

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
ACTO: Decreto 064 del 25 de marzo de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00129-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO DICTADO EN DESARROLLO
DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.**

El Municipio de Yopal, remitió vía correo electrónico el Decreto 064 del 25 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta de reparto del 1 de abril del mismo año.

I ANTECEDENTES

TRAMITE PROCESAL

El 1 de abril del año en curso, se admitió el control inmediato de legalidad, mediante auto que fue notificado por estado No 65 del 2 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 46 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad. Posteriormente, en cumplimiento del auto admisorio, el día 27 de abril de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

ACERVO PROBATORIO RECAUDADO:

En cumplimiento de lo ordenado en el auto de fecha 1 de abril del año en curso, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Acta de reunión de fecha 3 de abril de 2020 de la Junta de Gobierno de la Alcaldía del Municipio de Yopal, en la cual se discute respecto al presupuesto de la entidad, tanto los dos Asesores como el Secretario de Hacienda, hacen un balance de las fuentes de financiación y concluyen que se debe emitir un decreto para modificar el presupuesto del ente territorial, además de realizar un endeudamiento y aplazar el aumento salarial de los empleados públicos concertando con los sindicatos.
- ✓ Comunicación de fecha 24 de marzo de 2020 suscrita por la Secretaría de Salud, dirigida a otras secretarías del Municipio de Yopal en la cual solicita la creación de un rubro presupuestal.
- ✓ Certificación expedida por la profesional con funciones de Contadora pública del Municipio de Yopal, mediante la cual indica el superávit al término de la vigencia fiscal 2019 en los recursos presupuestales de esa entidad.
- ✓ Certificado de disponibilidad presupuestal de fecha 20 de marzo de 2020 del Municipio de Yopal con cargo al presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2020.
- ✓ Acta de reunión de fecha 24 de marzo de 2020 del Consejo de Política Fiscal del Municipio de Yopal, por el cual se aprueba modificar el presupuesto para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020.
- ✓ Resolución No. 006 del 24 de marzo de 2020 por medio del cual se aprueba una modificación al presupuesto del municipio de Yopal para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020 con fundamento en el acuerdo No. 02 de 2015 (Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Yopal).
- ✓ Decreto No 292 por el cual se liquida el presupuesto anual de ingresos y de gastos e inversiones del municipio de Yopal para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, se clasifican y definen gastos.

- ✓ Acuerdo municipal No 30 del 27 de noviembre de 2019 proferido por el Concejo Municipal, a través del cual se aprueba el presupuesto anual de rentas, ingresos, gastos e inversiones del Municipio de Yopal comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.
- ✓ Acuerdo municipal No 02 del 9 de febrero de 2015 proferido por el Concejo Municipal, a través del cual se actualiza la norma orgánica presupuestal del Municipio de Yopal y de sus entidades descentralizadas, en cuya parte pertinente se establecen regulaciones al presupuesto y los fondos especiales.
- ✓ Documento fechado 6 de abril de 2020, en cuya parte pertinente se indica: "Asunto: Informe sobre Acciones implementadas para controlar el riesgo de contaminación de la Pandemia del CORONAVIRUS (COVID-10) en el municipio de Yopal. - Recursos económicos destinados para atender la Emergencia Sanitaria (COVID-19). - ... Una vez declarada la urgencia manifiesta a través del Decreto No. 062 del 24 de marzo de 2020 "Por el cual se declara urgencia manifiesta en el municipio de Yopal y se dictan otras disposiciones", la Secretaria de Hacienda a través del Decreto No. 064 de fecha 25 de marzo de 2020 realiza la incorporación de recursos al fondo local de salud por la fuente SGP Libre Inversión por valor de SETESCIENTOS DIECIOCHO MILLONES CIENTO DIECISIETE MIL CIENTO CINCUENTA Y UN PESOS MCTE (\$718.117.151) y traslado presupuestal por el valor de SETESCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS MCTE (\$781.882.849), para un valor de MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$1.500.000.000), teniendo un total de recursos para la emergencia de COVID-19, por el valor de MIL SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$1.600.000.000). -El uso de los recursos anteriormente mencionados, fue incluido en el plan de acción para COVID-19, aprobado por el Consejo de Gestión del Riesgo, mediante acta de fecha 31 de marzo de 2020. "
- ✓ Certificado de cierre fiscal vigencia 2019.
- ✓ Decreto liquidación 0292 del 10 de diciembre de 2019, por el cual se liquida el presupuesto anual de ingresos y gastos de inversión del municipio de Yopal para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 y se clasifican y definen gastos.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término de traslado, el procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, conceptuó en el proceso judicial especial de control inmediato de legalidad, manifestando que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto administrativo en discusión se ajusta a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos del orden nacional expedidos por el Gobierno de Colombia en ejercicio del artículo 215 de la Carta Política, así como establecer si el funcionario que expidió el decreto objeto de control es competente para hacerlo.

