

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
-SECRETARÍA-

[Scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:Scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co)

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

EXPEDIENTE No: **25000-23-15-000-2020-00689-00**

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

AUTORIDAD: ALCALDÍA MUNICIPAL DE PACHO – CUNDINAMARCA

OBJETO DE CONTROL: DECRETO NO. 024 DEL 4 DE ABRIL DE 2020,  
*MEDIANTE EL CUAL SE MODIFICA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y  
GASTOS PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2020 DEL MUNICIPIO DE PACHO,  
PARA SU RESPECTIVO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD*

DECISIÓN: **SENTENCIA**

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el fallo de fecha dieciocho (18) de febrero de dos mil veinte (2020), se **PUBLICA** la presente decisión a través del portal web de la Rama Judicial, y de la Alcaldía del Municipio de Pacho – Cundinamarca.

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  
SECCION PRIMERA  
SUBSECCION B**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25000-23-15-000-2020-00689-00  
**Control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Autoridad:** ALCALDÍA MUNICIPAL DE PACHO –  
CUNDINAMARCA  
**Referencia:** DECRETO No. 024 DEL 4 DE ABRIL DE 2020

Cumplido el procedimiento establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, ejerce esta Sala el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 024 del 4 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Pacho – Cundinamarca.

Se debe indicar que, en sesión extraordinaria de la Sala Plena del Tribunal llevada a cabo el día 1 de febrero 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, dar aplicación inmediata a la ley 2080 de 2021 que en su artículo 44 estableció que a partir de su entrada en vigencia dichos asuntos debían resolverse por la respectiva subsección del Tribunal, a diferencia del trámite en Sala Plena que se venía realizando del artículo 185 del CPACA.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1) Solicitud de control**

A través de correo electrónico remitido a la Secretaría General de esta Corporación, la Alcaldía Municipal de Pacho - Cundinamarca envió copia del **Decreto No. 024 del 4 de abril de 2020**, mediante el cual se modifica el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal de 2020 del municipio de Pacho, para su respectivo control inmediato de legalidad.

El texto del decreto es el siguiente:

**"DECRETO 024 DE 2020  
(Abril 04)**

**POR EL CUAL SE MODIFICA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS PARA  
LA VIGENCIA FISCAL DE 2020**

**EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PACHO CUNDINAMARCA**

*En uso de las facultades Constitucionales y Legales, las consagradas en los Artículos 2, 315, 44 y 45 de la Constitución Política, la ley 137 de 1994, Ley 1523 de 2012, los Decretos Municipales 15 y 17 de 2020, Decreto 461 de 2020, Decreto 512 de 2020*

**CONSIDERANDO**

*Que el Artículo 2 de la Constitución Nacional, establece que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas que residen el territorio Nacional, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.*

*Que el Artículo 315 de la Constitución Nacional, establece las atribuciones del Alcalde Municipal, entre otras las de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, como también, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador.*

*Que la ley 137 de 1994, faculta las modificaciones presupuestales siempre y cuando se cumpla la declaratoria de los estados de emergencia o conmoción allí descritos.*

*Que la Ley 1523 de 2012 establece que, los Alcaldes están investidos con las competencias necesarias para conservar la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.*

*Que mediante Acuerdo Municipal n.º 021 de 2019, el Honorable Concejo Municipal de Pacho expidió el Presupuesto General de Ingresos y Gastos para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre del año 2020.*

*Que mediante Decreto n.º 128 de 2019 se liquidó el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Pacho Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones, para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020.*

*Que mediante Decreto Departamental 140 de 2020, se declara el la calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.*

*Que mediante Decreto Municipal n.º 15 de 2020, se declara la calamidad pública en el Municipio de Pacho Cundinamarca.*

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

*Que dadas las condiciones económicas actuales y los procesos de reorganización poblacional, las entidades territoriales no cuentan con recursos suficientes en sus presupuestos para atender este tipo de emergencias de manera eficiente y oportuna.*

*Que mediante Decreto 461 de 2020, facultó 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.*

*Que mediante Decreto 512 de 2020 el Gobierno Nacional faculta de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.*

*Que con ocasión del Convenio UAEGRD-CDCVI-86 de 2020, encaminado a la toma de medidas extraordinarias para el manejo de la respuesta ante los impactos socio económicos, causados por la emergencia sanitaria y estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se estableció y determinó un aproximado de*

necesidades básicas en atención a la emergencia causada por el COVID - 19.

Que los recursos fruto del convenio se destinarán a "Ayuda Alimentaria y Servicios de Apoyo", los cuales serán invertidos en el marco de la situación de calamidad pública y la emergencia sanitaria, motivo por el cual se asignaran al sector de prevención y atención de desastres.

#### DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO:** Créase un Proyecto dentro del Presupuesto de Gastos para la vigencia fiscal 2020, de acuerdo al siguiente detalle;

2	PRESUPUESTO DE GASTOS
23	INVERSIÓN
2304	OTROS SECTORES
230412	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES
23041201	GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES
2304120106	ATENCIÓN DE DESASTRES
230412010601	AYUDA HUMANITARIA EN SITUACIONES DECLARADA DE DESASTRES
23041201060103	Conv. CDCVI-86 Atención a la emergencia y calamidad causadas por el covid 19
23041201060103 8210104	GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Adicionar el Presupuesto de Ingresos del Municipio para la vigencia fiscal 2020, la suma de **SETENTA Y CUATRO MILLONES PESOS MCTE (\$74.000.000,00)**, en los rubros que se detallan a continuación:

#### ADICIÓN INGRESO

1	INGRESOS TOTALES	74.000.000
11	INGRESOS CORRIENTES	74.000.000
110208	TRANSFERENCIAS	74.000.000
11020803	COFINANCIACIÓN	74.000.000
1102080302	COFINANCIACIÓN DEPARTAMENTAL	74.000.000
110208030201	Conv. CDCVI-86 Atención a la emergencia y calamidad causadas por el covid 19	74.000.000
110208030201 8210104	GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA	74.000.000

**ARTÍCULO TERCERO:** Adicionar el Presupuesto de Gastos de Inversión del Municipio para la Vigencia Fiscal de 2020, la suma de **SETENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS MCTE (\$74.000.000,00)**, como se indica a continuación:

