



Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Tercera de Decisión
Magistrado Ponente: Jairo Jiménez Aristizábal

Medellín, doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:

Radicado: 05000-23-33-000-2020-01057-00
Medio de Control: INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante: MUNICIPIO DE FRONTINO.
Demandado: DECRETO No. 061 DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE FRONTINO, ANTIOQUIA.

Decisión:	<i>Deja sin efectos todo lo actuado / No avoca conocimiento.</i>
------------------	--

Encontrándose el presente proceso a Despacho para sentencia y en el tiempo dispuesto por el numeral 6° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 para registrar proyecto de fallo, el Magistrado sustanciador encuentra que se presenta una circunstancia que impide dictar dicha sentencia y obliga a adoptar medidas de saneamiento para precaver posibles nulidades y/o fallos inhibitorios, previas las siguientes

CONSIDERACIONES:

El artículo 1° de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo tanto, en todo el ordenamiento jurídico se proyectan, los derechos, valores y principios que lo fundamentan; entre ellos, el principio de legalidad, con base en el cual las actuaciones del Estado están sometidas obligatoriamente a los mandatos legales y constitucionales o de manera más general en normas preestablecidas.

En el mismo sentido el artículo 6° de la Constitución Política al referirse a la responsabilidad de los servidores públicos, aporta mayores datos sobre el principio de legalidad, "... dicha disposición establece la vinculación positiva de ellos servidores públicos a la Constitución y la Ley, en tanto se determina que en el Estado colombiano

rige un sistema de responsabilidad que impide a sus funcionarios actuar si no es con fundamento en dichos mandatos”¹

Pero dicho principio no se agota en el sometimiento de la actuación al derecho, pues va de la mano de lo que se conoce como presunción de legalidad, que consiste en que la actuación no solo debe estar ajustada a derecho, sino que, además, se presume, por seguridad jurídica y en procura de la convivencia pacífica, que así es y por tal razón obliga a sus destinatarios.

Ahora bien, en cuanto a la legalidad de los actos administrativos, el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA- dispone: *“Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”*.

Es claro entonces que los actos administrativos se presumen legales, pero la validez de los mismos puede ser debatida ante el operador jurídico, el cual tiene la facultad de determinar si el mismo se ajusta o no al ordenamiento jurídico; esta revisión opera generalmente a petición de parte y de forma posterior. Sin embargo, en algunos casos debido a la importancia, la sensibilidad y las implicaciones de las materias que la norma regula, el constituyente o el legislador previeron mecanismos especiales para su revisión, que rompen con la lógica de la jurisdicción rogada, e incluso, de la presunción de legalidad o constitucionalidad.

En efecto, existen algunas leyes que no nacen a la vida jurídica, ni generan efectos jurídicos hasta tanto no se haya verificado su concordancia con la constitución, como es el caso de las leyes estatutarias y las aprobatorias de tratados internacionales y es lo que se conoce como control previo y automático de legalidad. En otros casos, ese control no es previo, pero si automático, es decir, qué si bien las normas se presumen constitucionales o legales y pueden entrar en vigencia, el Constituyente o el Legislador obligan a que sean controladas inmediatamente a continuación de su

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

expedición, sin necesidad de que contra ellas se ejerza el derecho de acción, como es el caso de los actos administrativos expedidos bajo los Estados de Excepción.

Del Control Inmediato de Legalidad:

Los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, contemplan los Estados de Excepción, como son el Estado de Guerra Exterior y el Estado de Conmoción Interior, sin embargo, cuando se presentan circunstancias distintas a las allí contempladas, en las cuales se *“perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”* la Carta Política en el artículo 215 autoriza al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia, permitiendo la expedición de los Decretos que considere necesarios para conjurar la crisis, disposición normativa que textualmente consagra lo siguiente:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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.

PARAGRAFO. 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”.

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley 137 de 1994, que en su artículo 20 dispone:

“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”.

Ahora bien, en cuanto al Medio de Control Inmediato de Legalidad se encuentra contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual recae sobre las decisiones administrativas de carácter general, proferidas por el Presidente de la República o las entidades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos, que se expidan en un Estado de Excepción, el citado artículo prescribe lo siguiente:

“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”.

