



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA – SUBSECCIÓN A**

Bogotá D. C., once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MAGISTRADA PONENTE: Doctora **AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

EXPEDIENTE: **25000-23-15-000-2020-00945-00**
AUTORIDAD: **ALCALDÍA DE APULO**
ACTO ADMINISTRATIVO: **DECRETO 034 DEL 13 DE ABRIL DE 2020**
MEDIO DE CONTROL: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (Art. 136 L. 1437/11)**

S E N T E N C I A

Procede la Sala de Decisión de la Sección Cuarta, a efectuar el Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto 034 del 13 de abril de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE REORIENTAN ALGUNAS RENTAS DEL MUNICIPIO DE APULO-CUNDINAMARCA Y SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA FISCAL 2020”*, expedido por la Alcaldesa Municipal de Apulo.

I. ANTECEDENTES

Al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación se allegó por parte del Municipio de Apulo el Decreto 034 del 13 de abril de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE REORIENTAN ALGUNAS RENTAS DEL MUNICIPIO DE APULO-CUNDINAMARCA Y SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA FISCAL 2020”*, con la finalidad de que se realizase frente a este, el respectivo Control Inmediato de Legalidad a que hacen referencia los artículos 20, de la Ley Estatutaria 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. ACTO SOMETIDO A CONTROL

La transcripción literal del Decreto 034 del 13 de abril de 2020 sobre el cual se surte el presente Control Inmediato de Legalidad, refiere lo siguiente:

**“DECRETO 034 DE 2020
(ABRIL 13)**

“POR MEDIO DEL CUAL SE REORIENTAN ALGUNAS RENTAS DEL MUNICIPIO DE APULO-CUNDINAMARCA Y SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA FISCAL 2020”

La Alcaldesa de Apulo-Cundinamarca, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, debidamente facultada (sic) por la Ley 136 de 1994, el artículo 315 de la Constitución Nacional, Decreto Nacional No.461 de fecha 22 de marzo del 2020, y:

CONSIDERANDO:

1. Que mediante el Acuerdo Municipal No. 008 de 2019 sancionado el dos (02) de diciembre de dos mil diez y nueve (2019), fue aprobado por el Honorable Concejo Municipal el Presupuesto General de Ingresos, Rentas y Gastos e Inversión para la vigencia fiscal 2020, y en su artículo Vigésimo Segundo facultó a la Alcaldesa, con efectos fiscales entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2020, para que dentro del Presupuesto General que corresponde a la fijación del Presupuesto General de Ingresos, Rentas y Gastos de Inversiones de la vigencia fiscal 2020, contrate, cree rubros, adicione, acredite, contra acredite, incorpore, reincorpore, y reduzca partidas, y haga los correspondientes traslados que considere convenientes y necesarios, en la debida ejecución presupuestal y en forma concordante al Plan de Desarrollo Municipal vigente.

2. Que mediante Decreto No. 099 de once (11) de diciembre de dos mil diez y nueve (2019), el Municipio realizó la liquidación del Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos para la vigencia fiscal 2020.

3.- Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

4.- 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.

5.- Que mediante Decreto 025 del 19 de marzo de 2020, la Alcaldesa del Municipio de Apulo-Cundinamarca, declaró la situación de calamidad pública, considerando el deber que les asiste a las autoridades públicas de proteger la salud de los habitantes y el reconocimiento de la Organización Mundial de la Salud del COVID — 19 como una pandemia.

6.- Que 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 reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto Nacional 417 de 2020.

7.- Que mediante Decreto No.026 del 21 de marzo de 2020, se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Apulo-Cundinamarca, en aras de prevenir consecuencias que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés Público.

8.- Que mediante Acta de Comité de Gestión del riesgo No.09 de fecha 08 de abril de 2020, se aprobó reorientar rentas con destinación específica, con el fin de realizar traslado al rubro Atención pandemia Covid 19, por valor de CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$50.000.000,00) M/CTE.

9.- Que para atender las necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta forzoso reorientar el destino de algunas rentas como es el caso de Estampilla pro-cultura y estampilla pro-dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad que por Acuerdo Municipal No.022 de 2020 en el Capítulo III tienen destinación específica, realizando traslado de los recursos del presupuesto de Gastos para la vigencia fiscal 2020, de forma tal que se pueda disponer eficientemente de estos recursos, 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 todo el territorio Nacional, así como la situación de calamidad pública en el Municipio de Apulo Cundinamarca, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

Que como consecuencia de lo anterior se hace necesario realizar ajustes a los recursos del presupuesto de la actual vigencia fiscal 2020 por valor de CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$50.000.000,00) M/CTE, así:

