

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "D"



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

MAGISTRADO PONENTE: Dr. CERVELEÓN PADILLA LINARES

PROCESO No.: 25000-23-15-000-2020-01270-00.

**AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA DEL MUNICIPIO
DE TAUSA.**

**ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 028 DEL 24 DE MARZO
DE 2020.**

ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Procede la Sala a ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto No. 028 del 24 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se crean rubros y se efectúan unos traslados dentro del presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Tausa Cundinamarca para la vigencia fiscal del 2020, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el Decreto Presidencial 417 de 2020”*, expedido por el alcalde del municipio de Tausa.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto sometido a control.

El alcalde del municipio de Tausa, Cundinamarca, expidió el Decreto No. 028 del 24 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se crean rubros y se efectúan unos traslados dentro del presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Tausa Cundinamarca para la vigencia fiscal del 2020, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el Decreto Presidencial 417 de 2020”*.

En la parte considerativa del mentado acto administrativo, se expone que el 21 de marzo de 2020, el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres

aprobó el Plan de Acción para la prevención y actuación frente a casos de infección por el nuevo Coronavirus, ordenando su implementación y respuesta ante el riesgo. Sin embargo, para su cumplimiento es necesario que la E.S.E. Centro de Salud de Tausa disponga de inmediato bienes (equipos, insumos) y servicios (personales) que se requieran, teniendo en cuenta los lineamientos dados por la Secretaría de Salud Departamental.

Asimismo, se advierte que los recursos presupuestados para el Fondo de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Tausa, creado mediante Acuerdo Municipal No. 033 del 22 de septiembre de 2012, son insuficientes para conjurar la crisis y conservar la salubridad en el municipio.

Por lo tanto, con fundamento en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, "*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*", proferido por el Presidente de la República, y la Ley 1523 de 2012, el Alcalde del municipio de Tausa:

"DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Crease dentro del Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Tausa Cundinamarca para la vigencia fiscal 2020 los siguientes rubros así:

GASTOS

2312	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES
231299	<i>Fondo Municipal de Gestión del Riesgo</i>
23129902	<i>Conocimiento del riesgo</i>
23129903	<i>Reducción del riesgo</i>
23129904	<i>Manejo de Desastres</i>
23129905	<i>Radio comunicaciones información para la gestión del Riesgo de desastres</i>
23129906	<i>Protección Financiera</i>

ARTÍCULO SEGUNDO: Contracreditese dentro del Presupuesto General de rentas y gastos del Municipio de Tausa Cundinamarca, para la vigencia fiscal 2020, la suma de CIENTO DOCE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS CON 17 CTVOS MC (\$112.154.387,17); así:

RUBRO	DENOMINACIÓN	VALOR
2	PRESUPUESTO DE GASTOS	112,154,387.17
23	GASTOS DE INVERSIÓN	112,154,387.17
2310	SECTOR AMBIENTE	80,000,000.00

231009 33206	Adquisición De Predios de Reserva Hídrica y Zonas De Reservas Naturales FUENTE: EMGESA 90% F.I.	80,000,000.00
2312	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	32,154,387.17
23129901 11003	Apoyo para Financiamiento de la Gestión del riesgo FUENTE: RP MULTAS	19,727,836.00
23129901 11001	Apoyo para Financiamiento de la Gestión del riesgo FUENTE: R.B. RECURSOS PROPIOS	288,227.17
23129901 11008	Apoyo para Financiamiento de la Gestión del riesgo FUENTE: R.B. EMGESA 90% F.I.	12,138,334.00
	TOTAL CONTRACREDITOS	112,154,387.17

ARTÍCULO TERCERO: Créditese dentro del Presupuesto General de rentas y gastos del Municipio de Tausa Cundinamarca, para la vigencia fiscal 2020, la suma de CIENTO DOCE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS CON 17 CTVOS MC (\$112.154.387,17); así:

RUBRO	DENOMINACIÓN	VALOR
2	PRESUPUESTO DE GASTOS	112,154,387.17
23	GASTOS DE INVERSIÓN	112,154,387.17
2312	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	32,154,387.17
23129902 33206	Conocimiento del riesgo FUENTE: EMGESA 90% F.I.	6,000,000.00
23129903 33206	Reducción del riesgo FUENTE: EMGESA 90% F.I.	5,000,000.00
23129904 11003	Manejo de desastres FUENTE: RP MULTAS	19,727,826.00
23129904 11001	Manejo de desastres FUENTE: R.B. RECURSOS PROPIOS	288,227.17
23129904 11008	Manejo de desastres FUENTE: R.B. EMGESA 90% F.I.	12,138,334.00
23129904 33206	Manejo de desastres FUENTE: EMGESA 90% F.I.	67,845,612.83
23129905 33206	Radio comunicaciones información para la gestión del Riesgo de desastres FUENTE: EMGESA 90% F.I.	1,000,000.00
23129906 33206	Protección Financiera FUENTE: EMGESA 90% F.I.	154,387.17
	TOTAL CONTRACREDITOS	112,154,387.17

