

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
-SECRETARÍA-

Scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ARTICULO 136 LEY 1437 DE 2011**

EXPEDIENTE No: 25000-23-15-000-2020-02506-00

MAGISTRADO(A) PONENTE: DR. OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

AUTORIDAD: ALCALDÍA MUNICIPAL DE GACHANCIPÁ, CUNDINAMARCA

**OBJETO DE CONTROL: DECRETO No. 077 DEL 1° DE ABRIL DE 2020
MEDIANTE EL CUAL SE CREAN UNOS RUBROS Y SE HACEN UNOS
CONTRACRÉDITOS Y SE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE
GACHANCIPÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1° DE ENERO AL 31 DE
DICIEMBRE DE 2020**

DECISIÓN: SENTENCIA

Dando cumplimiento a lo dispuesto en sentencia de fecha dieciocho (18) de enero de dos mil veintiuno (2021), se ordena **PUBLICAR** la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial del Poder Público, de la Gobernación de Cundinamarca y del respectivo Municipio.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sonia Milena Torres Díaz'.

**SONIA MILENA TORRES DÍAZ
SECRETARIA**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de enero de dos mil veintiuno (2021).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-02506-00
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad: ALCALDÍA MUNICIPAL DE GACHANCIPÁ
Referencia: DECRETO No. 077 DEL 1º DE ABRIL DE 2020

Cumplido el procedimiento establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, ejerce la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 077 de 1º de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Gachancipá.

I. ANTECEDENTES.

1) Solicitud de control.

A través de correo electrónico remitió a la Secretaría General de esta corporación, la Alcaldía Municipal de Gachancipá envió copia del **Decreto No. 077 del 1º de abril de 2020**, mediante el cual se crean unos rubros y se hacen unos contracréditos y se adiciona el presupuesto general de gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020.

El texto del decreto es el siguiente:

**"DECRETO No 077 DE 2020
(ABRIL 1)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN UNOS RUBROS Y SE HACEN UNOS CONTRACRÉDITOS DENTRO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE GACHANCIPÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020"

LA ALCALDESA MUNICIPAL DE GACHANCIPÁ, EN USO DE SUS ATRIBUCIONES CONSAGRADAS EN EL ARTÍCULO 315 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y EN ESPECIAL LO PRECEPTUADO EN LA LEY 136 DE 1994, MODIFICADA POR LA LEY 1515 DE 2012, DECRETO 481 DE 2020 Y

CONSIDERANDO:

Que conforme a la Constitución Política de Colombia, artículo 315, numeral 1 y la ley 1552 de 2012 Artículo 29, es facultad del Alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias.

Que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, a raíz de la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo Coronavirus-COVID 19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional y que según la OMS, la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 461 de 2020 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 efecto, el artículo 1 dice:

"Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facultase 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 ese 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 de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Que la Gobernación de Cundinamarca expidió el INSTRUCTIVO 001 DE 2020, dirigido a los Alcaldes y Secretarios de Hacienda de Cundinamarca, cuyo asunto es la aplicación del decreto nacional 461 de 2020, en lo que se refiere a disposición de los recursos adicionales para atención de la emergencia en los municipios del Departamento. Que el Honorable Concejo Municipal de Gachancipá aprobó mediante el Acuerdo No. 033 de 2019, el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020 y se dictan otras disposiciones.

Que en el Presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020 encontramos rubros cuya apropiación inicial corresponden a recursos provenientes de rentas o tributos de destinación específica que tienen origen en una ley, y tienen como propósito atender gastos en un área específica o actividad en especial, los cuales han sido adoptados por el Municipio de Gachancipá, y reglamentadas por el Concejo Municipal, mediante Acuerdo No. 033 del 28 de Diciembre de 2016, por medio del cual se expide el estatuto

tributario municipal o cuerpo jurídico de las normas sustanciales y procedimentales de los tributos municipales y se dictan otras disposiciones de carácter tributario.

Que dentro de las rentas con destinación específica de las cuales trata el Decreto 461 de 2020, respecto a la disposición de recursos adicionales para atención de la emergencia en los municipios del Departamento encontramos las siguientes:

Estampilla Pro Cultura: Autorizada por el artículo 36 de la Ley 397 de 1997, modificado por la Ley 666 de 2001 y reglamentada por el Municipio de Gachancipá en el Artículo 362 del Acuerdo No. 033 de 2016.

Contribución especial para el deporte: con fundamento en la facultad establecida en el numeral 6 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el numeral 6 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, Ley 19 de 1991, reglamentada por el Municipio de Gachancipá en la SECCIÓN VII Artículo 362 del Acuerdo No. 033 de 2016.

Que la Secretaria de Hacienda de Gachancipá mediante certificación, precisa que los recursos que se van a contracreditar no tienen compromiso y que se requiere la creación de unos rubros, para la atención del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020.

