de gestión del riesgo con el fin de atender de manera oportuna, adecuada y eficaz la mitigación de la presencia y propagación de la pandemia en el territorio del municipio por valor de \$70.000.000,00, decisiones estas que en principio son de competencia del concejo municipal según lo preceptuado en el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política en cuanto su contenido versa sobre la aprobación y

modificación del presupuesto anual de la entidad territorial⁵, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012⁶ que modificó el artículo 32 de la ley 136 de 1994, todo ello en el marco constitucional de los artículos 345 y 353 según los cuales, en su orden, por una parte, no es posible percibir una contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos, como tampoco es factible realizar ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las asambleas departamentales o *los concejos municipales*, y por otra, los principios y disposiciones consagrados en el Título XII de la Constitución sobre el régimen económico y la hacienda pública son aplicables, en lo pertinente a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.

2) Sin embargo, para el presente caso el alcalde municipal de Sesquilé (Cundinamarca) extraordinariamente estaba debidamente facultado para realizar los movimientos y operaciones presupuestales antes descritos por razón de lo expresamente dispuesto en el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de este año⁷ cuyo contenido es el siguiente:

“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

⁵ “ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

1. (...).

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.”.

⁶ “ARTÍCULO 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

1. (...).

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.”.

⁷ El juicio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 512 de 2020 por disposición del párrafo único del artículo 215 y del numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Política corresponde a la Corte Constitucional a través del denominado control automático.

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 otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Artículo 3. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación.” (negritas adicionales en el artículo 1).

Esa normatividad expedida en el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 condicionó el ejercicio de esa especial *atribución directa*, huelga decir, sin acudir al concejo municipal -a las asambleas departamentales en el caso de los departamentos-, al hecho de que los movimientos y operaciones de índole presupuestal en ella autorizados sean para instrumentar o posibilitar la ejecución de los recursos que sean necesarios para afrontar la emergencia económica, social y ecológica que fue declarada por causa de la irrupción e impacto producido por la pandemia del virus Covid-19, y por ello mismo en el artículo 2 se limitó temporalmente el ejercicio de esas facultades al tiempo de vigencia del citado estado de excepción que, según lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 417 de 2020 lo fue por 30 días calendario a partir de la publicación de este, o sea desde el día 17 de marzo del año en curso.

Por consiguiente desde la perspectiva de la competencia para la expedición del Decreto 055 del 13 de abril de 2020 por parte del alcalde municipal de Sesquilé no hay duda que se encuentra acreditada debido a que lo hizo en uso de la facultad extraordinaria conferida en el Decreto Legislativo 512 de 2020 y dentro del límite temporal fijado en el artículo 3 de este, por cuanto el acto administrativo materia de este proceso de control inmediato de legalidad fue proferido el día 13 de abril del año en curso y el estado de excepción

declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 estuvo vigente hasta el día 17 de abril del mismo año según la regla de vigencia consagrada en los artículos 1 y 4 de este mismo⁸.

3) Ahora bien, en cuanto al contenido material del Decreto municipal 055 de 13 de abril de 2020 es especialmente relevante anotar que en la motivación expresada para la expedición del Decreto Legislativo 512 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 el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.>>

Que como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se requieren recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas dirigidas, entre otros propósitos, a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que conlleva la rápida propagación del

⁸ “Artículo 1. Declárese 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.

(…).

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”.

nuevo coronavirus COVI 19, en el marco de la coyuntura en la que actualmente se encuentra el país.

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las circunstancias señaladas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto Legislativo.

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 realizar movimientos y operaciones presupuestales, incluida las adiciones presupuestales debidamente soportadas, forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos con el objetivo de atender la Emergencia Económica Social y Ecológica.

Que el Decreto 111 de 1996 «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 25 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto», normativa presupuestal aplicable por disposición de su artículo 109 del precitado Decreto, ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales para lo que se requiere que los gobernadores y alcaldes acudan a las asambleas departamentales ya los concejos distritales o municipales.

Que la Corte Constitucional, en Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017, en la cual efectuó la revisión constitucional del Decreto Legislativo 733 de 2017, precisó que: La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República [...] sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tiene aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislados transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones

presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.

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 Económica, Social y Ecológica.

Que resulta necesaria la adopción de medidas de orden legislativo tendientes a fortalecer las facultades de las autoridades territoriales, con el fin de facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del nuevo coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos. En este contexto, por medio del presente Decreto Legislativo se crea una medida de carácter temporal, actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico, que permite a los gobernadores y alcaldes realizar operaciones presupuestales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como mitigar sus efectos.

Que las autorizaciones previstas en el presente Decreto Legislativo 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 del 17 de marzo de 2020, y únicamente durante su vigencia.” (negrillas adicionales).

En otros términos, es claro que unas de las principales razones para la expedición del Decreto Legislativo 512 de 2020 para afrontar el estado de excepción, la fuente que lo originó y sus efectos, fue la necesidad imperiosa e inaplazable de contar con recursos económicos oportunos para prevenir el contagio del virus y contrarrestar la emergencia sanitaria generada por la pandemia, y en general para afrontar 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 Sesquilé para la expedición del Decreto 055 de abril 13 de 2020 objeto de control de legalidad son armónicos y guardan la necesaria conexidad con la motivación y el contenido normativo del Decreto legislativo 512 de 2020, en cuanto lo consignado en aquel clara y puntualmente hace referencia a la necesidad de disponer con recursos adicionales para atender la situación de la emergencia para lo cual, por una parte, contaba con recursos de superávit de la vigencia fiscal del año 2019 y, por otra, estimó prioritario fortalecer unos rubros del presupuesto que por su objeto y alcance permiten atender los impactos negativos de la pandemia en el territorio del municipio, sin dejar de cubrir en lo indispensable aquellos otros rubros con base en los cuales se hicieron unos traslados de recursos pues no hay prueba que acredite lo contrario, situación muy distinta es y será lo concerniente al análisis de legalidad que posteriormente deba hacerse de los actos particulares o concretos de ejecución de tales recursos en la oportunidad y a través de los medios de control jurisdiccional y de orden fiscal legalmente preestablecidos para el efecto.

6. Conclusión

En los términos antes analizados debe concluirse, sin hesitación alguna, que el contenido del Decreto 055 de 13 de abril de 2020 proferido por el alcalde municipal de Sesquilé (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 512 del 2 de abril de 2020.

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,

F A L L A :


1º) Declárase ajustado al ordenamiento legal el Decreto número 055 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Sesquilé (Cundinamarca).

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 del Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente, y 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 las normas que lo complementan o modifican, lo mismo que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Legislativo 804 del 4 de junio de 2020 por conducto de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde municipal de Sesquilé (Cundinamarca) en la dirección electrónica “*notificacionjudicialj@sesquile-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 “*dianamarcelagarcia@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 Sesquilé (Cundinamarca) “www.sesquile-cundinamarca.gov.co”.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN
Presidente (E) Tribunal



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado Ponente