



## Tribunal Administrativo de Nariño Sala Unitaria de Decisión

### **MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**

San Juan de Pasto, lunes, primero (01) de junio de dos mil veinte (2020)

INSTANCIA : ÚNICA  
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
RADICACIÓN : 2020 -00279  
REFERENCIA : DECRETO 037 DE 27 DE MARZO DE 2020 DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE GUAITARILLA  
ASUNTO : DECLARA IMPROCEDENTE MEDIO DE CONTROL

### **AUTO INTERLOCUTORIO**

El Tribunal Administrativo de Nariño en Sala Unitaria, procede a resolver sobre el control inmediato de legalidad iniciado frente al Decreto 037 del 27 de marzo de 2020, *“Por medio del cual modifica el Decreto de liquidación del presupuesto municipal de ingresos y gastos del municipio de Guaitarilla para la vigencia fiscal 2020”* proferido por el Alcalde Municipal de Guaitarilla (N), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

## **I. PARTE DESCRIPTIVA**

### **1. IDENTIFICACIÓN DEL TEMA DE DECISIÓN**

#### **1.1. Antecedentes**

- (i) El 31 de marzo de 2020, se remitió al Tribunal Administrativo de Nariño, el Decreto 037 del 27 de marzo de 2020, *“Por medio del cual modifica el Decreto de liquidación del presupuesto municipal de ingresos y gastos del municipio de Guaitarilla para la vigencia fiscal 2020”*, expedido por el Alcalde Municipal de Guaitarilla, con el fin de que se realice el respectivo control inmediato de legalidad.
- (ii) Mediante auto de 1° de abril de 2020, este despacho procedió a avocar conocimiento del mencionado acto y dispuso adelantar el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, ordenando, entre otras cosas, la publicación por el término de 10 días de un aviso a la comunidad en la página web de la Rama Judicial – Medidas Covid 19<sup>1</sup>, observándose únicamente el pronunciamiento de la Gobernación de Nariño.

<sup>1</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-narino/avisos>

- (iii) Posterior a ello, se corrió el traslado concedido al Ministerio Público para que rinda su concepto, y surtido lo anterior, la Secretaría de la Corporación el 11 de mayo de 2020, pasó el asunto a despacho para que se dicte el respectivo fallo.
- (iv) Encontrándose el asunto para resolver de fondo, este despacho acoge lo decidido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en sesión virtual extraordinaria celebrada el 11 de mayo de 2020, tal como se pasa a explicar.

## **1.2. Acto sometido a control<sup>2</sup>**

Mediante Decreto N° 037 del 27 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Guaitarilla (N), en uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 67 del Decreto 111 de 1996, el artículo 16 del Decreto 568 de 1996 y el artículo 96 de la Ley 1530 de 2012, modificando la liquidación del presupuesto municipal de ingresos y gastos del municipio de Guaitarilla para la vigencia fiscal 2020.

En concreto, el Decreto en estudio ordenó la contracreditación y posterior acreditación en el presupuesto de gastos del municipio de Guaitarilla de la vigencia fiscal de 2020, por la suma de \$ 113.000.000.

## **2. INTERVENCIONES**

### **Gobernación de Nariño<sup>3</sup>**

Solicitó que sea estudiada la legalidad del Decreto 037 del 2020 del municipio de Guaitarilla, por cuanto la parte motiva del acto administrativo bajo estudio no fue producto de algún Decreto Legislativo expedido por el Presidente de la República en Estado de Excepción.

Refirió, que el Decreto remitido para control inmediato de legalidad, fue expedido en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de la Resolución N°. 0385 de 12 de marzo expedida por el Ministerio de Salud; sin embargo, consideró que no se encuentra ajustado a derecho, puesto que es mediante el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, que el ejecutivo facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, sin necesidad de la aprobación de los Concejos Municipales o Asambleas Departamentales.

Pese a lo señalado, adujo, que se observa que el Decreto 037 del 27 de marzo de 2020 no tuvo como fundamento el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

## **3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>4</sup>**

Dentro del término concedido para el efecto, la Delegada del Ministerio Público ante esta Corporación - Procuradora 156 Judicial II para Asuntos Administrativos - allegó

---

<sup>2</sup> Documento 2.

<sup>3</sup> Documento 5.1.

<sup>4</sup> Documento 5.1.

el respectivo concepto, en el que hace referencia al marco normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad, así como a su naturaleza y procedencia.

Prosiguió, refiriéndose a los créditos y contracréditos y a la posibilidad de modificación del presupuesto por parte de Alcaldes y Gobernadores, previa autorización del nivel central en vigencia de los estados de excepción.

Con base en lo anterior, concluyó que el Decreto N° 037 del 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Guaitarilla (N) no se expidió conforme a derecho, toda vez que si bien se emitió en el marco de una urgencia manifiesta, el Decreto legislativo que autorizaba las modificaciones presupuestales se promulgó de manera posterior (Decreto 512 del 2 de abril de 2020).