#### GASTO

2	PRESUPUESTO DE GASTOS	74.000.000
23	INVERSIÓN	74.000.000
2304	OTROS SECTORES	74.000.000
230412	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	74.000.000
23041201	GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES	74.000.000
2304120106	ATENCIÓN DE DESASTRES	74.000.000
230412010601	AYUDA HUMANITARIA EN SITUACIONES DECLARADA DE DESASTRES	74.000.000
23041201060103	Conv. CDCVI-86. Atención a la emergencia y calamidad causadas por el covid 19	74.000.000
23041201060103 8210104	GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA	74.000.000

**ARTÍCULO CUARTO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

#### PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Expedido en Pacho, a 04 días del mes de abril de dos mil veinte (2020)

**NESTOR VICENTE OSTOS BUSTOS**  
Alcalde Municipio de Pacho

**ADRIANA LUISA GUERRERO ROCHA**  
Secretaría de Gestión Institucional".

## 2) Actuación procesal surtida

Una vez efectuado el correspondiente reparto por parte de la Secretaría General de esta corporación el día 13 de abril de 2020, le correspondió el conocimiento

del asunto al Despacho del Magistrado Sustanciador, quien, mediante providencia de la misma fecha dispuso avocar conocimiento del Decreto No. 024 del 4 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); además, 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 Pacho – Cundinamarca, para que fijara el aviso en la página web del municipio y allegara los antecedentes que dieron origen al decreto cuyo control inmediato de legalidad se solicita, invitó a las Facultades de Derecho de las universidades: Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, Andes y Rosario, al Ministerio de Hacienda y a 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 del Municipio de Pacho**

El municipio de Pacho – Cundinamarca no presentó el informe requerido por el Despacho del Magistrado Ponente.

### **4) Concepto del Ministerio Público**

Vencido el término de los diez (10) días de que trata el numeral 2 del artículo 185 del CPACA, sin intervención ciudadana ni de las Facultades de Derecho de las universidades invitadas, el 12 de mayo de 2020, el Procurador 7º Judicial II Administrativo rindió concepto manifestando que el Decreto No. 024 del 4 de abril de 2020 emitido por el Municipio de Pacho - Cundinamarca se encuentra ajustado a Derecho, con fundamento en lo siguiente:

Aduce que el asunto se centra en determinar si las medidas decretadas por el alcalde del Municipio de Pacho - Cundinamarca, mediante el Decreto No. 024 del 4 de abril de 2020, se encuentra ajustada a la legalidad, para lo cual, se debe estudiar su legalidad según los criterios de: *i)* integralidad; *ii)* autonomía; *iii)* oficiosidad; *iv)* causalidad normativa o conexidad; *vii)* proporcionalidad; y *viii)* necesidad.

Indica que la *autonomía*, al ser el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por mandato legal, competente para resolver el asunto de legalidad no está subordinado a la decisión previa de otro despacho. Adicionalmente, que 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", lo que 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 adoptó las medidas en concordancia con las autorizaciones del Gobierno Nacional contenidas en el Decreto 512 de 2020 y el Departamento de Cundinamarca, señalando situaciones concretas que inciden en el Municipio de Pacho. 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*.

## **5) Concepto del Ministerio Hacienda y Crédito Público**

A través de apoderado judicial esta entidad presentó el concepto solicitado, que se declare ajustado a derecho el acto administrativo emitido por el Alcalde Municipal de Pacho – Cundinamarca por los siguientes argumentos:

Conforme al Decreto 4712 de 2008, en relación con las entidades territoriales, dentro del marco de la autonomía administrativa de la que gozan por disposición constitucional las entidades territoriales, en desarrollo de la descentralización administrativa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no tiene competencia o funciones encaminadas a la aprobación o autorización de las decisiones que las autoridades territoriales tomen en materia presupuestal o fiscal; estas decisiones deben tomarse dentro del marco constitucional y legal que les ha sido reconocido a las entidades territoriales.

En efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme al artículo 3 del Decreto 4712 de 2008, respecto de las entidades territoriales tiene las siguientes funciones:

*"23. Asesorar y asistir a las entidades territoriales en materia de administración, especialmente en los temas de eficiencia administrativa y fiscal.*

*24. Coordinar la ejecución de los planes y programas de las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica."*

Indica que, estas funciones se ejercen a través de la Dirección de Apoyo Fiscal consagradas en el artículo 43 del Decreto 4712 de 2008.

Agrega además que, en materia presupuestal las entidades territoriales se encuentran sujetas para el manejo de su presupuesto, a los principios contenidos en la Carta Política, a las normas presupuestales que con carácter territorial han debido expedirse en armonía con lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996 – o por éste, en ausencia de las mismas.

Los artículos 352 y 353 de la Carta Política, prescriben:

*"**Artículo 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."*  
(Negrillas fuera del texto)

*"**Artículo 353.** Los principios y las disposiciones establecidas en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto."*

En lo que respecta a la competencia para efectuar modificaciones al presupuesto municipal, manifestó que la facultad para ello, de acuerdo con lo establecido en los numerales 5 de los artículos 313 de la Constitución Política, 92 del Decreto 1333 de 1986 y el numeral 9 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, está en cabeza del concejo municipal.

Precisó que el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece en su literal g) en relación con las funciones de los alcaldes, lo siguiente:

*"**Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto**, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos.*

*territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.*

*Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes."* (subrayado y resaltado fuera de texto).

En consecuencia, reitera que la competencia para modificar el presupuesto

municipal, adicionando recursos en el ingreso y aumentando las apropiaciones inicialmente autorizadas en el presupuesto de gasto o no comprendidas en éste, la tiene única y exclusivamente el Concejo Municipal, exceptuando la adición o incorporación en el presupuesto de ingresos de los recursos de cofinanciación nacional, que puede hacer el alcalde municipal en los términos previstos en el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551.