En mérito de lo expuesto.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Crease en el aparte del presupuesto de gastos e inversión del Municipio de Gachancipá, para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de 2020, el siguiente rubro de acuerdo con el detalle relacionado a continuación:

RUBRO					DENOMINACIÓN
2	3	11	03	05	Atención estado de emergencia por pandemia COVID-19

ARTÍCULO SEGUNDO: Contracreditar en el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá por la vigencia Fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, la suma total de CIENTO DIECIOCHO MILLONES DE PESOS M/cte (\$118.000.000), en las cuantías que a continuación se indican:

RUBRO					FUE NTE	DENOMINACIÓN	VALOR
2	3	0	0	0	01	Fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.	30,000,00 0.00
2	3	0	0	0	01	Dotación de escenarios deportivos e implementos para la práctica del deporte.	8,000,000. 00
2	3	0	0	0	01	XXIV Semana cultural internacional.	33,000,00 0.00

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02506-00
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020
Alcaldía Municipal de Gachancipá-Cundinamarca

2	3	0	0	0		01	Pago de instructores contratados para la ejecución de programas y proyectos.	30,000,00 0.00
2	3	0	0	0	0	01	Dotación de bibliotecas.	8,000,000. 00
2	3	0	0	0	0		Servicio Público bibliotecario.	9,000,000. 00
TOTAL								118,000,0 00.00

ARTÍCULO TERCERO: Adicionar en el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, la suma total de CIENTO DIECIOCHO MILLONES DE PESOS M/cte (\$118.000.000), en las cuantías que a continuación se indican:

RUBRO					FUENTE	DENOMINACIÓN	VALOR
2	3	11	03	02	01	Atención a desastres.	18,000,000.00
2	3	11	03	05	01	Atención estado de emergencia por pandemia COVID-19	100,000,000.00
TOTAL							118,000,000.00

ARTÍCULO CUARTO: Envíese copia del presente Decreto a la Secretaría de Hacienda, para lo de su competencia y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el control de legalidad, enviándolo al correo electrónico scregtadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co.

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

Dado en el Despacho de la alcaldesa del Municipio de Gachancipá, Cundinamarca al Primer (1) día del mes de abril del año dos mil veinte (2020).

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

KAREN MILENA LEÓN AROCA
Alcaldesa Municipal de Gachancipá-Cundinamarca"

2) Actuación procesal surtida.

Una vez efectuado el correspondiente reparto por parte de la Secretaría General de esta Corporación el día 29 de julio de 2020, le correspondió el conocimiento del asunto al Despacho del Magistrado Sustanciador, quien, mediante providencia del 10 de agosto de 2020, dispuso avocar conocimiento del Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020, para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, e impartir a la presente actuación el trámite previsto en

el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y admitió en única instancia el presente medio de control inmediato de legalidad; ordenó a la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación fijar el aviso de que trata el numeral 2 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y requerir al Alcalde Municipal de Gachancipá-Cundinamarca, para que fijara el aviso en la página web de esa alcaldía municipal y allegara los antecedentes que dieron origen al decreto cuyo control inmediato de legalidad se solicita, invitó a las Facultades de Derecho y Ciencia Política de las universidades: Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes, y del Rosario, al Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, para que presentaran por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, y ordenó comunicar la iniciación de esta actuación al Agente del Ministerio Público adscrito al Despacho del Magistrado Sustanciador, para que rindiera concepto.

3) Intervención de la Universidad del Rosario.

La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, emitió concepto señalando que en desarrollo de los Decretos 417 y 461 de 2020, expedidos en el marco de las facultades constitucionales dispuestas en el artículo 215, de la Constitución Política, la sentencia C-169 de 2020 por medio de la cual se realiza control automático de constitucionalidad del Decreto 461 de 2020, el Decreto No. 077 de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Gachancipá-Cundinamarca es legal en la medida que con la creación de rubros y los contracréditos dentro del presupuesto general de gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, no se modifican las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas y solo se refiere a la modificación del presupuesto actual vigencia fiscal para contener y mitigar la propagación del Covid-19 acorde con su contexto territorial.

5) Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante apoderado judicial se pronunció frente al control inmediato de legalidad del Decreto No. 077 de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Gachancipá, solicitando que

imparta la legalidad del mencionado decreto, en síntesis, bajo los siguientes argumentos:

El Decreto No. 077 de 2020, aterriza en el plano municipal las finalidades, directrices y dictados del Gobierno Nacional en materia de estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional en virtud del Decreto 417 de 2020 con ocasión de la pandemia del Coronavirus Covid-19 y la posibilidad derivada de tal situación extraordinaria de realizar ciertas operaciones presupuestales.

El mencionado decreto se expide con fundamento normas de rango legal aplicables a la situación que se pretende regular, con pleno apego a desarrollo jurisprudencial específico por parte de la Corte Constitucional y de igual manera acata los dictados de la Ley 137 de 1994 en lo que concierne a la finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad de la medida como las condiciones y requisitos a los que se refiere la ley.

6) Intervención de la Universidad de los Andes.