FUENTE	NOMBRE	CREDITOS	CONTRA CREDITOS
R.B ESTAMPILLA PROCULTURA	Apoyo a eventos culturales municipales y departamentales		20.000.000,00
R.B ESTAMPILLA ADULTO MAYOR	55. Atención y apoyo integral al adulto mayor		30.000.000,00
R.B ESTAMPILLA PROCULTURA	Atención Pandemia Covid 19	20.000.000,00	
R.B ESTAMPILLA ADULTO MAYOR	Atención Pandemia Covid 19	30.000.000,00	
		50.000.000.00	50.000.000.00

Que, por lo anteriormente expuesto, la Alcaldesa de Apulo-Cundinamarca:

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Reorientar la destinación específica de algunas rentas, que permita disponer de los recursos que se puedan requerir, 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 todo el territorio Nacional, así como la situación de calamidad pública en el Municipio de Apulo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, según los siguientes detalles:

NOMBRE RUBRO 1 FUENTE	VALOR
Apoyo a eventos culturales municipales y departamentales FUENTE: R.B ESTAMPILLA PROCULTURA	20.000.000,00
55. Atención y apoyo integral al adulto mayor FUENTE: R.B ESTAMPILLA ADULTO MAYOR	30.000.000,00
TOTAL RENTAS REORIENTADAS PARA TRASLADO	\$30.000,000,00 (sic)

ARTÍCULO SEGUNDO: CONTRACREDITAR en el Presupuesto de Gastos de la actual vigencia fiscal, la suma de CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$50.000.000,00) M/CTE, de acuerdo con el siguiente detalle:

RUBRO	FUENTE	NOMBRE RUBRO	CREDITOS
2350.0001	1708	Apoyo a eventos culturales municipales y departamentales FUENTE: R.B ESTAMPILLA PROCULTURA	20.000.000,00
2360932.0055	1709	55. Atención y apoyo integral al adulto mayor FUENTE: R.B ESTAMPILLA ADULTO MAYOR	30.000.000,00
		TOTAL	50.000.000,00

Lo anterior, conforme a lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo, en atención a lo dispuesto en el inciso 3 del Artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: ACREDITAR en el Presupuesto de Gastos de la actual vigencia fiscal, la suma de CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$50.000.000,00) MICTE, de acuerdo con el siguiente detalle:

RUBRO	FUENTE	NOMBRE RUBRO	CREDITOS
2322083.0001	1708	Atención Pandemia Covid 19 FUENTE: R.B ESTAMPILLA PROCULTURA	20.000.000,00
2322083.0001	1709	Atención Pandemia Covid 19 FUENTE: R.B ESTAMPILLA ADULTO MAYOR	30.000.000,00
		TOTAL	50.000.000,00

Lo anterior, acorde con lo expuesto en los considerandos del presente decreto, en virtud de lo establecido en el inciso 3 del Artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

ARTÍCULO CUARTO: De conformidad con el Artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, enviar el presente decreto al Tribunal Administrativo del Departamento de Cundinamarca y al Secretario de Gobierno del Departamento de Cundinamarca, para el respectivo control inmediato de legalidad.

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

Dado en el Municipio de Apulo, a los trece (13) días del mes de Abril de 2020".
 (Mayúscula, negrilla y subrayado del texto)

III. TRÁMITE PROCESAL

1. ACTUACIÓN SURTIDA POR EL DESPACHO

La Magistrada Sustanciadora, de conformidad con lo establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procedió a avocar conocimiento del asunto mediante auto del 22 de abril de 2020, disponiendo a su vez;

- Notificar al alcalde de Apulo con el fin de que realizase publicación informativa en la página web asignada a ese municipio.
- Fijar el respectivo aviso por el término de diez (10) días que anunciaba la existencia del proceso.
- Invitar a Entidades Públicas, Organizaciones Privadas, Expertos relacionados con el tema del proceso, y a la ciudadanía en general para que intervinieran defendiendo o impugnando la legalidad del acto analizado.
- Requerir los antecedentes administrativos relacionados con el Decreto 034 del 13 de abril de 2020.

- Notificar al Ministerio público para que rindiera concepto dentro de los términos establecidos en el numeral 5º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

2. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación del aviso, la alcaldesa del Municipio de Apulo (Cundinamarca) Maribel Rocio Hernandez Vanegas manifestó que

“(…)