De las normas antes citadas, se desprende que el control operará siempre que sea un acto administrativo de carácter general, que desarrolle los decretos legislativos

expedidos durante los estados de excepción, es decir, los que adopten las medidas previstas en ellos, permitiendo implementar las soluciones legales para conjurar la crisis.

Del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, la cual fue prorrogada hasta el 31 de agosto, a través de la Resolución No. 844 del 26 de mayo de 2020, las mismas que encuentran fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dichas resoluciones el Ministerio el Salud y Protección Social 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.

Días después, el Presidente de la República de Colombia con la firma de todos los Ministros, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta 30 días y, posteriormente, mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Presidente declaró de nuevo por treinta (30) días más el Estado de Excepción.

Del Caso concreto:

El Alcalde del Municipio de Frontino, Antioquia, remitió el Decreto No. 061 del veintiuno (21) de marzo de 2020 *“Por medio del cual se hacen unos traslados dentro del presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia fiscal para atender gastos relacionados con la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional”* para que el Tribunal decidiera sobre la legalidad de dicho acto, correspondiéndole por reparto al suscrito Magistrado.

El citado acto administrativo decretó lo siguiente:

“**ARTÍCULO PRIMERO:** Contracredítese en su capacidad presupuestal los siguientes rubros y por un valor de CUATRO MILLONES NOVESENTOS VEINTISEIS MIL UN PESOS (\$4.926001).

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	APROPIACIÓN
	TOTAL CONTRACRÉDITOS	4.926.001
24222-101	Planeación Integral en salud	4.500.000
24222-106	Gestión del conocimiento – Existencia VA	426.001

ARTÍCULO SEGUNDO: Acredítese los siguientes rubros presupuestales y por un valor de CUATRO MILLONES NOVESENTOS VEINTISEIS MIL UN PESO (\$4.926.001).

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	APROPIACIÓN
	TOTAL CRÉDITOS	4.926.001
24222-105	Desarrollo de capacidades para la gestión salud pública.	4.500.000
24222-106	Desarrollo de capacidades para la gestión salud pública - Existencia VA	426.001

(...)”.

Como se observa, de la lectura de las anteriores disposiciones, el Decreto en estudio, realizó un traslado presupuestal, contracreditando unas partidas correspondientes al rubro en salud pública para mejorar otras partidas dentro del mismo rubro de salud pública.

Obra dentro del expediente el documento emanado de la Secretaria de Hacienda del municipio de Frontino, Antioquia, en el cual certifica:

“Que el traslado presupuestal realizado mediante el Decreto 061 del 21 de marzo de 2020 “Por medio del cual se hacen unos traslados dentro del presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia fiscal para atender gastos relacionados con la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional”, se realizó dentro del programa presupuestal Salud Pública subprograma gestión en salud pública, tanto el crédito como el contracrédito corresponden a los recursos asignados para la ejecución del Plan Salud Pública en sus diferentes dimensiones”.

Por lo anterior, no le cabe duda a este despacho de que el traslado que se realizó fue un traslado interno, entendido este como el movimiento presupuestal que aumenta una partida disminuyendo otra, sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, estos pueden ser realizados por el alcalde, mediante acto administrativo.

En relación con el presupuesto, establece la Constitución Política lo siguiente:

“ARTICULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir 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.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

ARTICULO 346. [Modificado por el art. 3, Acto Legislativo 003 de 2011](#). El nuevo texto del inciso primero es el siguiente: El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones”.

ARTICULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Por otro lado, el artículo 313, en sus numerales 3° y 5°, indica:

“Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

(...)

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

(...)

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

Por su parte el Decreto 111 de 1996 establece:

“Artículo 79. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes.

Artículo 80. El Gobierno Nacional presentará al Congresos Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de Gastos de Funcionamiento, Servicios de la deuda Pública e Inversión.

Artículo 81. Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir crédito adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones.

Artículo 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces.

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el Jefe de Presupuesto del órgano respectivo.”

A su vez, el numeral 10 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, establece como competencia de los Concejos Municipales la expedición del presupuesto anual de los Municipios, así:

“ARTICULO 32. ATRIBUCIONES: Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

(...)

10. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación”.

Según lo anterior, es competencia de los Concejos Municipales, en los términos del numeral 5º del artículo 313 de la Constitución y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, aprobar el presupuesto del ente territorial, dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, que deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo.

En virtud de la reserva legal en cabeza de la Corporación territorial para adicionar y realizar traslados en el presupuesto, resulta pertinente precisar el concepto expuesto por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 5 de junio de 2008, expediente 1889, al absolver un interrogante precisamente respecto de las autorizaciones de los Concejos a los alcaldes y de las modificaciones al presupuesto anual, en el cual concluye sobre la imposibilidad de modificar el presupuesto por parte del alcalde municipal. En efecto expuso:

“Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución

conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente “los principios y las disposiciones” establecidos en el Título XII de la Carta.²

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996³, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

- a) **La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente**, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.⁴
- b) **Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales**, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida.⁵ En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “**traslados presupuestales internos**”.⁶ Competen al jefe del órgano respectivo,

² Cfr. Constitución Política, Arts. 352, 353, 313, num.5º. “El Presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos Departamentales y Municipales han adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente.” (Sentencia C-315 de 1997)

³ Cfr. Decreto 111 DE 1996 (enero 15), “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.” Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996, Capítulo XI. De la ejecución del presupuesto.

⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15), Normas demandadas, Arts. 34 de la ley 176 de 1994 y 76 del Decreto 111 de 1996, Exp. D-1437, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-442-01 (mayo 4), Normas demandadas, Art. 70 de la ley 38 de 1989 y Art. 87 del Decreto 111 de 1996, Exp.D-3216. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵ Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10), Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz.

⁶ Decreto 568 de 1996 (marzo 21), “Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.” Art. 34. “Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del

mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.”⁷

Se tiene, entonces, al verificar los presupuestos exigidos por la ley, luego de un análisis de fondo y de contar con mayores elementos conceptuales, que el acto administrativo objeto de Control Inmediato de Legalidad, el Decreto 061 del 21 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se hacen unos traslados dentro del presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia fiscal para atender gastos relacionados con la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional”*, proferido por el Alcalde del Municipio de Frontino-Antioquia, cumple con dos de los presupuestos para ser estudiado mediante el Control Inmediato de Legalidad, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad territorial y en ejercicio de la función administrativa.

En relación con el tercer presupuesto, esto es, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte que en la parte inicial del Decreto No. 061 del 21 de marzo de 2020, se citan como fundamento la Ley 136 de 1994, la Ley 179 de 1994, el Decreto 111 de 1996, el Decreto 568 de 1996, el Acuerdo 12 de 2010 y el Acuerdo 001 de 2020.

Más adelante, en los considerandos, se citan la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y Protección Social; el Decreto Departamental 2020070000967 del 12 de marzo y se relaciona el Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional.

orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Sí se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará

⁷ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sala de o Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre 6/99, Rad. 3774, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; sentencia de julio 28/00, Rad. 4074, C.P. Gilberto Peña Castrillón; sentencia de agosto 1º/02, Rad. 2001-0117-01(6961), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia septiembre 4/03, Rad. 2002-00389-01 (8431), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.

Como se puede observar el Decreto 061 expedido por el Alcalde de Frontino, no desarrolla ningún decreto legislativo, como lo expresa el mismo alcalde en su concepto sobre la legalidad del acto al manifestar:

“Desde el punto de vista formal, el Decreto 061 del 21 de marzo de 2020 cumple con los requisitos de formación del acto administrativo y fue expedido por el funcionario competente, esto es, por el suscrito en calidad de Alcalde Municipal Frontino conforme a lo prescrito por el Decreto Municipal 059 del 21 de marzo de 2020 por el cual se declaró la urgencia manifiesta en el Municipio de Frontino debido a la pandemia ocasionada por el Coronavirus Covid-19...

A su turno, el Concejo Municipal de Frontino mediante el Acuerdo Municipal 001 de 2020 autorizó al Alcalde Municipal para realizar por decreto traslados, adiciones, reducciones e incorporaciones al presupuesto municipal durante la vigencia fiscal del 2020.