Sobre la posibilidad que el ejecutivo tanto del nivel central de Gobierno, como de las entidades territoriales modifique el presupuesto inicialmente aprobado por el órgano corporativo de elección popular (Congreso, Asamblea o Concejo Distrital o Municipal) la Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998, expresó:

*"Séptima. En ningún caso, de conformidad con los preceptos de la Constitución Política y con las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto, las "autoridades administrativas" pueden, directamente, ajustar y/o modificar los presupuestos de las entidades públicas, tal como lo dispone el parágrafo 1o. del artículo 41 de la Ley 80 de 1993.*

En lo atinente a las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el Decreto 461 de 2020, expresó que mediante el acto administrativo correspondiente sin la autorización de las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, pueden reorientar las rentas de destinación específica establecidas por Ley, Ordenanza o Acuerdo, sobre las que no recaigan compromisos adquiridos, con el fin de financiar los gastos que en ejercicio de sus competencias deban ejecutar para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República mediante el Decreto Ley 417 de 2020; sin embargo, en el parágrafo 2º del artículo 1 se estipuló que las facultades otorgadas a gobernadores y alcaldes para reorientar rentas, en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política.

Así mismo, pone en conocimiento que la autorización otorgada a los gobernadores y alcaldes en el inciso tercero del artículo 1º del Decreto Ley 461 de 2020, para efectuar por decreto, es decir, sin acudir a las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, adiciones, traslados y modificaciones presupuestales, está limitada a los recursos provenientes de rentas cuya destinación específica se haya dado en la Ley, ordenanza o acuerdo, y que, en aplicación del inciso primero del artículo 1º del Decreto Ley 461 de 2020, hayan sido reorientadas por el gobernador o alcalde como fuente de

financiación de las acciones adoptadas en ejercicio de las competencias asignadas constitucional y legalmente a las entidades territoriales para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco del Decreto Ley 417 de 2020.

En consecuencia, los gobernadores o alcaldes sólo pueden adicionar mediante Decreto al presupuesto de la vigencia fiscal del 2020 los recursos del balance del año 2019, que tengan destinación específica determinada por ley o acto administrativo, orientados a atender los gastos 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, los demás recursos del balance del 2019 que se llegaren a presentar y que correspondan a recursos de libre destinación o de destinación específica señalada por la Constitución Política, se adicionarán al presupuesto actual mediante ordenanza o acuerdo, expedidas por las Asambleas Departamentales o los Concejos Distritales o Municipales.

Resalta que el Gobierno Nacional el 2 de abril de 2020, y también con el fin de atender el Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, expidió el Decreto 512 de 2020, que establece:

**"Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.** *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020."*

Por lo anterior, manifestó que con este nuevo decreto se facultó a los gobernadores y alcaldes para que mediante decreto puedan efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales con el fin de canalizar o ejecutar recursos que se destinen exclusivamente para la atención de la mencionada emergencia. Es decir, extiende las facultades presupuestales al ejecutivo no solo con las rentas de destinación específica reorientadas (Decreto 461/00) sino con otras rentas de que disponga para la atención de la Emergencia.

## **6) Concepto de la Contraloría General de la República**

Esta entidad a través del director de la Oficina Jurídica conceptuó en el proceso de la referencia, en síntesis que la competente para pronunciarse al

respecto es la contraloría territorial correspondiente.

No obstante, expresó que el asunto sometido al control jurisdiccional presenta una regulación especial que delimita la actuación de las Contralorías, para lo cual transcribió los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, que fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C- 949-013.

Posteriormente, hizo referencia a la competencia del control fiscal en el ámbito territorial, alegando que a partir del Acto Legislativo 4 de 2019 surge una modificación normativa de los artículos 267, 268 y 272 constitucionales que han sido el fundamento para el ejercicio de la función pública de la vigilancia y control fiscal ejercida por la Contraloría de la República y por las contralorías territoriales, otorgándose precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses al presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para el desarrollo para el desarrollo de dicho Acto Legislativo, que pueden conllevar cambios en el trámite y ejecución de las facultades constitucionales asignadas a la CGR.

Subraya que, el artículo 272 constitucional fue modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2019, el cual además de disponer que “La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República”.

Agrega que concordante con las disposiciones constitucionales, el Decreto Ley 403 de 2020, *“Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”*, derogó el artículo 65 de la Ley 42 de 1993 a través de su artículo 166, y dispuso en su artículo 4 respecto de la competencia de las contralorías territoriales, concluyendo que si bien la Contraloría General de la República ostenta una competencia general para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos, lo cierto es que dicha competencia se ejerce de acuerdo con la reglamentación legal, a través de la cual se armonizan otros principios constitucionales como el de descentralización administrativa, y el de autonomía de las entidades territoriales, que conforme a lo previsto por la propia constitución, permiten a los contralores departamentales, distritales y municipales ejercer, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente.

## I. CONSIDERACIONES.

### 1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20<sup>1</sup> de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de Estados de Excepción, y el artículo 136<sup>2</sup> 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 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, **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**.

Bajo el contexto anterior, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para pronunciarse sobre el Decreto No. 009 del 4 de mayo de 2020, emitido por el Alcalde Local de Puente Aranda, puesto que, sus fundamentos son el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020<sup>4</sup>; el Decreto 512 del 2 de abril de 2020<sup>5</sup>, decretos legislativos emitidos durante el estado de

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

<sup>2</sup> **“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. (...)”

<sup>3</sup> **“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).

<sup>4</sup> “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”.

<sup>5</sup> “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el

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; y el Decreto Distrital 113 del 25 de abril de 2020<sup>6</sup> expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá en desarrollo de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional, y como desarrollo de los mismos, en virtud de lo previsto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

## **2. Los estados de excepción en Colombia.**

En lo que respecta a los estados de excepción, la Corte Constitucional en sentencia C-802 de 2002, precisó que el derecho es la única alternativa de vida civilizada, es el instrumento normativo con que cuenta el Estado para promover la integración social, satisfacer las necesidades colectivas, establecer pautas de comportamiento y decidir los conflictos suscitados; todo ello con miras a realizar los fines que le incumben como organización política y, por esa vía, hacer efectivos los principios constitucionales y los derechos fundamentales. De allí la interferencia que el derecho ejerce sobre el comportamiento humano y las relaciones sociales, pues, se trata de orientar la institucionalidad y el entramado social precisamente a la realización de valores, principios y derechos.

Con todo, en la vida de los Estados también hay lugar para las situaciones excepcionales, esto es, para aquellos estados de anormalidad que ponen en peligro la existencia del Estado, la estabilidad institucional y la convivencia democrática, que no pueden enfrentarse con los instrumentos jurídicos ordinarios y que imponen la necesidad de una respuesta estatal diferente. Distintos mecanismos han contemplado los Estados para afrontar tales situaciones excepcionales<sup>7</sup>.