1. *Acuerdo Municipal No. 008 de 2019 sancionado el dos (02) de diciembre de dos mil diez y nueve (2019), fue aprobado por el Honorable Concejo Municipal el Presupuesto General de Ingresos, Rentas y Gastos e Inversión para la vigencia fiscal 2020, y en su artículo Vigésimo Segundo faculta a la Alcaldesa, con efectos fiscales entre el 10 de enero y el 31 de diciembre de 2020.*
2. *Decreto No. 099 de once (11) de diciembre de dos mil diez y nueve (2019), el Municipio realizó la liquidación del Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos para la vigencia fiscal 2020.*
3. *Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social expidió la «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID 19.*
4. *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.*
5. *Decreto 025 del 19 de marzo de 2020, la Alcaldesa del Municipio de Apulo Cundinamarca, declaró la situación de calamidad pública, considerando el deber que les asiste a las autoridades públicas de proteger la salud de los habitantes y el reconocimiento de la Organización Mundial de la Salud del COVID - 19 como una pandemia.*
6. *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 reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto Nacional 417 de 2020.*
7. *Decreto No.026 del 21 de marzo de 2020, se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Apulo-Cundinamarca, **en aras de prevenir consecuencias** que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el interés Público.*
8. *Acuerdo Municipal No.022 de 2013 en el Capítulo III tienen destinación específica, realizando traslado de los recursos del presupuesto de Gastos para la vigencia fiscal 2020, de forma tal que se pueda disponer **eficientemente de** estos recursos, 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 todo el territorio Nacional, así como la situación de calamidad pública en el Municipio de Apulo-Cundinamarca, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 1 del **Decreto 461 del 22 de marzo de 2020**.

9. Artículo 315 de la Constitución Nacional.

Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad la cual traduce que estos se ajustan a las normas y a la constitución, dicha presunción puede ser desvirtuada por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, cuando dichos **actos son demandados a través de los medios de control pertinentes para ello; esta presunción de legalidad tiene consagración en el artículo 88 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, ley 1437 de 2011. Esta presunción es desvirtuada cuando se ejerce el control jurisdiccional de los actos administrativos; para ejercer control jurisdiccional sobre los actos administrativos existen dos vías; por vía de acción a través de los distintos medios de control, cuando son demandados los actos con la finalidad de que se declaren nulos y se saquen del ámbito jurídico. (...)**

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Judicial 139 Delegado para Asuntos Administrativos emitió concepto en los siguientes términos:

(...)

2.1. ANALISIS FORMAL

(...)

El decreto objeto del presente proceso, fue proferido dentro del término de duración del Estado de Excepción, es decir entre el 17 de marzo al 16 de abril de 2020, y se encuentra numerado, fechado, con la especificación de las facultades que se ejercen y en virtud de las cuales se expide, así como se indica el tema objeto de regulación, una parte con lo que se decreta, y la firma de quien lo expide.

2.2. ANÁLISIS MATERIAL

En primer lugar, es conveniente señalar que entre las actividades de la Administración Municipal se encuentran aquellas dirigidas a ejecutar tanto la ley como las decisiones o actos municipales; ejecución de las leyes que, como lo señala la Corte Constitucional, constituye la función propia del órgano administrativo.

En el presente caso, resulta necesario determinar si el acto administrativo que se analiza realmente cumple con los requisitos establecidos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 para ser objeto de control inmediato, o si por el contrario, se trata de un acto de mera ejecución para cumplir con la Ley o inclusive otro acto municipal previamente expedido.

El artículo 20 mencionado, señala:

“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

tratarse 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”.

De la anterior norma, se establece que los actos objeto de control inmediato de legalidad, deberán cumplir, entre otros, los requisitos de: i) que se trate de actos de carácter general, y ii) que desarrollen los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

Frente al requisito de ser un acto carácter general, conllevará que el mismo no esté referido a personas concretas o individualmente determinadas o a un grupo de personas específico, sino que se dirija a todas las personas indeterminadas, característica principal de las normas de carácter general²⁴, y el cual se puede decir se cumple frente al acto revisado.

En relación con el segundo requisito, como antes se señaló, se debe dar por cumplido cuando el acto desarrolla directa o indirectamente los actos de declaración de los Estado de Excepción o los demás decretos legislativos expedidos con ocasión de dicho estado, requisito que exige una conexidad con el Estado de Excepción respectivo.

En relación con la conexidad, resulta pertinente atender lo señalado por la Corte Constitucional²⁵, en el sentido que ella implica que la materia de las medidas adoptadas en el acto objeto de control, guarden una relación directa y específica con la crisis que se afronta, y la cual se revisa desde dos puntos de vista: uno interno, en donde se establece la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones que motivan el acto, y uno externo en el que se verifica la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia.

Por otra parte, en virtud del juicio de finalidad establecido en el artículo 10 de la Ley 137 de 1994, las medidas adoptadas en el acto que se revisa deben estar directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, el Decreto 461 de 2020, en su artículo primero, 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 consejo municipales.

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

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las

causas que motivaron la declaratoria 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.”

Norma que otorgó facultades a los gobernadores y a los alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades, pero con la finalidad de llevar a cabo 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. Igualmente, los facultó para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, pero no en relación con las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Por su parte, el Decreto Legislativo 512 del 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”, estableció:

Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizarlas 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.