ARTÍCULO CUARTO: Envíese copia del presente Decreto al Señor Gobernador de Cundinamarca para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO: El presente decreto para su validez requiere de publicación por parte del señor Alcalde Municipal.

ARTÍCULO SEXTO: El presente Decreto No. 028 de Marzo 24 de 2020, rige a partir de la fecha de su Publicación por parte del Señor Alcalde Municipal.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

OSCAR HERNANDO OLAYA RINCÓN
Alcalde Municipal

1.2. Actuación procesal surtida.

A través del auto de fecha 30 de abril de 2020, el magistrado sustanciador requirió al Alcalde del municipio de Tausa, Cundinamarca, para que dentro del término de los dos (2) días siguientes a la notificación de la providencia, remitiera copia electrónica del Decreto 028 del 24 de marzo de 2020.

Posteriormente, mediante auto del 4 de mayo de 2020, admitió el control inmediato de legalidad del Decreto 028 del 24 de marzo de 2020, y ordenó la fijación del aviso en el sitio web de la Rama Judicial “home” principal, en el espacio de Medidas COVID-19, habilitado para cargar la información en la sección de “Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos”, para que cualquier ciudadano interviniera en la defensa o impugnación de la legalidad. Asimismo, invitó a determinadas universidades públicas y privadas¹; a entidades públicas de orden nacional, departamental y municipal; a organizaciones privadas e internacionales, para que presentaran su concepto sobre los puntos relevantes del Decreto objeto de control.

De igual forma, se requirió al alcalde del municipio de Tausa para que allegara los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto No. 028 del 24 de marzo de 2020.

1.3. Concepto del Ministerio Público

La Agente del Ministerio Público emitió concepto dentro del término procesal establecido para ello. Advierte que el Decreto No. 028 del 24 de marzo de 2020 se ajusta a los requisitos dispuestos en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, para ejercer la facultad de reorientar y efectuar los movimientos presupuestales necesarios respecto a las rentas de destinación específica que no hayan sido establecidas por la Constitución Política, toda vez

¹ Universidad Nacional, de Cundinamarca, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes, del Rosario y al Colegio Mayor de Cundinamarca.

justifica la necesidad del traslado, así como la insuficiencia del presupuesto para la prevención y atención de desastres, específicamente, la adquisición de bienes y servicios de la E.S.E. Centro de Salud de Tausa, teniendo en cuenta los lineamientos de la Secretaría de Salud Departamental.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad el artículo 151-7 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 185 ibidem, corresponde a los Tribunales Administrativos en única instancia adoptar el fallo relativo al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, cuya competencia corresponde al tribunal del lugar donde se expidan.

Sin embargo, conforme al artículo 44 de la Ley 2080 de 2021², que adicionó el artículo 185 del CPACA, la Sala Plena de este Tribunal en sesión del 1º de febrero de 2021, remitió a las Secciones o Subsecciones los procesos del Control Inmediato de legalidad para que fueran estudiados y decididos, según el caso.

En este orden de ideas, el Decreto 28 del 24 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del municipio de Tausa, Cundinamarca, en desarrollo de las facultades conferidas en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, dictado bajo el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica previsto en el artículo 215 de la Constitución Política.

Por lo tanto, se trata de un acto administrativo de carácter general que desarrolla un decreto legislativo y que, por ende, es susceptible del control

² Artículo 44. Adiciónense dos párrafos al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

*Parágrafo 1. En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia.
Parágrafo 2. En el reparto de los asuntos de control inmediato de legalidad no se considerará la materia del acto administrativo.*

inmediato de legalidad.

2.2. Aspectos relevantes del Control Inmediato de Legalidad

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³, establece el control inmediato de legalidad para examinar las medidas generales adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República durante los estados de excepción.