Así, Estados como Colombia regulan expresamente la manera como se han de afrontar esos estados excepcionales, pues consagran un derecho

---

marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>6</sup> “Por medio del cual se toman medidas excepcionales y transitorias en los Fondos de Desarrollo Local para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Decreto Ley 417 de 2020 y la Calamidad Pública declarada en Bogotá D.C. por el Decreto Distrito 87 de 2020, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19, a través del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.”

<sup>7</sup> Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho Constitucional. Madrid, Marcial Pons, 2000. Pg.1055 y ss.

constitucional de excepción que comprende una regulación detenida del constituyente y una regulación complementaria del legislador. En ella se fijan los presupuestos para la declaratoria de un estado de anormalidad institucional, se señalan los límites de esas facultades, se configura el sistema de controles a que se somete al ejecutivo y supedita ese régimen a lo dispuesto en una ley de especial jerarquía.

Por lo tanto, los estados de excepción son regímenes especiales concebidos para situaciones de anormalidad, pero se trata de regímenes concebidos al interior del derecho y no fuera de él. Es decir, todo estado de excepción es un régimen de juridicidad. Precisamente por eso son objeto de una detenida regulación del constituyente y del legislador estatutario, pues de lo que se trata es de dotar al Estado de las especiales herramientas que requiere para la superación de la crisis por la que atraviesa, pero de hacerlo sin renunciar a la capacidad de articulación social y de legitimación política propia del derecho. Ello explica que el decreto legislativo de declaratoria del Estado de Excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él sean objeto de un control automático de constitucionalidad y que los actos que reglamenten a éstos sean objeto de un control inmediato de legalidad<sup>8</sup>

### **3. Estado de emergencia económico, social y ecológica**

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.

Se trata de un estado de excepción genéricamente regulado por el artículo 215 constitucional, aunque puede adquirir distintas modalidades según los hechos que den lugar a su declaratoria. Así, puede ser declarado *estado de emergencia económica* cuando los hechos que dan lugar a la declaratoria guardan relación con la perturbación del orden económico; se recurrirá al *estado de emergencia social* cuando la crisis que origina la adopción de la medida excepcional se relaciona con el orden social; se declarará el *estado de*

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-802 del 2 de octubre de 2002, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

*emergencia ecológica* cuando la situación crítica invocada por el gobierno tenga esta naturaleza y; finalmente, se acudirá al *estado de emergencia por calamidad pública* cuando sobrevenga una catástrofe de este tipo. También se pueden combinar las modalidades anteriores cuando los hechos invocados como causantes de la declaratoria revistan la connotación de perturbar o amenazar de manera simultánea los distintos órdenes protegidos por el artículo 215 constitucional, en todo caso, compete al presidente de la República, de conformidad con los hechos invocados, declarar el estado de emergencia que corresponda a la situación.

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 sus autoridades subordinadas a él, tales como ministros de despachos, directores de departamentos administrativos o superintendentes, etc., así como los órganos autónomos e independientes 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 competencia 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.<sup>9</sup>

#### **4. Características del control inmediato de legalidad.**

Como antes se mencionó, 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

---

<sup>9</sup> 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

una grave calamidad pública.

Ahora, es del caso indicar que, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", mediante la cual se regulan los estados de excepción, 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 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 provocaron<sup>10</sup>

Ahora bien, el Consejo de Estado<sup>11</sup> ha precisado que, el examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

Pero, además, ha definido el tribunal supremo de lo contencioso administrativo como características del control inmediato de legalidad las siguientes<sup>12</sup>:

- a)** Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 le otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b)** Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional y/o la autoridad territorial departamental o municipal debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c)** Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, providencia del 5 de marzo de 2012, Radicación número: 11001-03-15-000-2010- 00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

<sup>12</sup> Ver, entre otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472- 01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

**d)** Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

La Sala Plena del Consejo de Estado ha venido precisando además que el control es compatible con la acción pública de nulidad, que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

**e)** La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>13</sup>.

De otra parte, en lo que respecta al alcance del control inmediato de legalidad, el mismo Consejo de Estado ha sostenido que el control inmediato de que

---

<sup>13</sup> Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo, se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional<sup>14</sup>

## **5. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad**

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.<sup>15</sup>

## **6. Procedencia del control de legalidad en el caso bajo estudio.**

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, providencia del 23 de noviembre de 2010, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00196-00, C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>15</sup> 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.

Ahora bien, procede esta Corporación a determinar si, en el caso bajo estudio, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 024 del 4 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Pacho – Cundinamarca, o si, por el contrario, este Tribunal debe declararse inhibido total o parcialmente de ello.

### **6.1 Que se trate de un acto de contenido general**

De la lectura del Decreto No. 024 de 2020 transcrito en la parte inicial de esta providencia, se tiene que este dispuso "*modificar el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal de 2020*".

Así mismo, al examinarse el contenido de dicho acto administrativo, se evidencia que éste desarrolló las siguientes medidas: **(1)** Creó un Proyecto dentro del Presupuesto de Gastos para la vigencia fiscal 2020; **(2)** Adicionó al presupuesto de ingresos del municipio para la vigencia fiscal 2020, la suma de setenta y cuatro millones pesos mcte (\$74.000.000,00); y **(3)** Adicionó al presupuesto de gastos de inversión del municipio para la vigencia fiscal de 2020, la suma antes mencionada.

Conforme a lo anterior, y examinado el texto mismo del Decreto No. 024 de 2020 transcrito en la parte inicial de esta providencia, es claro que, sus disposiciones, son de carácter general, pues, su contenido es abstracto o impersonal, además es para hacer frente a la situación de emergencia sanitaria y calamidad pública generada por la pandemia del Coronavirus (Covid-19), 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. 024 de 2020 se dispuso *modificar el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal de 2020*, para lo cual, el Alcalde Municipal de Pacho invocó facultades que le confiere la Constitución y la ley, en especial aquellas que le otorgan el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 en lo relacionado a las modificaciones presupuestales siempre y cuando se cumpla la declaratoria de los estados de emergencia o conmoción allí descritos, y la Ley 1523 de 2012 respecto de las competencias necesarias para conservar la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Adicionalmente, en las consideraciones de dicho acto administrativo, invoca el Alcalde Municipal su calidad de jefe de la administración local y hace expresa referencia al artículo 315 de la Constitución Política, el cual le confiere atribuciones para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, **dirigir la acción administrativa del municipio**, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y **ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto**, respectivamente.