Disposición que, igualmente permitió que los gobernadores y alcaldes realicen adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, pero únicamente las necesarias para atender el Estado de Excepción.

(...)

En virtud de lo anterior, se considera que: no existe una motivación expresa de las circunstancias fácticas y jurídicas que permita establecer no solo la necesidad de las decisiones adoptadas en el acto administrativo para hacer frente a las causas de la declaratoria del Estado de Excepción, como lo exigen los decretos antes mencionados, o que permita establecer su conexidad externa con dicho Estado ni mucho menos el desarrollo que de algunos de los decretos legislativos se han expedido. Del mismo modo, no existe una conexidad interna del acto, pues de las consideraciones no se puede determinar el porqué de los valores objeto de traslado presupuestal.

Así, en criterio de este agente el Decreto 34 expedido por la Alcaldesa del Municipio de APULO no cumple con los requisitos antes señalados del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 para ser objeto del control inmediato de legalidad, por lo que se ha de declarar inhibido el H. Tribunal para su estudio y decisión en virtud del control inmediato de legalidad. De no acogerse lo anterior, ante la falta de motivación del decreto objeto de estudio, se deberá declarar su nulidad conforme lo establecido en el artículo 137 del CPACA.

(...)”

IV. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en única instancia, por disposición del numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; y la presente sentencia será proferida por la Subsección A de la Sección Cuarta de esta Corporación, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 185 del CPACA, adicionado por el artículo 44 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, por medio de la cual se reforma el CPACA.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar la legalidad del Decreto Municipal de Apulo-Cundinamarca No. 034 del 13 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE REORIENTAN ALGUNAS RENTAS DEL MUNICIPIO DE APULO-CUNDINAMARCA Y SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA FISCAL 2020”.

3. MARCO CONCEPTUAL DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

3.1. Génesis y causas que dieron origen al Control Inmediato de Legalidad

La Constitución Política de Colombia (C.P.) consagra tres estados de excepción: Guerra exterior, conmoción interna y emergencia. El propósito del constituyente es el de distinguir los escenarios de la normalidad y de la anormalidad, dejando claro que inclusive este último se sujeta al imperio de la Constitución.

En tal sentido, la respuesta que el ordenamiento ofrece a la situación de anormalidad es jurídica, aunque su naturaleza, estructura y limitaciones revistan una particularidad que se explica por el fenómeno al cual se remite. Los tres estados de excepción tienen notas comunes que se ponen de relieve en los siguientes principios que, de distinta manera, expresan una misma idea central. Los estados de excepción se definen, por contraste, a partir de la normalidad, y, en términos teleológicos, como dispositivos institucionales para retornar a ella.

3.1.1. Principio de taxatividad o *numerus clausus*¹ de circunstancias extraordinarias

¹ Del latín, número limitado o relación cerrada.

Las alteraciones de la normalidad que constituyen el régimen de excepción, son únicamente las previstas en la Constitución, a saber:

- Guerra exterior (estado de guerra exterior).
- Grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía (estado de conmoción interna).
- Perturbaciones graves e inminentes, del orden económico, social y ecológico del país, o hechos que constituyan grave calamidad pública (estado de emergencia).

3.1.2. Principio de formalidad

El ingreso a la anormalidad y la superación de esta situación, se producen en virtud de una declaración – decreto suscrito por el Presidente y los Ministros -, la cual persigue: (1) notificar a la población el ingreso a la anormalidad; (2) expresar la verificación de un hecho habilitante de un estado de excepción, en cuya virtud el Presidente podrá expedir Decretos-Legislativos y restringir los derechos; (3) poner en acción los controles políticos (Congreso) y jurídico (Corte Constitucional) sobre la actuación del Gobierno.

3.1.3. Principio de proporcionalidad

El uso de los poderes excepcionales debe comportar el mínimo sacrificio posible, compatible con la situación extraordinaria y la necesidad de conjurarla, del régimen constitucional ordinario. Por consiguiente:

- 1) no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales;
- 2) no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público;
- 3) el ejercicio de las facultades será sólo el necesario para enfrentar eficazmente la anormalidad;
- 4) los decretos-legislativos deben guardar una relación de estricta causalidad con la anormalidad y su resolución;
- 5) las medidas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos;
- 6) la duración de los estados está temporalmente definida;
- 7) el Presidente y los Ministros, responderán por los abusos que cometan al hacer uso de las facultades excepcionales.

3.1.4. Principio democrático

Durante los estados de excepción, el Congreso conserva la plenitud de sus funciones normativas y de control. Si bien la técnica que sustenta la legitimidad democrática se invierte – las medidas primero se expiden bajo la forma de decretos -, la misma se reconstituye con posterioridad con ocasión del control constitucional – Corte Constitucional – y político – Congreso.