La Universidad de los Andes a través de uno de sus miembros activos del consultorio jurídico, se pronunció en el presente asunto, manifestando, en síntesis, lo siguiente:

El Decreto 077 de 2020, tiene correlación directa con la constitución, con el estado de emergencia declarado a través de los decretos legislativos que lo desarrollan y su objeto se encuentra acorde con el Decreto 461 de 2020, puesto que la modificación de destinaciones específicas de recursos de entidades territoriales tiene como finalidad poder hacerles frente a las necesidades que se derivan de la emergencia sanitaria.

La destinación de los ciento dieciocho millones de pesos para atender las consecuencias de la pandemia del Covid-19, modificando la destinación previamente estipulada por el Concejo Municipal, guarda relación directa con el ánimo de poder contar con el presupuesto necesario para preservar el bienestar de la población a pesar de las implicaciones socioeconómicas que inevitablemente se derivan de la pandemia.

Respecto de la necesidad de la medida señaló que en este caso esta busca proteger el derecho fundamental a la vida y la salud de las personas, al igual que garantizar a la administración la prestación de sus servicios y el cumplimiento de sus funciones.

La medida es proporcional de cara a los derechos fundamentales a la vida y a la salud que la medida busca salvaguardar en razón del virus y el riesgo que este genera para la salud de los ciudadanos.

Concluye que el Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020, cumple con los distintos lineamientos legales y constitucionales, es decir, respeta integralmente el orden jurídico, por lo que no hay lugar a cuestionar su legalidad.

7) Intervención de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República a través de su Contralor Delegado para el Sector Inclusión Social, se pronunció sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 077 de 1° de abril de 2020, manifestando lo siguiente:

El Decreto No. 077 de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Gachancipá-Cundinamarca se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, en tanto acoge como fuente normativa la declaratoria de Estado de Emergencia decretado por el Gobierno Nacional y en el marco de este, se desarrolla el Decreto Legislativo No. 461 de 22 de marzo de 2020, ello cuando dispone de medidas presupuestales, tales como contracreditar y acreditar el presupuesto municipal de gastos de la presente vigencia fiscal, lo cual, atiende a las autorizaciones que en materia presupuestal el Gobierno le confirió a los Alcaldes y Gobernadores para atender el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dentro de los lineamientos presupuestales.

8) Intervención de la Contraloría de Cundinamarca.

La Contraloría de Cundinamarca a través de su Jefe de Oficina Jurídica, se pronunció sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 077 de 1° de abril de 2020, manifestando lo siguiente:

No es posible elevar concepto dentro del trámite de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 077 emanado del Municipio de Gachancipá pero si se evidencia que el mencionado decreto acoge y atiende el marco dispuesto en los Decretos 417 y 461 de 2020.

Señaló que el control fiscal se realiza en virtud de la urgencia manifiesta, que como ya se anotó se verifica una vez celebrado el contrato el cual allega el ente vigilado con el acto administrativo que la declaró.

Advirtió que el ente de control, estará atento a que una vez la entidad suscriba y ejecute los recursos que estime necesarios para atender la situación excepcional de calamidad, dentro del marco de sus competencias realizará la respectiva vigilancia y control de los mismos, en aras de determinar si se garantizaron los principios de la contratación estatal y si se cumplieron los fines del estatales, lo anterior conforme al Plan General de Auditoría, establecido por la Contraloría de Cundinamarca.

9) Concepto del Ministerio Público.

El agente del Ministerio Público delegado ante esta corporación rindió concepto señalando lo siguiente:

En lo que atiende a la **autonomía**, es necesario señalar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por mandato legal, al ser competente para resolver el asunto de legalidad no está subordinado a la decisión previa de otro despacho. Adicionalmente, la **oficiosidad** se genera en virtud de la Ley 137 de 1994 al establecer que "*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*", ello quiere decir, que el Juez o Magistrado competente deberá realizar el control inmediato de legalidad de manera oficiosa.

En lo que concierne a la **conexidad** el burgomaestre declaró que adopta las medidas en concordancia con las autorizaciones del Gobierno Nacional contenidas en el Decreto 461 de 2020 respecto del a disposición de recursos adicionales para atención de la emergencia. En concordancia con lo anterior, aparece demostrada la **necesidad** de los traslados presupuestales

tal y como lo conceptuó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el plenario con lo cual se puede concluir que también se cumple con el requisito de **proporcionalidad**, como acertadamente lo señaló la intervención del a Universidad de los Andes

Concluyó el Ministerio Público que el Decreto 077 del 1 de abril de 2020, Alcaldía Municipal de Gachancipá se encuentra ajustado a Derecho.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20¹ de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de Estados de Excepción, y el artículo 136² de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), las **medidas de carácter general** que sean dictadas **en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la **autoridad de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales** o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. En tanto que, el numeral 14 del artículo 151 la Ley 1437 de 2011³, **le atribuyó competencia en única instancia a los tribunales administrativos frente al 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.**

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

² **"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. (...)."

³ **"ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:
 (...)