Así mismo, pone de presente, entre otras normas, los siguientes artículos de la Constitución Política: el artículo 2° de conformidad con el cual las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia; 44 y 45 que consagran los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, y la obligación del Estado de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Conforme a lo anterior, resulta pertinente conceptualizar función administrativa, lo cual se hará a continuación:

### **Función administrativa.**

En lo que respecta a las **funciones administrativas**, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 30 de julio de 2019, radicado No. 11001-03-06-000-2019-00051-00(2416), C.P. Dr. Germán Alberto Bula Escobar, señaló que, corresponden en principio a actividades encomendadas al ejecutivo y **dirigidas a la aplicación de la Constitución, de la ley, y de los ordenamientos inferiores**<sup>16</sup>. Pero que, en un sentido más amplio y acorde con nuestra realidad institucional, por **función administrativa** se entiende aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley, y que, excepto para las supremas autoridades administrativas, se caracteriza por la presencia de un poder de instrucción.<sup>17</sup>

Así, el género es la función pública y una de sus especies es la función administrativa, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder del Estado. Así las cosas, la función administrativa es siempre actividad del poder estatal, sea que se realice por órganos o autoridades públicas o por particulares, **con la finalidad de materializar los derechos y principios**

<sup>16</sup>Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 14 de mayo de 1985. Expediente 10

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 10 de febrero de 2010. Expediente AC

### **consignados en la parte dogmática de la Constitución<sup>18</sup>**

Más exactamente la función administrativa, como lo ha manifestado esta Sala de Decisión<sup>19</sup> se puede definir como la actividad propia y exclusiva del Estado desarrollada o adelantada por las distintas Ramas del Poder Público y los órganos constitucionales autónomos de poder <sup>20</sup>e incluso por particulares investidos de tales facultades por la Constitución Política y la ley, cuyas actuaciones pueden tener origen en ejercicio del derecho de petición en interés general, en ejercicio del derecho de petición en interés particular, en conductas o actividades del ciudadano en cumplimiento de un deber legal, y de oficio por parte de la administración pública, que se ejerce en nivel sublegal, esto es, con un doble grado de subordinación jurídica (la ley y la Constitución), con sujeción a normas de derecho público y caracterizada por un poder de instrucción por parte de autoridades jerárquicamente superiores sobre las que les son subordinadas, con excepción de las supremas autoridades administrativas<sup>21</sup>

En ese contexto, se tiene que, el Alcalde Municipal de Pacho expidió el Decreto No. 024 del 4 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.

Así mismo, en la tradición jurídica se han distinguido *el poder de policía y la función de policía*. El *poder de policía* es la competencia o facultad jurídica asignada de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos, de expedir normas generales impersonales y preexistentes, normadoras del comportamiento ciudadano que tienen que ver con el orden público y la libertad. En tanto que, la *función de policía* puede tenerse como la gestión administrativa concreta o material del poder de policía ejercida dentro de los marcos jurídicos impuestos por éste<sup>22</sup>.

### **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**

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 8 de junio de 2011. Expediente 2004-00540.

<sup>19</sup> Al respecto puede verse, entre otras providencias, el auto de 20 de enero de 2020, expediente 25307-33-33-003-2019-00251-01, actor Israel Antonio Gómez Buitrago, MP Fredy Ibarra Martínez.

<sup>20</sup> Como lo son por ejemplo el Banco de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, etc.

<sup>21</sup> Como por ejemplo alcaldes municipales, gobernadores departamentales, Presidente de la República, etc., respecto de quienes en las respectivas organizaciones administrativas no hay un superior jerárquico.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 22 de agosto de 2001, expediente No. 08001-23-31-000-1990-3344-01(13344), C.P. Dr. María Elena Giraldo Gómez.

### **legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

Frente a este tercer requisito observa la Sala que, el Decreto No. 024 del 4 de abril de 2020 se fundamenta en las siguientes disposiciones jurídicas: **(a)** Constitución Política de Colombia, **(b)** Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", **(c)** Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", **(d)** Acuerdo Municipal 021 de 2019 en el cual el Concejo Municipal de Pacho – Cundinamarca expidió el Presupuesto General de Ingresos y Gastos para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020, **(e)** Decreto 128 de 2019 en el cual se liquidó el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Pacho Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones, para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020, **(f)** Decreto Departamental 140 de 2020 "Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones", **(g)** Decreto Municipal 15 de 2020 en el cual se declara la calamidad pública en el Municipio de Pacho - Cundinamarca, **(h) Decreto 461 del 22 de marzo de 2020** "Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020", **(i) Decreto 512 del 22 de marzo de 2020** "Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" emitidos estos dos últimos por el Presidente de la República.

Así las cosas, en el presente asunto, revisado el Decreto Municipal No. 024 del 4 de abril de 2020 "por el cual se modifica el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal de 2020", proferido por el Alcalde Municipal de Pacho - Cundinamarca, se observa que su articulado tuvo fundamento y es desarrollo de dos de los decretos legislativos emitidos durante el estado de excepción.

Según el texto transcrito en precedencia el Decreto 024 del 4 de abril de 2020 tiene por contenido concretamente lo siguiente:

1º) Crear un Proyecto dentro del Presupuesto de Gastos para la vigencia fiscal 2020, "Conv. CDCVI-86 Atención a la emergencia y calamidad causadas por el covid 19".

2º) Adicionar el Presupuesto de Ingresos del Municipio para la vigencia fiscal 2020, la suma de setenta y cuatro millones pesos m/cte. (\$74.000.000,00), incluido el convenio anterior.

3º) Adicionar el Presupuesto de Gastos de Inversión del Municipio para la Vigencia Fiscal de 2020, la suma de setenta y cuatro millones de pesos m/cte. (\$74.000.000,00).

4º) Determinar que el decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

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.

Lo anterior 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 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 *"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"*, 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 1º).