La vigencia del principio democrático, llevó a la Corte Constitucional a limitar el ámbito de la anormalidad, recurriendo a categorías y conceptos propios de la teoría de sistemas:

"El ámbito de las instituciones de la anormalidad se reserva para aquellas perturbaciones que puedan poner en peligro elementos y condiciones esenciales del sistema económico, político, social o del medio ambiente, más allá de lo que resulte ser en un momento dado su rango normal de existencia o funcionamiento y que tenga la posibilidad de amenazar con superar el límite crítico. La función de los gobernantes es la de crear condiciones para vivir en la normalidad y controlar que las tensiones no rebasen los márgenes normales, actuando en todo caso cuando todavía se dispone de una capacidad de respuesta antes de que una de ellas llegue al punto crítico y la sociedad y sus instituciones se expongan al colapso".

3.2. Del Control a los Poderes del Ejecutivo

3.2.1. Control político

Los estados de excepción si bien no interrumpe el funcionamiento de la Rama Legislativa, asambleísta o del concejo, pues estas instituciones democráticas, conservan a plenitud sus atribuciones Constitucionales, por lo que en cualquier época, puede reformar o derogar aquellos actos que el ejecutivo haya proferido bajo el estado de excepción.

En caso de guerra exterior, la reforma o derogación de los decretos legislativos por parte del Legislativo, requieren el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara (C.P. art. 213).

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del estado de conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, entre otros propósitos, a fin de examinar el informe motivado que habrá de presentar el Presidente sobre las razones que determinaron la declaración (C.P. art. 213).

Tratándose del estado de emergencia, el Congreso examinará el informe motivado presentado por el Gobierno y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia

y oportunidad de las medidas adoptadas (C.P. art. 215). Dentro del año siguiente a la declaratoria de la emergencia, el Congreso podrá derogar, modificar o adicionar los decretos dictados, inclusive en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del gobierno.

3.2.2. Control judicial

A voces de los artículos 214-6 y 215 – párrafo de la C.P. -, el ejecutivo enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades excepcionales, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Lo anterior encuentra su regulación en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

3.3. Marco fundamental del Control Inmediato de Legalidad

Con la finalidad de poder afrontar eficientemente situaciones tan excepcionales, como las que hoy enfrenta Colombia, que amenacen el orden económico, social y ecológico de la nación, el Constituyente primario estableció una herramienta para sortear estas perturbaciones por vía del artículo 215 de la Constitución Política², otorgándole facultad al Presidente de la República, para que con la firma de todos sus Ministros, pueda declarar lo que se conoce como Estado de Emergencia.

A su turno, el Legislador Estatutario reguló estos escenarios excepcionales por medio de la Ley 137 de 1994, estableciendo, en el artículo 20,³ la figura denominada Control de Legalidad, como un mecanismo que será ejercido de forma automática por el contencioso administrativo para evaluar las medidas de carácter general dictadas bajo la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

De igual manera, la Ley 1437 de 2011 ha replicado esa figura que se encuentra en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, y por tal razón es factible apreciar que

² Cuando las mismas provengan de hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la constitución política, tal y como lo reza la constitución política, que al respecto refiere:

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

³ **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.

en el artículo 136 del CPACA⁴ se encuentra previsto el medio de control denominado Control Inmediato de Legalidad, en donde se establecen similares apreciaciones de su aplicabilidad que en su momento se efectuaron con la Ley 137 de 1994.

Paralelamente, el procedimiento de esta acción ha sido regulado en la ya mencionada Ley 1437 de 2011, por intermedio del artículo 185, que establece, entre otras cosas, que el conocimiento de estas materias se activará con la remisión de los actos administrativos a los que refiere el artículo 136 ibídem o en su defecto, de aquello no realizarse, se aprehenderá de oficio. Además, podrá intervenir cualquier ciudadano por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto e igualmente se harán partícipes del proceso entidades públicas y privadas, así como expertos, al igual que el Ministerio Público para que rindan concepto respecto de la actuación adelantada.⁵

Además de todo lo mencionado, en diferentes oportunidades el Consejo de Estado se ha encargado con magistral idoneidad de delinear por intermedio de su jurisprudencia las diferentes características que componen al Control Inmediato de Legalidad. Un claro ejemplo de aquello se puede evidenciar por intermedio de la lectura de la Sentencia del 5 de marzo de 2012, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la mencionada Corporación, que por su importancia frente a la materia se transcribe literalmente de la siguiente forma:⁶

⁴ **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.

⁵ **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la sala plena.
2. repartido el negocio, el magistrado ponente ordenará que se fije en la secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
3. en el mismo auto que admite la demanda, el magistrado ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el magistrado ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al ministerio público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. vencido el traslado para rendir concepto por el ministerio público, el magistrado o ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. la sala plena de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 5 de marzo de 2012. Radicado: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

“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 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.