A su vez, el profesor y tratadista ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO, en su estudio COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO⁴, expone:

*“El control recae sobre [!] 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, lo que significa cualquier clase de acto administrativo de contenido general expedido con base en los decretos legislativos que se hubieren expedido por el Gobierno Nacional utilizando las facultadas constitucionales de los estados de excepción. **La sentencia deberá analizar la legalidad de estos actos administrativos, frente a la Constitución Política, la ley, y en especial los decretos legislativos que pretenden desarrollar y reglamentar.** (...)”.* (Negrillas fuera del texto original).

Fluye de lo anterior que la finalidad del control inmediato de legalidad no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio. Pues, el estado de emergencia no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario, y mucho menos a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones

³ «Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia».

⁴ARBOLEDA PERDOMO Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis S.A. Segunda Edición. Sexta reimpresión, abril 2014. págs. 223 y 224.

básicas de acusación y de juzgamiento⁵.

Fue así que el artículo 215 Constitucional estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, así como los decretos legislativos y reglamentarios que se expidan para la concreción de las medidas adoptadas para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. De manera tal que se debe analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

De otra parte, en cuanto a las características sustanciales y procesales del control inmediato de legalidad, la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 5 de marzo de 2012⁶, agrupó aquellas que de tiempo atrás esa Corporación ha definido, así:

“En oportunidades anteriores, la Sala⁷ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 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 debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno 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

⁵ La jurisprudencia del Consejo de Estado establece que el control inmediato de legalidad se realiza a través de una “confrontación entre el 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”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de marzo de 2012, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁶ Consejo de Estado; Sala Plena de lo contencioso administrativo; C.P.: Hugo Fernando Bastidas Barcenás; sentencia del 5 de marzo de 2012; Rad.: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA); Actor: Gobierno Nacional.

⁷ Ver, entre muchas 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.

divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos 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.⁸

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.” (Negrillas para denotar).

Asimismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que **la sentencia que decide el control de legalidad hace transito a cosa juzgada relativa**, porque si bien se efectúa un control integral del acto, no se puede desconocer la complejidad que caracteriza al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, posteriormente, el acto administrativo de carácter general sometido al control inmediato de legalidad puede ser demandado a través del medio de control de simple nulidad, siempre y cuando se alegue la violación de normas diferentes a las estudiadas en el control inmediato de legalidad⁹.

2.3. Examen de legalidad del Decreto No. 028 del 24 de marzo de 2020

Precisa la Sala que el examen de legalidad del Decreto Municipal No. 28 de 2020 se realizará mediante la confrontación de este con las normas constitucionales en que se fundamenta, la ley estatutaria que reglamenta los estados de excepción (Ley 137 de 1994), y en especial el decreto legislativo que

⁸ Esta característica no impide la ejecución de las medidas adoptadas en el acto administrativo, ni tampoco requiere la publicación del acto o, de una demanda de nulidad. Este último aspecto atenúa el principio tradicional de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, este es, el ser una “jurisdicción rogada”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de junio de 2009, Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), C.P. Enrique Gil Botero.

⁹ En la sentencia del 5 de marzo de 2012, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), se recordó la sentencia del 23 de noviembre de 2010, Radicación No. 2010-00196, C. P. Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se precisó la característica de la sentencia de hacer transito a cosa juzgada relativa, en los siguientes términos: “Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.” (Negrillas originales).

pretende desarrollar el acto sometido a revisión, que no es otro que el Decreto Legislativo 461 de 2020¹⁰.

Se trata, pues, de un control integral en tanto cobija la competencia como los aspectos formales y de fondo del decreto en mención, tal como lo ha sostenido el Consejo de Estado, por ejemplo, en sentencia del 26 de septiembre de 2019, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

2.3.1. Cumplimiento de los requisitos de forma

El Decreto *sub examine* es un acto administrativo de carácter general y está suscrito por el Alcalde del municipio de Tausa, quien, conforme al artículo 314 Superior, es el jefe de la administración y representante legal del municipio.