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

Bajo el contexto anterior, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para pronunciarse sobre el Decreto No. 077 de 1° de abril de 2020, emitido por la Alcaldesa Municipal de Gachancipá-Cundinamarca puesto que, su fundamento es el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020⁴; decreto legislativo emitido durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto No. 417 del día 17 de marzo de 2020, el cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, modificado por la Ley 666 de 2001 y reglamentada por el Municipio de Gachancipá en el artículo 362 del Acuerdo No. 033 de 2016, el numeral 6° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el numeral 6° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 19 de 1991, reglamentada por el Municipio de Gachancipá en sección VII Artículo 362 del Acuerdo No. 033 de 2016.

2. Estado de emergencia económico, social o ecológico.

Sea lo primero señalar que el artículo 215 constitucional autoriza y/o le permite al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar dichos órdenes y constituyan una grave calamidad pública por un período de hasta de treinta (30) días, que podrá ser prorrogado, cuyas prorrogas sumadas no podrán exceder de noventa (90) días en el año.

El Consejo de Estado precisó que una característica significativa de los estados de excepción, incluido el de Emergencia Económica, Social y Ecológica es la facultad que se le atribuye al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, denominados decretos legislativos, y para este caso en específico, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En ese orden, el Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República o por medio de las autoridades subordinadas a él, tales como ministros de despachos, directores de departamentos administrativos o superintendentes, etc., así como los órganos autónomos e independientes

⁴ "Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020".

y las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones, lo dispuesto en los decretos legislativos expedidos para conjurar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, para lo cual, en uso de sus facultades reglamentarias estatuidas en la Constitución, y las competencias asignadas a cada uno de estos órganos e entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales puede adoptar mediante las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de Estado de excepción.⁵

3. Características del control inmediato de legalidad.

El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*", disposición normativa que, en su artículo 20, prevé el control de legalidad, en los siguientes términos:

"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."
 (Negrillas fuera de texto).

Por su parte, la Ley 1437 de 2011 "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", frente al control inmediato de legalidad, establece:

"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

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena, providencia del 11 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

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.

(...)

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

(...)

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

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

De conformidad con lo anterior, se infiere que, los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, son los **actos de carácter general** que sean proferidos y/o dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales **en ejercicio de la función administrativa** durante los Estados de Excepción y **como desarrollo y/o reglamentación de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción** (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron⁶.

4. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad.

⁶ En ese mismo sentido también se ha pronunciado el Consejo de Estado, sobre el particular, se pueden consultar, entre otras, las siguientes providencias, Consejo de Estado – Sección Primera, sentencia del 26 de septiembre de 2019, expediente No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; Consejo de Estado – Sala Plena, providencia del 15 de octubre de 2013, expediente 11001-03-15-000-2010-00390-00, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno; y sentencia del 5 de marzo de 2012, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

Sea del caso reiterar que, los actos administrativos que pueden ser objeto del control inmediato de legalidad son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, posición esta que además ha sido sostenida y reiterada por la jurisprudencia del máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, recientemente en providencia del 11 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Así, conforme con la normatividad antes transcrita, el control inmediato de legalidad procede contra las decisiones de la administración que reúnan ciertas características a saber:

(1) *Que se trate de un acto de contenido general, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.*

(2) *Que el acto se haya dictado en ejercicio de función administrativa.*

(3) *Que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.⁷*

5. Procedencia del control de legalidad en el caso bajo estudio.

5.1. Que se trate de un acto de contenido general.

De la lectura del **Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020** transcrito en la parte inicial de esta providencia, se evidencia que éste desarrolló lo siguiente: "(...) *Crease en el aparte del presupuesto de gastos de inversión del Municipio de Gachancipá, para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de 2020, el siguiente rubro:*

RUBRO					DENOMINACIÓN
2	3	11	03	05	Atención estado de emergencia por pandemia COVID-19

Efectuó un contra crédito al Presupuesto de Gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 la suma de ciento dieciocho millones de pesos M/cte (\$118.000.000.oo), en las siguientes cuantías:

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 21 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio y providencia del 11 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02506-00
Control Inmediato de Legalidad
Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020
Alcaldía Municipal de Gachancipá-Cundinamarca

RUBRO						FUE NTE	DENOMINACIÓN	VALOR
2	3	0	0	0		01	Fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.	30,000,00 0.00
2	3	0	0	0		01	Dotación de escenarios deportivos e implementos para la práctica del deporte.	8,000,000. 00
2	3	0	0	0		01	XXIV Semana cultural internacional.	33,000,00 0.00
2	3	0	0	0		01	Pago de instructores contratados para la ejecución de programas y proyectos.	30,000,00 0.00
2	3	0	0	0	0	01	Dotación de bibliotecas.	8,000,000. 00
2	3	0	0	0	0		Servicio Público bibliotecario.	9,000,000. 00
TOTAL								118,000,0 00.00

Efectuó una adición en el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, la suma total de ciento dieciocho millones de pesos M/cte (\$118.000.000.00), en las cuantías que se relacionan a continuación:

RUBRO						FUENTE	DENOMINACIÓN	VALOR
2	3	11	03	02		01	Atención a desastres.	18,000,000.00
2	3	11	03	05		01	Atención estado de emergencia por pandemia COVID-19	100,000,000.00
TOTAL								118,000,000.00