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.

(...)

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, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

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

d) (sic) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. (...)”

Con todo lo anterior, puede advertirse que el Constituyente Primario brindó al Ejecutivo una herramienta por vía del artículo 215 de la Constitución Política para sortear perturbaciones tales como la que está siendo ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19, donde a su vez aquella herramienta encuentra una revisión a su ejercicio por intermedio de lo que se conoce como Control Inmediato de Legalidad, mecanismo que yace descrito tanto en la Ley Estatutaria 137 de 1994, como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

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. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarsicio 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.

Administrativo-Ley 1437 de 2011-, y que por demás la jurisprudencia ha sujetado su trámite a unos preceptos especiales y específicos.

4. ESTUDIO DE LA LEGALIDAD DEL DECRETO 034 DEL 13 DE ABRIL DE 2020.

4.1. Estudio de la legalidad del Decreto 034 del 13 de abril de 2020

Habiendo delineado de manera general el panorama teórico sobre el cual se fundamenta la acción de Control Inmediato de Legalidad, resulta pertinente aplicar aquellos postulados a la luz de la cuestión concreta con el fin de solventar el cuestionamiento relativo a la legalidad del acto que acá se encuentra siendo examinado. Para lograr el cometido propuesto, la Sala estudiará tanto los antecedentes que dieron origen a la expedición del Decreto 034 del 13 de abril de 2020 (esto cuando contemos con aquellos), así como sus requisitos formales, e igualmente el contenido sustancial de la decisión que acá se somete a control.

4.1.1. De los antecedentes fácticos y administrativos que dieron origen al acto administrativo

Es del caso preciar, que la actual situación en la que el Mundo se encuentra y es de público conocimiento, esta ligada la pandemia de COVID 19, la cual en primer lugar la Organización Mundial de la Salud –OMS, el 7 de enero de 2020, la identificó y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

El Ministerio de Salud y la Protección social, confirmó el primer caso en el territorio nacional el 6 de marzo de 2020, y el 9 de marzo de la misma anualidad, la OMS solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el fin de evitar la propagación del brote del COVID 19.

En atención a lo anterior, y conforme a lo dispuesto en la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Posteriormente, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia.

Ya con Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

En atención a lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento de Cundinamarca mediante el ejecutivo departamental, profirió el Decreto 140 del 16 de marzo de 2020, en donde se declaró la calamidad pública en el departamento.

Una vez conocido por el Gobierno Nacional las anteriores situaciones, y teniendo en cuenta que del primer caso reportado en Colombia el 6 de marzo al 17 de marzo de 2020, ascendió a 65 casos confirmados distribuidos en el territorio nacional, escenario dio lugar a que el Gobierno Central mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020⁸ declaró el estado de excepción llamado *“Estado de emergencia económica, social y ambiental en todo el territorio nacional”*.

Ahora, en cuanto a los fundamentos que dan lugar a la expedición del Decreto 034 del 13 de abril de 2020, se tienen los antecedentes que soportaron la expedición de tal acto, que a su turno son:

1. El Acuerdo Municipal No. 008 de 2019 por medio del cual se fijó el presupuesto General de Ingresos, Rentas y Gastos e Inversión para la vigencia fiscal 2020.
2. Con el Decreto No. 099 del 11 de diciembre de 2019, el Municipio realizó la liquidación del Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos para la vigencia fiscal 2020.
3. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 en el que 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.
4. El Decreto 025 del 19 de marzo de 2020 con el cual la alcaldesa del Municipio de Apulo-Cundinamarca, declaró la situación de calamidad pública, considerando el deber que les asiste a las autoridades públicas de proteger la salud de los habitantes y el reconocimiento de la Organización Mundial de la Salud del COVID — 19 como una pandemia.

⁸ Decreto publicado el 18 de marzo de 2020. Certificado del Jefe de Sistemas de la Imprenta Nacional.

5. 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 reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto Nacional 417 de 2020.
6. El Decreto No.026 del 21 de marzo de 2020 que declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Apulo-Cundinamarca.
7. Que mediante Acta de Comité de Gestión del riesgo No.09 de fecha 08 de abril de 2020, se aprobó reorientar rentas con destinación específica, con el fin de realizar traslado al rubro Atención pandemia Covid 19, por valor de CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$50.000.000,00) M/CTE.

4.2. De los elementos externos

Para este punto de examen, se analizarán los aspectos relativos al sujeto activo (donde yace comprendida la competencia) y pasivo (entendido este como un concepto ficticio representativo de la recepción de la voluntad administrativa), así como la forma del acto. Esta categorización sostenida principalmente por el tratadista y Exconsejero de Estado Jaime Orlando Santofimio Gamboa, permite abordar de forma esquemática el análisis externo del acto.