Finalmente agregó, que no figura en el texto del acto administrativo del orden municipal, constancia sobre el certificado de disponibilidad presupuestal, mismo que daría certeza sobre la no afectación de los recursos trasladados y el fundamento contable a la operación presupuestal, máxime si se tiene en cuenta que los recursos afectados están relacionados con el cumplimiento de un contrato.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **II.1. Competencia**

De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; los artículos 136, 151- 14 y 185-1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Tribunal Administrativo de Nariño, conocer en única instancia, del control inmediato de legalidad del acto administrativo remitido por la Administración Municipal de Guaitarilla (N) en el asunto de la referencia.

### **II.2. El control inmediato de legalidad en el marco del estado de excepción denominado “Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción en concordancia con los artículos 136 y 151 del C.P.A.C.A., el control inmediato de legalidad es el medio jurídico 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*”, previsto en la Constitución Política para examinar las medidas de carácter general que se emitan en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Interpretando dicha normativa, el Consejo de Estado señaló ciertos requisitos para la procedibilidad del medio de control en comento, indicando:

*(i) “Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal”;*

(ii) “Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general”;

(iii) “Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política)”<sup>5</sup>.  
(Subraya fuera de texto)

Requisitos los anteriores que han sido reiterados por la Alta Corporación en recientes pronunciamientos<sup>6</sup>, con ocasión del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en dos oportunidades por el Gobierno Nacional<sup>7</sup>, de los cuales se destaca el siguiente aparte contenido en el auto del 8 de mayo de 2020 con ponencia del Magistrado Ramiro Pazos Guerrero:

*“Ahora bien, cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las “medidas de carácter general”, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) subjetivo (autoridad que lo expide), que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y ii) objetivo (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad), que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción”. (Subraya fuera de texto)*

Sobre el último de los requisitos citados, es preciso advertir que la procedencia del control inmediato de legalidad se encuentra sujeta a que el acto administrativo objeto de estudio contenga disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación de un decreto legislativo, pues en ello consiste su desarrollo, con lo que quedan excluidos del referido control las medidas que emiten las autoridades, ya sean del orden departamental o municipal, con base en las competencias que les otorga la Constitución, las leyes y los decretos reglamentarios del orden nacional, para ejecutar disposiciones diferentes a las que tienen el carácter de legislativas, proferidas por el gobierno nacional, con ocasión de las facultades consagradas en los citados artículos 214 y 215 de la Constitución.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez, decisión de veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

<sup>6</sup> Entre otros pronunciamientos: el proferido el tres (3) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico; el diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01135-00(CA)A, Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas; el veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-00960-00(CA)B, Consejera Ponente: María Adriana Marín; el veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01225-00(CA)A, Consejero Ponente: César Palomino Cortés; el veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01123-00(CA)A, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate; el ocho (8) de mayo de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01467-00, Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>7</sup> Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 N° del 6 de mayo de 2020.

Como es sabido, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante Decretos 417 y 637 de 2020, con miras a atender la crisis económica y social derivada de la pandemia Covid-19, y en virtud de ello ha expedido varias medidas con carácter legislativo, por lo que en el estado en que se encuentra el presente asunto, corresponde al despacho verificar la naturaleza de los decretos legislativos en los que se fundamentan las disposiciones territoriales que compete estudiar a este Tribunal, pues aquellos deben cumplir con el requisito de conexidad al que hace referencia la Corte Constitucional en sentencia C-723 de 2015, que consiste en *“(i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia”*.

### **II.3. Procedencia del control inmediato de legalidad del Decreto 037 de 27 de marzo de 2020**

En el caso bajo estudio, el señor Alcalde de Guaitarilla (N) remitió el Decreto N° 037 del 27 de marzo de 2020 *“Por medio del cual modifica el Decreto de liquidación del presupuesto municipal de ingresos y gastos del municipio de Guaitarilla para la vigencia fiscal 2020”*, para que se haga el respectivo control de legalidad.

La anterior medida fue tomada en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 67 del Decreto 111 de 1996<sup>8</sup>, el artículo 16 del Decreto 568 de 1996<sup>9</sup> y el artículo 96 de la Ley 1530 de 2012<sup>10</sup>, modificando la liquidación del presupuesto municipal de ingresos y gastos del municipio de Guaitarilla para la vigencia fiscal 2020.

En la parte motiva del acto administrativo en estudio, se expresa brevemente, la necesidad de realizar traslados presupuestales por cuanto los recursos que existen son insuficientes para la ejecución de programas; todo lo cual fue fundamentado en el Decreto N°. 035 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara urgencia manifiesta en el municipio de Guaitarilla (N)”*, con motivo de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia Covid – 19 y, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.

Como se observa, los decretos dictados por el Presidente de la República con ocasión de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada, no son siquiera mencionados en el encabezado ni en la parte considerativa del Decreto 037 del 27 de marzo del 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Guaitarilla (N), y tampoco se infiere de su lectura, que se profirió al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción.