Conforme a lo anterior, y examinado el texto del Decreto 077 del 1° de abril de 2020 transcrito en la parte inicial de esta providencia, mediante el cual se crean unos rubros y se hacen unos contracréditos dentro del presupuesto general de gastos de funcionamiento e inversiones del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020 dentro del presupuesto de gastos e inversión del Municipio de Gachancipá, es claro que, sus disposiciones, son de carácter general, pues, su contenido es abstracto o impersonal, además es para atención estado de emergencia por pandemia COVID- 19, por valor de cien millones de

pesos (\$100.000.000.00) y dieciocho millones de pesos (\$18.000.000.00 millones son para desastres), razón por la cual, este primer requisito y/o presupuesto de procedibilidad se encuentra cumplido.

6.2 Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.

Como antes se mencionó, en el Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020 se dispuso crear en el aparte del presupuesto de gastos de inversión del Municipio de Gachancipá, para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020 unos rubros y contracreditar de dicho presupuesto la suma de \$118.000.000.00 y adicionar en esta misma suma dicho presupuesto, para lo cual, la Alcaldesa Municipal de Gachancipá invocó facultades que le confiere la ley, en especial aquellas que le otorga el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020.

En ese contexto, se tiene que, **el Alcalde Municipal de Gachancipá-Cundinamarca expidió el Decreto No. 077 de 1° de abril de 2020, en uso de sus atribuciones y/o en ejercicio de su facultad administrativa.** Razón por la cual, la totalidad del articulado del Decreto mencionado cumple esta segunda exigencia de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

6.3 Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Frente a este tercer requisito observa la Sala que, el Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020 se fundamenta en las siguientes disposiciones jurídicas: **a) Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020⁸** emitido por el presidente de la República, **b) Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020⁹** emitido por el Presidente de la República.

Así las cosas, en el presente asunto, revisado el Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020 "Por medio del cual se crean unos rubros y se hacen unos

⁸ "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional"

⁹ "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"

contracréditos dentro del presupuesto general de gastos de funcionamiento e inversiones del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020”, proferido por la Alcaldesa Municipal de Gachancipá, se observa que su articulado tuvo fundamento y es desarrollo de un decreto legislativo emitido durante el estado de excepción.

Según el texto ya transcrito en precedencia, el Decreto 077 del 1° de abril de 2020 tiene por contenido concretamente lo siguiente: crear en el aparte del “presupuesto de gastos e inversión” del Municipio de Gachancipá-Cundinamarca para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2020; contracrédita en dicho presupuesto para la misma vigencia la suma total de \$118.000.000.00 y se adiciona en ese presupuesto la suma antes mencionada, con el fin de atender el estado de emergencia por pandemia COVID-19.

Así se tiene que, se emitió por parte del Gobierno Nacional – Presidencia de la República el Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días.

En virtud de la expedición del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, disponiendo en el inciso tercero del artículo primero la facultad a los gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en los siguientes términos: *“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”,* estableciendo para el efecto que, *“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 1°).

En ese orden de ideas, se tiene que el Decreto No. 077 de 2020, cumple con el tercer requisito de procedencia del presente medio de control inmediato de legalidad, ya que su expedición fue el 1° de abril de 2020, esto es, con posterioridad a la expedición del Decreto No. 417 del día 17 de marzo de 2020, y se fundamenta en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, decreto legislativo emitido durante el Estado de Excepción y que desarrollan el mismo (Decreto 417 de 2020).

Ahora bien, para fecha en que se expidió el Decreto 077 del 1° de abril de 2020 objeto de análisis se encontraban vigentes los Decretos 417¹⁰; el Decreto Legislativo 461¹¹ de 2020, los cuales, el primero corresponde al estado de excepción y el segundo al decreto legislativo emitido durante el estado de excepción y que desarrolla el mismo, razón por la cual, frente al decreto objeto de estudio, al ser una medida de carácter general, dictada en ejercicio de función administrativa y que por demás adopta las disposiciones de un decreto legislativo expedido durante un Estado de Excepción y que desarrolla el mismo, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020, pues, se infiere de la lectura del decreto objeto de estudio que, que corresponde a un **acto administrativo de carácter general** que fue proferido y/o dictado por autoridad territorial municipales **en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo emitido durante el estado de excepción**.

6. Examen de legalidad del Decreto 077 de 1° de abril de 2020.

Definida la procedibilidad del control inmediato de legalidad del Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis de integralidad de dichas normas, estudio que comprende dos aspectos, formal y materia, en el primero de ellos, comprende revisar la competencia y los requisitos de forma, en el segundo se examina la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno

¹⁰ "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."

¹¹ "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**."

Nacional para superar el estado de excepción y la proporcionalidad de sus disposiciones¹².

6.1 Control formal.

6.1.1 Competencia.

El Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020 "*Por medio del cual se crean unos rubros y se hacen unos contracréditos dentro del presupuesto general de gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020*", para la atención de la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 de 2020, en medio de la pandemia del Coronavirus (COVID-19), fue proferido por la Alcaldesa Municipal de Gachancipá, en el ejercicio de facultades extraordinarias por parte del mandatario local, con ocasión del Estado de Excepción en la modalidad de Emergencia Económica Ecológica y Social.