4.2.1. Así las cosas, se tiene que uno de los presupuestos de atención en esta temática ineludiblemente guarda relación con el órgano que profiere el acto administrativo y el tipo de manifestación que representa su decisión. Por tal motivo, resulta oportuno iniciar el análisis a la luz de aquello que atañe a la competencia y la tipología de acto que se le presenta a la Sala.

Respecto al órgano, puede observarse que en la presente situación aquel yace instituido por el Alcalde Municipal, quien profirió el Decreto 034 del 13 de abril de 2020 en uso de las atribuciones previstas en el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 136 y lo dispuesto en el Decreto Nacional 461 del 22 de marzo de 2020.

De igual manera, el citado Decreto fue expedido dentro del interregno temporal de duración y al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica contenido en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, exhibiendo con esto que efectivamente se está ante el sujeto depositario de la competencia necesaria para expedir el acto, y por lo tanto ser quien encarna la voluntad unilateral de la administración municipal tendiente a producir efectos jurídicos.

Conjuntamente, se advierte que esa materialización de la voluntad administrativa encuentra su fuente en el desarrollo de un Decreto Legislativo dictado al amparo del Estado de Excepción, tal y como lo es 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”*.

Por otro lado, si prestamos atención a los sujetos receptores de la voluntad administrativa, salta a la vista que se trata de un acto de carácter general dentro del orden territorial, toda vez que las determinaciones adoptadas no se orientan a producir efectos jurídicos para un sujeto determinado, por lo que se trata de una expresión impersonal y objetiva.

4.2.2. En cuanto a las formalidades propias que revisten a los actos administrativos, observando el Decreto controlado se tiene que están presentes los datos necesarios para su correcta identificación, encontrándose debidamente la correspondiente fecha e individualización numérica.

4.3. De los elementos internos

Siendo uno de los puntos críticos de análisis, este acápite se preocupa por el objeto del Decreto, los motivos que lo fundamentan y finalidad que persigue, partiendo de una perspectiva de estudio que toma como parámetro de observancia el marco de actuación que posibilita el control del acto por vía del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, que no es otro distinto al desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica configurado en virtud del Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y de lo dispuesto con el desarrollo legislativo en el decreto nacional 461 del 22 de marzo de 2020.

Evidentemente las decisiones que adopte la administración, bien conciernan a situaciones particulares u objetivas, deben traer consigo una correlativa correspondencia entre el contenido, apreciado como la esencia de la decisión que lleva inmersa, la motivación, entendida como los factores o elementos que anteceden el razonamiento de encausar la determinación de la administración de una u otra forma, lo cual en últimas se erige como una garantía para los administrados de cara a la órbita funcional del Estado, y la finalidad a la que responde la decisión administrativa, que a grosso modo es vista como las metas que se persiguen.

En ese orden, si con el contenido encontramos el marco de acción, y en los motivos los antecedentes de hecho así como las aplicaciones de derecho que propiciaron la actuación, con la finalidad podremos apreciar lo que busca lograr la administración, que no puede ser algo distinto a la satisfacción del interés general.⁹

4.3.1. Habiendo precisado lo anterior, centrándonos en lo que atañe a los motivos que dieron origen al acto, se tiene que la administración finca la decisión de reorientar las rentas de destinación específica y celebrar de manera directa todos los contratos necesarios para atender, prevenir y mitigar los efectos exclusivamente relacionados con el COVID-19 y autorizar el traslado de recursos internos, en función del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

Se observa que sobre el particular, existe una estrecha conexidad entre el Decreto 034 proferido por la Alcaldesa de Apulo, el Decreto 417 y 461 proferidos por el gobierno nacional.

A su turno se observa el **Decreto 461 de 22 de marzo de 2020**, que facultó a los gobernadores y alcaldes, para reorientar las rentas de destinación específica y llevar a cabo acciones necesarias y hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia; esto, con el fin de 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»* 10.

Con este decreto se adoptan medidas extraordinarias, que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas, económicas y sociales generadas por la pandemia.

Con fundamento en lo anterior, la alcaldesa del municipio de Apulo, mediante el Decreto 034 de 13 de abril de 2020, señaló:

(...)