Así también, se expidió por parte del Gobierno Nacional el Decreto 512 de 2020 *"Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de*

*Emergencia Económica, Social y Ecológica”, disponiendo en el 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 a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de tos recursos que, en el marco de sus competencias, eran necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el de 2020”, aclarando para el efecto que, *Las facultades otorgadas a los Gobernadores y Alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”* (artículo 2°).*

En ese orden de ideas, se tiene que el Decreto Municipal No. 024 del 4 de abril de 2020, cumple con el tercer requisito de procedencia del presente medio de control inmediato de legalidad, ya que su expedición fue el 4 de marzo de 2020, es decir, con posterioridad a la expedición del Decreto No. 417 del día 17 de marzo de 2020, y se fundamenta en los Decretos 461 del 22 de marzo de 2020 y 561 de 2 de abril del mismo año, decretos legislativos emitidos durante el estado de excepción y que desarrollan el mismo (417), razón por la cual, frente al mismo, al ser 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, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto Municipal No. 024 del 4 de abril de 2020.

## **7. Examen de legalidad del Decreto 024 de 2020**

Definida la procedibilidad del control inmediato de legalidad del Decreto Municipal No. 024 del 4 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 Nacional para superar el estado de excepción y la proporcionalidad de sus disposiciones.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> 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

## 7.1 Control formal

### 7.1.1 Competencia

En lo que respecta a este aspecto, se debe destacar que el artículo 314 de la Constitución Política establece que en cada municipio habrá un **alcalde**, quien es el **jefe de la administración local** y representante legal del municipio. En tanto que, el artículo 315 señala cuáles son sus atribuciones, entre otras, cumplir y hacer cumplir, entre otras normas, los decretos del gobierno, y dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio, y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

No obstante, el artículo 287 de la misma normatividad establece que, *las entidades territoriales, como lo son los municipios, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses pero dentro de los límites que la propia Constitución y la ley determinan, como por ejemplo para "administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones"* (numeral 3).

Por su parte, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, además de indicar que las funciones del alcalde son las que le asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo, precisa unas funciones específicas, de las que resulta pertinente destacar que en el literal *d)* se señalan las relacionadas con la administración municipal, de donde se destaca que, le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables y dictar los actos necesarios para su administración; y ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas.

En tanto que, el artículo 93 de la Ley 136 de 1994, establece que, el **Alcalde, para las funciones que le son propias, dictará decretos**, resoluciones y las órdenes **necesarias**.

En ese orden, se tiene que, el Alcalde Municipal de Pacho – Cundinamarca, de conformidad con las funciones señaladas y las atribuciones conferidas por la Constitución y la ley **como jefe de la administración local** y representante legal de la entidad territorial, está facultado además para dictar decretos para el cumplimiento de las funciones que le son propias, **goza de competencia constitucional y legal para dirigir la actividad administrativa del municipio**, por ende, **puede establecer las normas necesarias para ordenar los gastos del municipio y diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos.**

Ahora bien, es importante anotar que las adiciones constituyen un tipo de modificación al presupuesto de rentas y recursos de capital, por lo tanto, hacen parte del proceso de ejecución y operan básicamente cuando se requiere incorporar recursos inicialmente no contemplados en el presupuesto aprobado, en este caso, se expidió mediante el Acuerdo Municipal 021 de 2019 y se liquidó mediante el Acuerdo 128 de 2019, dichos actos servirán de base para abrir créditos (gastos) adicionales o para aumentar los existentes; las modificaciones, así como todas las demás disposiciones en materia presupuestal, se rigen por la ley Orgánica de Presupuesto y las normas que expresamente la modifiquen, reglamenten o adicionen, es decir, por el Decreto 111 de 1996, la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003, entre otras.

El Decreto 111 de 1996 en el artículo 109 ordena a las entidades territoriales expedir su normatividad presupuestal siguiendo *"las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial"*, sin olvidar que, si la entidad territorial no ha expedido su norma orgánica de presupuesto, todo su proceso presupuestal se rige por las disposiciones de la ley orgánica.

Adicionalmente, tanto las leyes especiales sobre organización de los municipios (Decreto Ley 1333/86, Ley 136/94) como la Constitución Política fijan en cabeza de la corporación administrativa las competencias en materia presupuestal; así el artículo 313 de la Constitución establece como funciones de los concejos, entre otras, las siguientes:

"(...)

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. (...)*”.

De acuerdo con lo anterior, para adicionar recursos al presupuesto, cualquiera sea su procedencia, se concluye lo siguiente:

- 1. “La adición se hará conforme a lo establecido en la norma orgánica presupuestal de la entidad territorial la cual no debe diferir sustancialmente de lo contemplado al respecto en los artículos 81 y 82 del Decreto 111/96.*
- 2. Para adicionar el recurso al presupuesto, el contador municipal debe certificar que el mismo está disponible en caja. Es decir que el recurso se incorpora al presupuesto una vez recibido por parte de la entidad territorial y no antes.*
- 3. La facultad para efectuar la adición es de la corporación administrativa a iniciativa del ejecutivo. Esto significa que en principio, el ejecutivo no puede hacer directamente la adición de recursos al presupuesto.*
- 4. El ejecutivo puede adicionar recursos al presupuesto directamente (mediante decreto) únicamente si el concejo le otorga facultades precisas y pro tempore para ello. Esto significa que el acto administrativo que las otorgue debe indicar claramente el recurso que se va a adicionar (facultad precisa) y el tiempo durante el cual el ejecutivo puede efectuar dicha adición (facultad pro tempore).*
- 5. Es de anotar que el recurso puede ingresar a las cuentas del municipio antes que al presupuesto, es decir que no hay obligatoriedad de adicionar el recurso inmediatamente es recibido. No obstante, para efectuar compromisos con cargo a dichos recursos los mismos se deben incorporar al presupuesto, en otras palabras el recurso se puede recibir sin que previamente se haya incorporarlo al presupuesto, pero no se puede ejecutar (comprometer) sin que esté presupuestado.”*

Por lo anterior, la autoridad municipal competente para adicionar el presupuesto es el concejo municipal y no el alcalde, pues, este no tiene asignada tal atribución ni en la ley ni en la Constitución.

Sin embargo, debe advertirse que en desarrollo del estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo del presente año se dictó el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo a través del cual “ se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, y en esa dirección entonces dicha legislación autorizó en forma excepcional a los alcaldes y gobernadores para “dictar directamente” normas o adoptar medidas para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 1º del citado decreto, y en cualquiera de esos eventos sin necesidad de acudir a los concejos municipales a las asambleas en el caso de los departamentos-.

Apoyando lo anterior, se expidió el Decreto 512 de 2 de abril de 2020 que, igualmente facultó a los gobernadores y alcaldes *"para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, eran necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el de 2020"*.