De conformidad con lo anterior, se hace necesario determinar si mediante la declaratoria del estado de excepción o alguno de los decretos legislativos que expidió el Gobierno Nacional, le otorgaron la facultad a las administraciones municipales para modificar o variar de alguna manera las decisiones de los órganos representativos.

El artículo 286 de la Constitución Política señala que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, **los municipios** y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Por su parte, el artículo artículo 287 ibidem, establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Además de lo anterior, la facultad para imponer contribuciones fiscales, parafiscales, impuestos, los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 11 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

gravables está en cabeza Concejo Municipal en atención a lo establecido en los artículos 313, 315 y 338 de la Carta Política.

En el asunto bajo examen, se tiene que, en ejercicio de estas competencias, el Concejo Municipal de Gachancipá emitió el Acuerdo No, 033 de 2019, mediante el cual aprobó el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos de funcionamiento e inversión del municipio para la vigencia del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020.

En el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1° de enero al 1 de diciembre de 2020 del Municipio de Gachancipá se encuentra los recursos provenientes de rentas o tributos de destinación específica que tiene origen en una ley y tiene como propósito atender gastos de un área específica o actividad especial así: **i) Estampilla Procultura.** Autorizada por el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, modificado por la Ley 666 de 2001 y reglamentada por el Municipio de Gachancipá en el artículo 362 del Acuerdo No. 033 de 2015 y **ii) Contribución especial para el deporte:** Con fundamento en la facultad establecida en el numeral 6° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en el numeral 6° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, Ley 19 de 1991, reglamentada por el Municipio de Gachancipá en la Sección VII. Artículo 362 del Acuerdo No. 033 de 2016.

Así las cosas, se tiene que la Alcaldesa Municipal de Gachancipá mediante el acto administrativo en estudio consideró necesario crear en el aparte del presupuesto de gastos e inversión un rubro para la atención del estado de emergencia por pandemia Covid-19 por la suma de 118. 000.000.00; contracreditó del presupuesto de Gastos e Inversión del municipio las sumas de: \$30.000.000.00 del rubro denominado "**Fomento, Desarrollo y práctica del Deporte, la Recreación y el aprovechamiento del tiempo libre**"; \$8.000.000.00 del rubro de "**Dotación de escenarios deportivos e implementos para la práctica del deporte**"; \$ 33.000.000.00 del rubro denominado "**XXVI Semana Cultural Internacional**"; \$30.000.000.00 del rubro denominado "**Pago de Instructores contratados para la ejecución de programas y proyecto**"; \$8.000.000.00 del rubro Dotación de bibliotecas y \$9.000.000.00 del rubro denominado "**Servicio público bibliotecario**".

Ahora bien, el Decreto legislativo **461 del 22 de marzo de 2020**, facultó a los gobernadores y alcaldes para que sin la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales para hacer frente al estado de emergencia declarada, lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020 y atender los gastos en materia de su competencia.

Sin embargo es del caso señalar que, el citado decreto establece dos limitaciones adicionales que corresponde a que los recursos sólo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de competencia de los gobernadores y alcaldes, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 (Parágrafo 1, artículo 1, del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020) y que facultades extraordinarias establecidas en favor de gobernadores y alcaldes en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución (Parágrafo 2, artículo 1, del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020).

De conformidad con lo anterior se concluye que, la Alcaldesa Municipal de Gachancipá estaba facultada por del decreto legislativo **461 de 22 de marzo de 2020**, para adicionar y contraceditar el presupuesto de gastos de inversión del Municipio de Gachancipá, como quiera que reorientó las restas de destinación específica de Estampilla Procultura y Contribución especial para el Deporte, y estos rubros no corresponden a rentas por los monopolios de suerte y azar y de licores destinados a servicios de salud y educación como lo establece el artículo 336 de la Constitución Política, por lo que no se advierte que haya vulnerado el principio democrático previsto en el artículo 345 de la Constitución Política ni que haya excedido las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, porque dichas facultades estaban previstas para realizar operaciones presupuestales en relación con las rentas de destinación específica.

7.1.2 Requisitos de forma.

Para efectos de examinar este requisito debe tenerse en cuenta la estructura general del Decreto 077 de 2020.

Precisado lo anterior, se tiene que, el Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020 fue expedido con fundamento en: a) Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020 y **b) Decreto Nacional 461 del 22 de marzo de 2020.**

Así mismo, se observa que, el objeto de control inmediato de legalidad, el cual fue suscrito por la Alcaldesa Municipal de Gachancipá, expresa las razones de hecho y de derecho por las cuales se adoptan las medidas contempladas en el mismo, fundamentado en la expedición del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, contiene los elementos que permiten su identificación número de acto administrativo, la fecha de su expedición y su vigencia frente a la creación, el contracrédito y la adición al presupuesto de gastos de funcionamiento del municipio, la especificación de las facultades que permiten su expedición, los motivos que por demás guardan correspondencia con la declaratoria del estado de excepción, esto es, con la causa que lo origina y para cubrir a la población pobre y vulnerable de la localidad, parte resolutive, firma de quien lo suscribe, y además se trata de un acto de carácter general.