Asimismo, se expidió en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de un decreto legislativo, este es, el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, expedido durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Adicionalmente, se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, tales como: i) el encabezado, número y fecha; ii) el epígrafe - resumen de las materias reguladas; iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen; iv) contenido de las materias reguladas - objeto de la disposición; v) parte resolutive; y vi) vigencia y modificaciones.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser

¹⁰ La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de octubre de 2013, dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, señaló las normas sobre las cuales recae el control inmediato de legalidad, así: «Siguiendo los anteriores lineamientos se tiene que dicho decreto debe estar acorde con la Constitución y con las normas que le han servido de fundamento, en particular no puede ir más allá de la disposición que va a reglamentar. En relación con las normas con rango de Ley que deben ser observadas a la hora de analizar el Decreto objeto de control, se encuentra por un lado la Ley 137 de 1994 - Estatutaria de los Estados de Excepción - y por el otro, los decretos legislativos proferidos de conformidad con la declaratoria del estado de emergencia social por parte del Gobierno Nacional, en especial, el Decreto-Ley 132 de 2010, reglamentado por el acto administrativo estudiado en el sub lite.».

cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

2.3.2. Cumplimiento de los requisitos de fondo

Previo a analizar el cumplimiento de los requisitos de fondo, es menester referirse a las situaciones fácticas y jurídicas que anteceden el Decreto 28 del 24 de marzo de 2020, todo con el ánimo de ilustrar de mejor manera la decisión que anticipa la Sala, en el sentido de declarar ajustado a derecho el citado Decreto.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del virus COVID-19 como una pandemia, por el alto grado de propagación y transmisión.

Con el fin de controlar la propagación del virus COVID-19 en el Estado colombiano, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, a través de la cual adopta medidas sanitarias y de cuarentena para las personas que llegaran a Colombia desde la República Popular de China, Francia, Italia y España. Asimismo, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del COVID-19 y adoptó medidas para prevenir y controlar la propagación del virus; la cual fue prorrogada hasta el 28 de febrero de 2021, a través de la Resolución No. 2230 del 27 de noviembre de 2020.

A pesar de las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020 se reportaron setenta y cinco (75) casos de personas contagiadas de COVID-19. Asimismo, conforme al reporte de la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, el 34.2% de la población colombiana estaría en riesgo de contraer el virus COVID-19. De igual forma, al ser la pandemia del coronavirus una amenaza a la salud pública, puede tener incidencia negativa en el sistema económico del país. Por lo anterior, el Presidente de la República, en uso de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política declaró, por el término de treinta (30) días calendario, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

La declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, le otorga al Presidente de la República la facultad de dictar decretos con fuerza de ley (artículo 215 de la Constitución Política), “*mediante los cuales se adoptan medidas dirigidas a conjurar la situación excepcional*”¹¹. Así las cosas, durante los treinta (30) días de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020¹², el Presidente de la República junto con todos sus ministros expedieron múltiples decretos legislativos, entre los que se destaca el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*”.

El Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 se expidió con el propósito de implementar mecanismos para mitigar el impacto económico que la emergencia sanitaria declarada por causa del virus COVID-19 genera, como consecuencia de la afectación al empleo por la alteración de las diferentes actividades económica de los comerciantes y empresarios, las cuales inciden en los ingresos de los habitantes, quienes no podrían cumplir con los compromisos económicos previamente adquiridos; además, por la demanda de recursos que requieren las entidades territoriales para hacer frente a la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

En ese orden ideas, en las consideraciones del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República expresa:

***“Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.*”**

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009, magistrados ponentes Dr. Humberto Antonio Sierra Porto y Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez.

¹² El artículo 4 del Decreto 417 del 17 de marzo dispuso: “*El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación*”; y fue publicado en el Diario Oficial No. 51.259 del 17 de marzo de 2020. Consultado en la página web del Diario Oficial, link: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=7d408fe556af099f85e3ceeb6918>

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 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 los efectos de la emergencia sanitaria.

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

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

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

Así las cosas, el alcalde del municipio de Tausa, mediante el Decreto No. 028 del 24 de marzo de 2020, modificó el presupuesto de gastos de la actual vigencia fiscal, creando rubros presupuestales en el sector de prevención y atención de desastres – Fondo municipal de Gestión del Riesgo, contracreditando la suma de \$112.154.387,17, del sector ambiente para la adquisición y conservación de predios y reserva hídrica, acreditándola para el sector de prevención y atención de desastres. Por lo tanto, se debe estudiar si la medida adoptada en el mentado Decreto está en armonía con la Constitución Política y, principalmente, se enmarca dentro de las facultades conferidas a los gobernadores y alcaldes en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020. Asimismo, si la medida adoptada es proporcional para conjurar la crisis económica causada

por la pandemia del virus COVID-19.

El artículo 1º de la Constitución Política establece la estructura política y administrativa del Estado colombiano, en los siguientes términos:

*“**Artículo 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, **con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

Asimismo, el artículo 287 de la Carta Política para garantizar la autonomía de las entidades territoriales, les otorga tres (3) derechos: (i) político, (ii) administrativo y (iii) fiscal, así:

*“**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. **Ejercer las competencias que les correspondan.***
- 3. **Administrar los recursos** y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales”.* (Se resalta).

El artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con el artículo 315 de la Carta Política dispone que es competencia del Concejo Municipal, *“Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación”.*

De conformidad con los mentados canones, el Concejo Municipal de Tausa, expidió el Acuerdo 20 del 6 de diciembre de 2019, *“Por medio del cual se aprueba el presupuesto general de rentas, recursos de capital y gastos para la vigencia fiscal, comprendida del 1º de enero al 31 de diciembre del 2020 del municipio de Tausa Cundinamarca”*¹³. Posteriormente, profirió el Acuerdo No. 03 del 21 de febrero de 2020, *“Por medio del cual se ajusta el presupuesto general*

¹³ Consultado en la página web del Concejo Municipal de Tausa, link: https://concejotausa.micolombiadigital.gov.co/sites/concejotausa/content/files/000043/2135_hp0393.pdf

*de rentas y gastos del municipio de Tausa Cundinamarca para la vigencia fiscal del 2020, de conformidad con la distribución de los recursos según documento de distribución última DOCEAVAS GP-39-2019*¹⁴.

Ahora bien, tal y como se expuso párrafos arriba, el Presidente de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política y, con el fin de agilizar las decisiones en materia tributaria en las entidades territoriales para adoptar las medidas encaminadas a conjurar la crisis económica que causa la pandemia del virus COVID-19, expidió el Decreto Legislativo 461 de 2020, mediante el cual dispuso:

“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejos municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política .

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que

¹⁴ Consultado en la página web del Concejo Municipal de Tausa, link: https://concejotausa.micolombiadigital.gov.co/sites/concejotausa/content/files/000083/4142_acuerdo-03-del-2020.pdf

puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

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

La Corte Constitucional, en la sentencia C-169 del 10 de junio de 2020, analiza la constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020 e indica:

"266. La Corporación señaló que en el caso de la reorientación directa de las rentas de destinación específica de las entidades territoriales la habilitación conferida no se refiere a la expedición del presupuesto, sino tan solo a su modificación, la cual, evidentemente solo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal y que la exequibilidad del artículo 1º debe condicionarse a que se entienda que la reorientación únicamente puede efectuarse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, sin que ello permita modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos de creación o modificación previa de tales rentas. Dado que asambleas y concejos conservan la competencia para expedir el presupuesto dentro de los límites señalados por el legislador, la asignación de recursos para atender, en las siguientes vigencias fiscales, las necesidades que se deriven de la emergencia deberán ser discutidas y aprobadas de conformidad con el régimen ordinario".

Y resuelve:

"Primero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor.

Tercero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 3 del Decreto Legislativo 461 de 2020".

Así las cosas, en atención al artículo 1º del Decreto Legislativo 461 de 2020, antes transcrito, el Alcalde del municipio de Tausa modificó el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020, **al crear rubros en el sector de prevención y atención de desastres, realizando un traslado presupuestal por la suma de \$112.154.387,17 que estaba relacionada con la adquisición y conservación de predios y reserva hídrica, al sector de atención y prevención de desastres.**

Frente a los recursos para la adquisición y conservación de predios y reserva hídrica, se precisa que no son una renta de destinación específica¹⁵ establecida por la Constitución Política, sino fueron dispuestos por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011¹⁶, así:

“Artículo 210. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica

¹⁵ Se entiende por renta de destinación específica aquella “*técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto. La técnica hacendística, en términos generales, las repudia porque tales rentas le restan flexibilidad al presupuesto nacional, ya que desconocen el principio de la unidad de caja al distraer del mismo los dineros correspondientes, con la consiguiente merma del mismo para satisfacer las necesidades de carácter general de la comunidad, tomada en su conjunto*” (Corte Constitucional, sentencia C-590 de 1992). Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado una serie de características de las rentas de destinación específica, a saber: “a. La prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir sobre impuestos nacionales. b. Las rentas de destinación específica proceden únicamente con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución. c. La consagración de rentas de destinación específica no puede darse simplemente por el objeto del ente beneficiario. d. La prohibición de las rentas nacionales de destinación específica se justifica como un instrumento de significación política y de cumplimiento del plan de desarrollo. e. La prohibición constitucional de las rentas de destinación específica tiene como finalidad consolidar las funciones del presupuesto como instrumento democrático de política fiscal, de promoción del desarrollo económico y de asignación eficiente y justa de los recursos”. (Corte Constitucional, sentencia C-009 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño).