(...)”

Lo que nos permite entender que las facultades para proferir dicho decreto son ordinarias y la legalidad o validez del mismo debe ser estudiada a través de otro medio de control posterior.

Así mismo lo refiere el Agente del Ministerio Público en el concepto elevado en el proceso de la referencia al expresar:

“Los actos administrativos expedidos en ejercicio de las facultades presupuestales que han sido conferidas a los alcaldes y gobernadores por leyes ordinarias como la Ley 80 de 1993, y aun cuando tales actos hubieren sido dictados después de la expedición del Decreto 417 de 2020, no son objeto de control inmediato de legalidad, sino de los medios de control previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y normas concordantes, cuando del interés en el orden jurídico se trate.

De acuerdo con lo antedicho y, pese a que el acto administrativo sometido a control cumple con el primer requisito a que alude la norma en cita, ya que se trata de un acto general, expedido por el señor Alcalde del municipio de Frontino, el mismo fue proferido en ejercicio de la función administrativa que le es propia, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales ordinarias, más no en desarrollo del estado de emergencias económica, social y ecológica declarado por el señor Presidente de la República en todo el territorio nacional, pues no tiene con fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

(...)

Por las anteriores razones, **reitera** esta agencia del ministerio público, que el acto administrativo remitido al honorable Tribunal Administrativo de Antioquia por la Alcaldía de

Frontino no es susceptible de control inmediato de legalidad en los términos del artículo 136 de la ley 1437 de 2011”.

En virtud de lo anteriormente expuesto y de conformidad con el contenido del Decreto 061 del 21 de marzo de 2020, es dable indicar que el Alcalde Municipal de Frontino-Antioquia actuó conforme a facultades ordinarias que devienen de la Constitución, la Ley y otros actos administrativos.

Ahora, si bien el Decreto 061 del 21 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se hacen unos traslados dentro del presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia fiscal para atender gastos relacionados con la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional”*, se profirió en el marco temporal de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica⁸, no tiene como fundamento, ni desarrolla algún decreto legislativo expedido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción, porque, como se anotó, el mismo fue proferido en virtud de facultades que deviene del tiempo ordinario.

Además, de la lectura de las medidas en él adoptadas, no se desprende tampoco el desarrollo de decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en el marco del Estado de Excepción, por el contrario, su expedición se fundamentó, entre otras disposiciones constitucionales y legales.

Por consiguiente, no resulta procedente, en este caso, adelantar el Control Inmediato de Legalidad del mencionado decreto municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, sin embargo, es importante aclarar, que ello no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predican los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, que permite al Juez, una vez agotada cada etapa del proceso, adoptar las medidas de saneamiento

⁸ Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

que estime necesarias y, en aras de evitar una decisión inhibitoria, se dejará sin efecto todo lo actuado en el *sub examine* a partir del auto por medio del cual se avocó el conocimiento del acto administrativo bajo estudio mediante el Control Inmediato de Legalidad y, en su lugar, se abstendrá de avocar conocimiento del Decreto 061 del 21 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se hacen unos traslados dentro del presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia fiscal para atender gastos relacionados con la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional*” por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA TERCERA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO TODO LO ACTUADO en el proceso, a partir de la providencia del 20 de abril de 2020, por medio de la cual se admitió el conocimiento del Control Inmediato de Legalidad del Decreto 061 del 21 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se hacen unos traslados dentro del presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia fiscal para atender gastos relacionados con la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional*”, expedido por el Alcalde del municipio de Frontino – Antioquia, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **NO SE AVOCA** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto 181 del 25 de marzo de 2020 “*Por el cual se suspenden términos administrativos*”.

TERCERO: Comuníquese a la Secretaría del Tribunal y al Municipio de Rionegro – Antioquia, para que se desfije el aviso mediante el cual se informó de la existencia del presente proceso.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL
MAGISTRADO



Tribunal Administrativo de Antioquia
Secretaría General

En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.
Medellín, 19 de junio de 2020. Fijado a las 8:00 a.m.



JUDITH HERRERA CADAVID
Secretaria