De conformidad con lo anterior, el Decreto 077 del 1° de abril de 2020, cumple con los requisitos para la configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa, los que se concretan en los considerandos del acto administrativo y que buscan establecer las normas necesarias para los traslados presupuestales a cargo de la entidad a fin de hacer frente a la pandemia¹³.

7.1.3 Temporalidad del Decreto 009 del 4 de mayo de 2020.

Como se señaló anteriormente, mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹³ Consejo de Estado Sala de lo contencioso Administrativo- Sala Especial de Decisión No. 010, C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia del 11 de mayo de 2020, Expediente No. 11001-03-15-0002020-00944-00.

Desde el punto de vista temporal, respecto del **Decreto No. 077 de 2020**, se observa que el mismo fue expedido el **1° de abril de 2020**, es decir, cuando se encontraba vigente el decreto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Asimismo, el Decreto No. 077 de 2020 hace mención al decreto 417, pero además, se fundamenta en el **Decreto 461 del 22 de marzo de 2020** decreto legislativo emitido durante el estado de excepción y que desarrolla el mismo (Decreto 417 de 2020), razón por la cual, frente al decreto objeto de estudio, es una medida de carácter general, dictada en ejercicio de función administrativa y tiene como fin desarrollar un decreto legislativo expedido durante un Estado de Excepción y que desarrolla el mismo, esto es, expedido en vigencia de disposiciones que desarrollaron el Estado de Excepción.

En tanto que, la medida adoptada en el mismo, se dispuso en el artículo 5° que la misma rige a partir de la fecha de su publicación, y si bien no se indicó hasta cuándo, estima la Sala que, la misma se agota en ese solo acto, pues, la medida se cumple instantáneamente, esto es, durante el tiempo de vigencia Decreto Legislativo 461 de 2020 que desarrolla el Estado de Excepción decretado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

7.2 Control material.

7.2.1 Conexidad.

Respecto del análisis de conexidad en el marco de control de inmediato de legalidad, el Consejo de Estado, ha señalado que: "(...) *Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control tiene fundamento constitucional y guarda relación directa, específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa*"¹⁴.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Rad. 110003-15-000-2010-00390-00 (CA), sentencia del 24 de mayo de 2016.

Así, se debe establecer si el decreto objeto de control guarda relación con las normas que lo sustenta -vigentes al momento de su expedición-, las causas desarrollaron la declaratoria del Estado de Excepción, particularmente, el **Decreto Nacional 461 del 22 de marzo de 2020** emitido por el presidente de la República, vigentes para la fecha de expedición del Decreto No. 077 del 1° de abril de 2020.

El Decreto 077 del 1° de abril de 2020 tiene por contenido concretamente lo siguiente: Crear en el aparte del presupuesto de gastos e inversión del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020; contracréditar en dicho presupuesto para la misma vigencia la suma de \$118.000.000.00 y adicionar el presupuesto de funcionamiento de e inversión en esa misma suma para la atención de la emergencia ocasionada por la pandemia del COVID-19.

Ahora bien, en primer lugar, se tiene que, se emitió por parte del Gobierno Nacional – Presidencia de la República, el **Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de 30 días, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis generada por el Coronavirus - COVID-19 e impedir que éste se propague, pero además, mitigar los efectos económicos que enfrenta el país a raíz de la pandemia, ello debido a que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS), identificó el nuevo virus denominado Coronavirus - COVID-19 como una pandemia y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

En efecto, dentro de los fundamentos planteados por el Decreto No. 417 el día 17 de marzo de 2020, se pudo advertir lo siguiente:

"(...)

Que el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y el 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.

Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de caja conllevan a posibles incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar periodos largos en volver a desarrollarse.

(...)

Que las medidas a disposición del Banco de la República y del gobierno Nacional son insuficientes para conjurar el efecto que, en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes, y la sostenibilidad fiscal de la economía resultan necesarias.

(...)

Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

(...)

Que ha quedado ampliamente justificado que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

(...)"

Luego, se expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020¹⁵, facultando a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados presupuestales a que haya lugar, con fundamento en:

"(...)

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 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

¹⁵ "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"

lo que se requieren adoptan 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 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, 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.

(...)." (Se destaca).

Ahora bien, el **Decreto 077 del 1° de abril de 2020** establece una medida de carácter general, consistente en crear unos rubros, hacer unos contracréditos del presupuesto general de gastos de funcionamiento e inversión del municipio de Gachancipá y adicionar este presupuesto para atender la emergencia generada por la pandemia del COVID-19.

No obstante lo anterior, la adición efectuada en el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, se realizó por un rubro con cuantía de \$18.0000.0000 para Atención de desastres y otro rubro por la suma de \$100.000.000.00 para la atención del estado de emergencia por la pandemia COVID-19.