¹⁶ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”. Es de anotar que el artículo 210 de la mentada disposición legal sigue vigente, toda vez que el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, al disponer su vigencia y derogatorias, no lo deroga, a saber: “**Artículo 336. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 4º de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto-ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el párrafo 1º del artículo 4º de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; **los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011;** los artículos 7º, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7º de la Ley 1797 de 2016; el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4º de la Ley 1951 de 2019”. (Se resalta).

para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

(...)" (Negrillas para denotar).

En este orden, la reorientación del 1% de los ingresos corrientes del municipio de Tausa para la adquisición de áreas de interés para acueductos, se enmarca dentro de la facultad otorgada por el Presidente de la República en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, toda vez que no se encuentra dentro del límite dispuesto para ejercer la facultad, este es, que las rentas de destinación específica objeto de reorientación hayan sido establecidas por la Constitución Política.

Por otro lado, es menester precisar qué se entiende por prevención y atención de desastres en el ordenamiento jurídico colombiano, toda vez que el Alcalde del municipio de Tausa trasladó los recursos a dicho sector. En este sentido, se recuerda que la 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*", define la gestión de riesgos de desastres, en los siguientes términos:

Artículo 1. De la Gestión de Riesgos de Desastres. *La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.*

Parágrafo 1º. *La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la*

planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

Parágrafo 2º. Para todos los efectos legales, la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos". (Se destaca).

De igual forma, el artículo 4 ibidem define desastre como:

"Artículo 4º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:
(...)

8. Desastre: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción". (Negrillas para denotar).

Asimismo, el artículo 14 de la referida ley dispone que los alcaldes como jefes de la administración local representan el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres en el Distrito y el municipio¹⁷. En el artículo 27 ibidem se establece las instancias del Sistema en las entidades territoriales, a saber:

"Artículo 27. Instancias de coordinación territorial. Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente".

En este orden, se advierte que el traslado se realizó para la adquisición bienes (equipos, insumos) y servicios (personales) que se requieran en el Centro de Salud de Tausa E.S.E., para implementar el Plan de Acción para la prevención

¹⁷ **"Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional.** Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción".

y actuación frente a casos de infección por el nuevo coronavirus, elaborado por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, el cual se enmarca en la política de gestión del riesgo que va dirigida a “*asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo*”; por lo tanto, se evidencia conexidad con la causa expuesta por el Gobierno Nacional para facultar a los Alcaldes de realizar modificaciones al presupuesto, sin acudir a los Concejos Municipales, esta es, conjurar la crisis económica que están atravesando los municipios con ocasión a la pandemia del virus COVID-19.

Es así como, al encontrar fundamentado el Decreto No. 028 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del municipio de Tausa, con las facultades otorgadas en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República, durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado el 17 de marzo de 2020, en la parte resolutive de esta providencia se declarará ajustado a derecho el acto administrativo objeto del control.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub-Sección “D”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLÁRASE ajustado a derecho el Decreto 028 del 24 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se crean rubros y se efectúan unos traslados dentro del presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Tausa Cundinamarca para la vigencia fiscal del 2020, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el Decreto Presidencial 417 de 2020*”, expedido por el alcalde del municipio de Tausa, Cundinamarca, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **NOTIFÍQUESE** esta providencia al alcalde del Municipio de Tausa y al Agente del Ministerio Público, por los medios electrónicos autorizados para el particular, atendiendo lo previsto en el artículo 186 del

CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

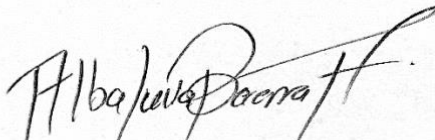
TERCERO.- Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página web de la Rama Judicial “home” principal, en el espacio de “Medidas COVID19”, habilitado para cargar la información en la sección de “Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos”.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

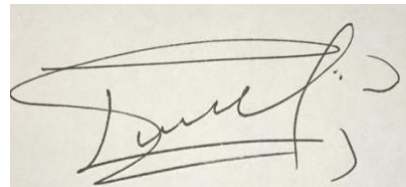
Aprobado como consta en el acta de la fecha.



CERVELEÓN PADILLA LINARES
Magistrado



ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA
Magistrada



ISRAEL SOLER PEDROZA
Magistrado