Así, los artículos **primero, segundo y tercero** del Decreto Municipal No. 024 del 4 de abril de 2020, mediante los cuales se adoptan medidas administrativas para crear un proyecto dentro del presupuesto de gastos, adicionar al presupuesto de ingreso y adicionar al presupuesto de gastos del municipio de Pacho con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020, son válidas por cuanto tienen el claro, específico e inequívoco propósito de otorgar una ayuda, en condiciones de igualdad, a todos las personas vulnerables del municipio por motivo de la pandemia, por lo tanto dichas medidas son idóneas, concretas, y eficaces para dicho propósito, y por tanto su conexidad material y finalística con las normas dictadas en el estado de excepción y especialmente con las de los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020 son evidentes, en la medida en que se suscribió un convenio para la atención a la emergencia y calamidad causadas por el Covid-19, en el municipio de Pacho – Cundinamarca, más aún cuando ya en el Departamento, por ende en ese ente territorial se había declarado la calamidad pública.

### **7.1.2 Requisitos de forma.**

En lo que respecta a este requisito, para efectos de examinar este requisito debe tenerse en cuenta la estructura general del Decreto 024 de 2020.

Precisado lo anterior, se tiene que, el Decreto No. 024 del 4 de abril de 2020 fue expedido con fundamento en **(a)** Constitución Política de Colombia, **(b)** Ley 137 de 1994, **(c)** Ley 1523 de 2012, **(d)** Acuerdo Municipal 021 de 2019, **(e)** Decreto 128 de 2019, **(f)** Decreto Departamental 140 de 2020, **(g)** Decreto Municipal 15 de 2020, **(h) Decreto 461 del 22 de marzo de 2020**, y **(i) Decreto 512 de 2 de abril de 2020**.

Así mismo, se observa que, el Decreto 024 del 4 de abril de 2020, el cual fue suscrito por el Alcalde Municipal de Pacho, 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 *"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 del Decreto 512 de 2 de abril de 2020 *"Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, contiene los elementos que permiten sus identificaciones números de actos administrativos, las fechas de su expedición y su vigencia frente a la especificación de las facultades para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, que además permiten su expedición, motivos que por demás guardan correspondencia con la declaratoria del estado de excepción, esto es, con la causa que lo originan, parte resolutive, firma de quien lo suscribe, y además se trata de un acto de carácter general.

De conformidad con lo anterior, los artículos **primero, segundo y tercero**, del Decreto 024 del 4 de abril de 2020, cumplen 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 las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a cargo de la entidad que se generaron por la pandemia<sup>24</sup>

#### **7.1.2 Temporalidad de los artículos primero, segundo y tercero del Decreto 024 del 4 de abril 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.

Desde el punto de vista temporal, respecto del **Decreto No. 024 de 2020**, se observa que el mismo fue expedido el **4 de abril de 2020**, es decir, en vigencia del decreto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

En tanto que, las medidas adoptadas en el mismo, entre ellas, las disposiciones

---

<sup>24</sup> 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.

artículos primero, segundo y tercero rigieron y/o surtieron efectos a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día domingo 5 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 15 de abril de 2020, es decir, durante el tiempo de duración del estado de excepción declarado 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"*<sup>25</sup>.

Así, se debe establecer si el Decreto objeto de control (artículos **primero, segundo y tercero**) guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción y las normas que lo sustentan, particularmente, el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"*, y el Decreto 512 de 2 de abril de 2020 *"Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

Así, se debe establecer si el Decreto objeto de control (artículos **primero, segundo y tercero**) guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción y las normas que lo sustentan, particularmente, el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"*, y el Decreto 512 de 2 de abril de 2020 *"Por el cual se autoriza temporalmente a los*

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Rad. 110003-15-000-2010-00390-00 (CA), sentencia del 24 de mayo de 2016

gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

### 7.2.1.1 Examen de los artículos primero, segundo y tercero del Decreto 024 del 4 de abril de 2020.

El contenido de los artículos es del siguiente tenor literal:

**"ARTÍCULO PRIMERO:** Créase un Proyecto dentro del Presupuesto de Gastos para la vigencia fiscal 2020, de acuerdo al siguiente detalle;

2	PRESUPUESTO DE GASTOS
23	INVERSIÓN
2304	OTROS SECTORES
230412	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES
23041201	GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES
2304120106	ATENCIÓN DE DESASTRES
230412010601	AYUDA HUMANITARIA EN SITUACIONES DECLARADA DE DESASTRES
23041201060103	Conv. CDCVI-86 Atención a la emergencia y calamidad causadas por el covid 19
23041201060103 8210104	GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Adicionar el Presupuesto de Ingresos del Municipio para la vigencia fiscal 2020, la suma de **SETENTA Y CUATRO MILLONES PESOS MCTE (\$74.000.000,00)**, en los rubros que se detallan a continuación:

#### ADICIÓN INGRESO

1	INGRESOS TOTALES	74.000.000
11	INGRESOS CORRIENTES	74.000.000
110208	TRANSFERENCIAS	74.000.000
11020803	COFINANCIACION	74.000.000
1102080302	COOFINANCIÓN DEPARTAMENTAL	74.000.000
110208030201	Conv. CDCVI-86 Atención a la emergencia y calamidad causadas por el covid 19	74.000.000
110208030201 8210104	GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA	74.000.000

**ARTÍCULO TERCERO:** Adicionar el Presupuesto de Gastos de Inversión del Municipio para la Vigencia Fiscal de 2020, la suma de **SETENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS MCTE (\$74.000.000,00)**, como se indica a continuación:

#### GASTO

2	PRESUPUESTO DE GASTOS	74.000.000
23	INVERSIÓN	74.000.000
2304	OTROS SECTORES	74.000.000
230412	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	74.000.000

23041201	GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES	74.000.000
2304120106	ATENCIÓN DE DESASTRES	74.000.000
230412010601	AYUDA HUMANITARIA EN SITUACIONES DECLARADA DE DESASTRES	74.000.000
23041201060103	Conv. CDCVI-86. Atención a la emergencia y calamidad causadas por el covid 19	74.000.000
23041201060103 8210104	GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA	74.000.000

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.

Lo anterior 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 por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.*

*Que la adopción de medidas de rango legislativo -Decretos ley-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.*

(...)

*Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet), a título de préstamo o cualquier otro que se requiera; .*

(...)

*Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional a crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 en los términos que este establezca.*

*Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada*

*por esta pandemia;*

*(...)*

Luego, se expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"*, facultándolos igualmente para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones 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 Republica 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 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 señalas 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*

Posterior a ello, se expidió el Decreto 512 de 2 de abril de 2020, "Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", el cual se consideró y decretó lo siguiente:

"(...)

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

(...)

*Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señalo en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptan mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.»*

*Que como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se requieren recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas dirigidas, entre otros propósitos, a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que conlleva la rápida propagación del nuevo coronavirus COVID- 19, en el marco de la coyuntura en la que actualmente se encuentra el país.*

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

***Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan realizar movimientos y operaciones presupuestales, incluida las adiciones presupuestales debidamente soportadas, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos con el objetivo de atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica.***

*Que el Decreto 111 de 1996, «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto», normativa presupuestal aplicable por disposición de su artículo 109 del precitado Decreto, ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, para lo que se requiere que los gobernadores y alcaldes acudan a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.*

*Que la Corte Constitucional, en Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017, en la cual efectuó la revisión constitucional del Decreto Legislativo 733 de 2017, preciso que:*

*«La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación*

*o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. [...] sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, **en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.**»*

***Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.***

(...).

En mérito de lo expuesto

#### **DECRETA:**

***Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, eran necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el de 2020.*

(...)" (negritas adicionales).

Ahora bien, los artículos **primero, segundo y tercero** del Decreto 024 del 4 de abril de 2020 establecen unas medidas de carácter general, consistente en la creación de un proyecto dentro del presupuesto de gastos del municipio para la vigencia fiscal 2020, además se adicionó al presupuesto de ingresos la suma de 74'000.000 en ciertos rubros y al presupuesto de gastos de inversión del municipio de Pacho – Cundinamarca, en cumplimiento efectivo de las facultades temporales otorgadas por el Gobierno nacional para dicho fin dispuestas en los Decretos 461 del 22 de marzo de 2020 y 512 de 2 de abril de 2020.

Así, se tiene que la medida adoptada por el Alcalde Municipal de Pacho se encuentra expresamente autorizado por los Decretos Legislativos 461 del 22 de marzo de 2020 y 512 de 2 de abril del mismo año, los cuales contienen el mandatos imperativos (facúltese) para los **alcaldes y gobernadores de realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias,**

**eran necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el de 2020**, medida que por demás deviene de la **adopción de medidas de orden legislativo tendientes a fortalecer las facultades de las autoridades territoriales, con el fin de facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del nuevo coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.** .

Pero además, la medida adoptada se ajusta a las disposiciones de la ley estatutaria que regula los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues, de conformidad con el artículo 4° de la Ley 137 de 1994 *"Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"*, **durante los estados de excepción serán intangibles los derechos a la vida y a la integridad personal, a la protección de la familia**, y los derechos del niño, concurriendo a la protección, tanto por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, por ende, la medida adoptada en los artículos **primero, segundo y tercero** del Decreto 024 del 4 de abril de 2020, que a su vez fue dispuesta por el Gobierno Nacional mediante los Decretos Legislativos 461 del 22 de marzo de 2020 y 512 de 2 de abril del mismo año, no controvierten 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 y estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Adicionalmente, Alcalde Municipal de Pacho – Cundinamarca, de conformidad con las funciones señaladas y las atribuciones conferidas por la Constitución y la ley, **como jefe de la administración local** puede **establecer las normas necesarias para ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto**, por lo que, el alcalde goza de plena facultad para realizar las adiciones a que haya lugar en el presupuesto del municipio, por ende, las normas en cuestión también se ajustan a las competencias que le confiere el artículo 315 constitucional y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 previamente transcrito.

En esos términos, la Sala encuentra que la medida de carácter general establecida en los artículos **primero, segundo y tercero** del Decreto 024 del 4 de abril de 2020, se encuentra ajustada a derecho.

### **7.2.1.2 Examen del artículo cuarto del Decreto 024 del 4 de abril de 2020**

Finalmente, *el artículo cuarto* del decreto municipal dispone que este rige a partir de la fecha de su publicación, es decir, fija el momento a partir del cual resulta exigible u oponible el acto administrativo expedido, lo cual guarda debida armonía con lo dispuesto sobre el particular en el artículo en el artículo 65<sup>26</sup> de la Ley 1437 de 2011.

### **7.2.2 Proporcionalidad.**

Para la Sala, los artículos **primero, segundo y tercero** del Decreto No. 024 de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Pacho – Cundinamarca, cumplen con el principio de proporcionalidad, puesto que, en dichas disposiciones, se acoge, desarrolla e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en los Decretos 461 del 22 de marzo de 2020 y 512 del 2 de abril del mismo año cuyo propósito es limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID-19 y de proteger la salud del público en general, para lo cual, fue necesario realizar adiciones en los presupuestos de ingresos y de gastos de inversión del municipio.

Cabe anotar que, con la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se justifica y hace necesario, ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las entidades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y los detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular aquellas que permitan atender a la población más vulnerable, tomar acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En ese orden, se estima que, los artículos **primero, segundo y tercero** del

---

<sup>26</sup> **ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz

Decreto No. 024 de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Pacho – Cundinamarca, son proporcionales con los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción, como también tienen correlación entre los fines buscados y los medios empleados para corregirlos. Pero, además, no desbordan los decretos legislativos que pretende desarrollar y/o adoptar.

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.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A:**

**Primero. Declárase** ajustado a derecho el Decreto No. 024 del 4 de abril de 2020 *"POR EL CUAL SE MODIFICA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2020"*, proferido por la Alcaldía Municipal de Pacho–Cundinamarca, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo.** 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 al Alcalde Municipal de Pacho – Cundinamarca 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.

**Tercero. Publíquese** esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto, lo mismo que en la página electrónica oficial del Municipio de Pacho – Cundinamarca, para lo cual, **requiérase** al Alcalde del Municipio de Pacho–Cundinamarca, para que disponga de la publicación en la página web del municipio.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado Ponente**



**FREDY HERNANDO IBARRA MARTINEZ**  
**Magistrado**



**MOISES RODRIGO MAZABÉL PINZÓN**  
**Magsitrado**