Respecto de la atención de desastres se advierte que se encuentra regulada en la **Ley 1523 de 2012** "Por la cual se adopta la política nacional de

gestión del riesgo de desastres y establecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, norma que carácter ordinario anterior al decreto de estado de excepción y los que lo desarrollan.

En ese orden, para la Sala es claro que el rubro de dieciocho millones de pesos (\$18.000.000.00), destinado para atención de desastres, no es para cubrir la atención por la emergencia causada por la pandemia Covid-19, razón por la cual va en contra vía del Decreto 461 de 2020, que señala 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, por lo que se declarará la nulidad parcial de esta aparte del Decreto 077 de 1° de abril de 2020.

De otra parte, en lo que respecta a la adición del presupuesto de gastos y funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá-Cundinamarca, por la suma de cien millones de pesos (\$100.000.000.00) para la atención del estado de emergencia por la pandemia COVID-19, se tiene que la medida adoptada por la Alcaldesa Municipal de Gachancipá se encuentra expresamente autorizada por el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, vigente para la fecha de expedición del Decreto 077 del 1° de abril de 2020, con el fin de atender la emergencia generada por la pandemia del COVID-19, lo que además se motiva en disminución del ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, y la afectación de la actividad económica de los trabajadores independientes. Por lo que, es evidente la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control inmediato de legalidad y los motivos que dieron lugar no solo la declaratoria de la emergencia económica, sino al decreto que lo desarrolla y que es fundamento del acto que nos ocupa.

Pero, además, la medida adoptada no controvierte la constitución y la ley, por el contrario, lo que busca es la toma de medidas extraordinarias para

el manejo de la respuesta ante los impactos socioeconómicos, causados por la emergencia sanitaria causa por la pandemia del Coronavirus (COVID-19), a fin de cubrir a la población pobre y vulnerable de la localidad.

En esos términos, la Sala encuentra que la medida de carácter general establecida en el Decreto 077 del 1° de abril de 2020, respecto de la adición del presupuesto de gastos y funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá en cuantía de cien millones de pesos (\$100.000.000.00), para atender la emergencia ocasionada por la pandemia del COVID-19 se encuentra ajustada a derecho.

7.2.2 Proporcionalidad.

Para la Sala, el Decreto No. 077 de 2020, en lo que respecta a la adición del presupuesto de gastos y funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá-Cundinamarca, por la suma de cien millones de pesos (\$100.000.000.00) para la atención del estado de emergencia por la pandemia COVID-19, expedido por el la Alcaldesa Local de Gachancipá cumple con el principio de proporcionalidad, puesto que, se acoge, desarrolla e instrumentaliza la medida adoptada por el Gobierno Nacional en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 cuyo propósito es limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID-19 y con la finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En ese orden, se estima que, el Decreto No. 077 de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Gachancipá, es proporcional con los hechos que dieron origen a la expedición del decreto que desarrolla la declaratoria del estado de excepción en el que se fundamenta, como también tienen correlación entre los fines buscados y los medios empleados para corregirlos.

Ahora bien, debe aclarar la Sala que, los efectos de esta sentencia son de cosa juzgada relativa, esto es, solo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

Finalmente, se debe indicar que, en sesión extraordinaria de la Sala Plena del Tribunal llevada a cabo el día 30 de marzo del año en curso, se determinó que para efectos del trámite del denominado *control inmediato*

de legalidad de los actos administrativos generales dictados por gobernadores y alcaldes en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020 y previsto en los artículos 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por razones de economía y celeridad procesales las sentencias serán suscritas por la Presidenta del Tribunal y el respectivo magistrado ponente del proceso, acompañada la providencia de una certificación expedida por aquella acerca de los magistrados que participaron en la adopción de la decisión lo mismo que de la relación de las aclaraciones y salvamentos de voto emitidos por los integrantes de la corporación en cada caso.

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

F A L L A :

Primero. Declárase la nulidad parcial del aparte del artículo tercero del Decreto No. 077 de 1° de abril de 2020 "*Por medio cual se crean unos rubros y se hacen unos contracréditos dentro del presupuesto general de gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020*", en el cual se establece:

RUBRO					FUENTE	DENOMINACIÓN	VALOR
2	3	11	03	02	01	Atención a desastres.	18,000,000.00

Segundo. Declárase ajustado a derecho los demás apartes del Decreto 077 del 1° de abril de 2020 "*Por medio cual se crean unos rubros y se hacen unos contracréditos dentro del presupuesto general de gastos de funcionamiento e inversión del Municipio de Gachancipá para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020*", por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. 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 del 7 de mayo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, 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, por conducto de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica a la Alcaldesa Municipal de Gachancipá y al Procurador 7 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en las dirección electrónica que obra en el proceso.

Cuarto. 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 de la Alcaldía Municipal de Gachancipá - Cundinamarca, para lo cual, **requiérase** a la Alcaldesa Municipal de Gachancipá - Cundinamarca, para que disponga de la publicación en la página web del municipio.

Quinto. En firme esta providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según acta No.



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta del Tribunal



OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado Ponente