9.- Que para atender las necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta forzoso reorientar el destino de algunas rentas como es el caso de Estampilla pro-cultura y estampilla pro-dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad que por Acuerdo Municipal No.022 de 2020 en el Capítulo III tienen destinación

⁹ Cfr. Supra. 8

10 Decreto Legislativo declarado exequible condicionalmente, mediante Sentencia C.169 del 10 de junio de 2020, Mag. Sustanciador ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, donde resolvió: 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) solo 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 de los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo 461 de 2020.

específica, realizando traslado de los recursos del presupuesto de Gastos para la vigencia fiscal 2020, de forma tal que se pueda disponer eficientemente de estos recursos, 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 todo el territorio Nacional, así como la situación de calamidad pública en el Municipio de Apulo Cundinamarca, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

Que como consecuencia de lo anterior se hace necesario realizar ajustes a los recursos del presupuesto de la actual vigencia fiscal 2020 por valor de CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$50.000.000,00) M/CTE, así:

FUENTE	NOMBRE	CREDITOS	CONTRA CREDITOS
R.B ESTAMPILLA PROCULTURA	Apoyo a eventos culturales municipales y departamentales		20.000.000,00
R.B ESTAMPILLA ADULTO MAYOR	55. Atención y apoyo integral al adulto mayor		30.000.000,00
R.B ESTAMPILLA PROCULTURA	Atención Pandemia Covid 19	20.000.000,00	
R.B ESTAMPILLA ADULTO MAYOR	Atención Pandemia Covid 19	30.000.000,00	
		50.000.000,00	50.000.000,00

En síntesis, la Sala arriba a la conclusión, de que el Decreto municipal proferido por la alcalde de Apulo –Decreto 034 del 13 de abril de 2020-, en efecto esta motivado en su expedición; se observa conforme al anterior panorama que, contiene las medidas necesarias para contribuir al desarrollo de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional; se tiene que fue proferido por la autoridad municipal, es decir, la alcaldesa de Apulo, quien reorientó rentas con destinación específica, como lo son, los recursos recaudados con la estampilla procultura y adulto mayor a efecto de cubrir las necesidades para mitigar el COVID 19.

Así las cosas, el Decreto sujeto a control inmediato de legalidad en este asunto, se encuentra ajustado a los fines y motivos que lo sustentaron, esto es, el estado de emergencia declarado por el Presidente de la República con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 desarrollado entre otros por el decreto 461 del 22 de marzo de 2020, el cual tampoco es contrario a este último. Finalmente se precisa, que la Sala no comparte lo propuesto el Ministerio Público en el concepto, toda vez que, como ya se indicó, el Decreto además de ser plausible de revisar su legalidad conforme lo dispuesto en el art. 20 de la L. 137 y 136 de la L. 1437, se encontró que él mismo esta acorde a derecho.

En mérito de lo expuesto, la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero. DECLÁRESE AJUSTADO A DERECHO el Decreto 034 del 13 de abril de 2020 proferido por la Alcalde del Municipio de Apulo, Cundinamarca, de conformidad con las razones expuestas en la presente providencia.

Segundo. Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación notifíquese la presente providencia a la Alcaldesa del Municipio de Apulo, Cundinamarca, Maribel Rocio Hernandez Vanegas al correo electrónico gobierno@apulo-cundinamarca.gov.co; al Agente Delegado del Ministerio Público el Dr. Nairo Alejandro Martínez Rivera Procurador Judicial 139 Delegado para Asuntos Administrativos, asignado al Despacho a la dirección electrónica nmartinez@procuraduria.gov.co, adjuntándoles copia de la presente providencia, y asimismo fíjese la presente providencia en la web www.ramajudicial.gov.co para que la misma sea puesta conocimiento de la ciudadanía en general

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

Firmado electrónicamente
AMPARO NAVARRO LÓPEZ

Firmado electrónicamente
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Firmado electrónicamente
GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
(Aclara Voto)

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión virtual de la fecha. Asimismo, se precisa que la presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la Plataforma de dicha Corporación denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN A**

ACLARACIÓN DE VOTO

Bogotá D.C, once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Magistrada Ponente: Dra. AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Medio: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 25000-23-15-000-2020-00945-00
Autoridad: Alcalde Municipal de Apulo – Cundinamarca
Actos: Decretos 034 del 13 de abril de 2020

Con relación a la decisión adoptada en la sentencia de única instancia que declaró ajustado a derecho el Decreto 034 del 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde de Apulo– Cundinamarca, por medio del cual se reorientaron algunas rentas del municipio y se adicionaron recursos al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal 2020; manifiesto que si bien comparto esta decisión, considero que dicha legalidad debió ser condicionada, pues el artículo quinto de dicho acto indica que empezará a regir a partir de su expedición, desconociendo que el artículo 65 del CPACA señala que los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no han sido publicados, por lo tanto, con el fin de armonizar el referido artículo 5° con lo dispuesto por el CPACA, considero que se debió condicionar la vigencia del decreto a su publicación.

Con todo comedimiento,

Firmado Electrónicamente
GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Magistrada

Constancia: La presente aclaración fue firmada electrónicamente por la Magistrada de la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma de dicha Corporación denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.