Por el contrario, de su texto se puede apreciar cómo en virtud de la situación especial se acudió a lo reglado en el artículo 83 del Decreto 111 de 1996, el mismo

---

<sup>8</sup> *“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”*

<sup>9</sup> *“Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación”*

<sup>10</sup> *“Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”*

que fue expedido con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción y al tenor reza:

*“ARTÍCULO 83. Los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo (L. 38/89, art. 69; L. 179/94, art. 36).”*

En este sentido, si bien el Estatuto Orgánico del Presupuesto indica que la fuente del gasto público será el decreto que declare el estado de excepción, ello no implica que lo desarrolle, habida cuenta que es el artículo 83 *ibídem* el que avala el traslado de créditos una vez se presente la declaratoria; máxime cuando la autorización del nivel central para la modificación en la disposición de los recursos por parte de los entes territoriales se realizó por medio 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”*<sup>11</sup>, mismo que se expidió de manera posterior al Decreto 037 del 27 de marzo de 2020 de la Alcaldía municipal de Guaitarilla.

Ahora bien, es menester mencionar que la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en sesión virtual extraordinaria celebrada el 11 de mayo de 2020, estimó que era procedente el estudio automático de legalidad frente a actos administrativos del orden territorial, que se expidan en ejercicio de la función administrativa y que cuenten con disposiciones o traslados presupuestales, como desarrollo de los decretos legislativos del Estado de Excepción; sin embargo, este último presupuesto no se cumple en este caso.

En otras palabras, se observa que si bien el Decreto 037 de 27 de marzo de 2020 fue proferido por el Alcalde del municipio de Guaitarilla (N), señalando el traslado de ciertos rubros presupuestales, ello se ordenó en virtud del artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, pues su expedición fue anterior a la promulgación del Decreto legislativo que autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica<sup>12</sup>.

Todo lo cual se traduce en que no se cumple con uno de los presupuestos para que la disposición remitida sea objeto de control inmediato de legalidad, dado que no desarrolla ninguno de los decretos legislativos del Estado de Excepción declarado por el Presidente de la República de Colombia, mediante los Decretos 417 y 637 de 2020.

En un caso similar, el Consejo de Estado, a través del auto de 12 de mayo de 2020, radicación número 11001-03-15-000-2020-01097-00(CA)A, Consejera Ponente (E) MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, expuso lo siguiente:

*“Considera el Despacho que, si bien las decisiones adoptadas a través de la Resolución 1-0385 del 25 de marzo de 2020 son coherentes con los motivos que*

---

<sup>11</sup> Tal como lo advierten la Gobernación de Nariño y el Ministerio Público.

<sup>12</sup> Decreto 512 del 2 de abril de 2020.

*dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y con las medidas que se adoptarían en el marco de ese estado de excepción, lo cierto es que no se expedieron en desarrollo del decreto legislativo que lo declaró, pues en él no se adoptaron tales medidas, ni de ningún otro decreto legislativo que hubiera desarrollado esos aspectos, toda vez que para el momento en el que se profirió la mencionada resolución dichas medidas, aunque se habían anunciado, aún no se habían adoptado*<sup>13</sup>.

(...)

*Así las cosas, concluye el Despacho que, como el control inmediato de legalidad es excepcional y taxativo, aunque el contenido de la Resolución 1-0385 del 25 de marzo de 2020 comparte un antecedente común con el Decreto legislativo 417 de 2020 al que cita -la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social-, ese solo aspecto no permite concluir que proceda el control inmediato de legalidad al que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, puesto que no se profirió como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción. "*  
(Destaca la Sala).

Conforme lo expuesto, se tiene que el decreto remitido en la presente causa por la Alcaldía Municipal de Guaitarilla (N), no es susceptible del control inmediato de legalidad, por lo tanto, la Sala se abstendrá de realizar dicho análisis y revocará el auto que lo avocó.

En todo caso, ello no implica que dicho acto administrativo no pueda ser censurado posteriormente, incluso, por la misma Administración Municipal a través del medio de control de nulidad, el cual, a diferencia del dispuesto en el artículo 136 del C.P.A.C.A., no es automático ni puede adelantarse de oficio.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, en Sala Unitaria, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** el auto de 1° de abril de 2020, mediante el cual se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N°. 037 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Guaitarilla (N), por las razones expuestas.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad respecto al Decreto N°. 037 de 2020, remitido por la Alcaldía Municipal de

---

<sup>13</sup> El Decreto Legislativo 491, a través del cual se declaró la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, se profirió el 28 de marzo de 2020.

Guaitarilla (N), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica al alcalde del municipio de Guaitarilla (N), al Ministerio Público y demás intervinientes, y a su vez que sea comunicado en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE**

(Firmado el original)  
**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
**Magistrado**