Posteriormente el Ministerio Público hace un recuento de las normas que regulan el control automático de legalidad: ley 137 de 1994 y ley 1437 de 2011, igualmente reseña las que emitió el Gobierno Nacional a raíz de la aparición del COVID-19, particularmente la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por causa del coronavirus y adopta medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena para hacer frente al mismo, por otra parte el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Trae a colación el régimen municipal, específicamente la Ley 136 de 1994, en el mismo sentido cita el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, señalando que: *“el Gobierno Nacional faculta temporal y directamente a los alcaldes mientras subsista el estado de excepción declarado, para que ejerzan esas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales”*, concluye que el alcalde del municipio de Yopal es el funcionario competente para ordenar la apropiación de recursos en el presupuesto con la destinación específica al sector de salud pública y atención de personas vulnerables, por lo cual solicita se declare conforme a derecho el acto administrativo objeto de control automático de legalidad emitido por el alcalde de Yopal.

II CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como el Decreto 064 del 25 de marzo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Yopal, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días. Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

“ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

DECRETO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020

El señor presidente de la República con la firma de todos los ministros del gabinete expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la

reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020" y en la parte resolutive, consignó:

"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 presupuesta les 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 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

Artículo 4. Vigencia. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación".

3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017¹, en cuanto precisa lo siguiente:

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, *“cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales.”*

-La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

“(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial²); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos”³.

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, señaló que según la jurisprudencia⁴, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece

² Sentencia [C-254 de 2009](#). En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que *“no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las ‘diversas manifestaciones sociales’ que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público”*.

³ Sentencias [C-216 de 2011](#) y [C-670 de 2015](#).

⁴ Ver por todas, Sentencia [C-670 de 2015](#).

la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad⁵.

Los anteriores elementos de forma y de fondo, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

En este punto, conviene precisar que la ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

“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”.

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011⁶, expuso:

“(...) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (...)

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que

⁵ Entre otras, Sentencias [C-802 de 2002](#), [C-216 de 2011](#) y [C-670 de 2015](#).

⁶ Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”⁷ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos””⁸;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”⁹; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo¹⁰.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...).”

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del decreto objeto de estudio.

2.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO

2.1 CAUSAS:

El alcalde municipal de Yopal, conforme a la motivación expresada en el Decreto 064 del 25 de marzo de 2020, citó el Decreto 461 del 22 de marzo

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

⁸ *Idem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

de 2020 que faculta a los alcaldes para la reorientación de rentas en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. En el acto se indica que conforme a los resultados de la situación fiscal del municipio, al cierre de la vigencia 2019, existe un superávit fiscal por la suma de \$763.619.687.00 de recursos correspondientes al sistema general de participaciones de propósito general de los cuales \$718.117.151.00 corresponden al SGP de libre inversión, monto que se destinará para apalancar las actividades que se requieran dentro del marco de la emergencia sanitaria del municipio de Yopal. Igualmente se tuvo en cuenta que el contador público del municipio mediante la certificación 1200.170.4.115 del 25 de marzo de 2020, certifica la disponibilidad de recursos provenientes de la situación fiscal del año 2019 susceptibles de adición y que la Oficina de Presupuesto expidió el certificado de disponibilidad presupuestal 1200.170.22020.0647 de 2020 indicando que existe disponibilidad presupuestal.

El decreto analizado, crea un rubro rentístico denominado superávit fiscal con el código 1321 y se registra en la partida 1321352 denominado SGP libre inversión por valor de \$718.117.151.00. La anterior suma se incorporó a la partida sector salud 2.3.18 y en el rubro denominado emergencia sanitaria coronavirus Covid-19 identificado con el número 2.3.18.1.2.06.3 por valor de \$718.117.151.00.

Un segundo movimiento presupuestal indica que se contracreditaron la suma de \$ 781.882.849 pesos, de gastos de inversión de 2020, déficit inversión; y la acreditaron en el presupuesto de gastos de inversión por la misma suma a la partida 2.3.18.1.2.06.3 Emergencia Sanitaria Coronavirus Covid 19.

Así las cosas, el decreto local se profirió con fundamento la emergencia económica, social y ecológica del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y la atención de sus consecuencias destinando los dineros a la partida denominada emergencia sanitaria coronavirus Covid 19.

La creación de los reglones rentísticos en el presupuesto 2020 se ordenó por medio de la Resolución 006 del 24 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBA UNA MODIFICACION AL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE YOPAL

PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020".

2.2. PERTINENCIA:

En el Plan General de Contabilidad Pública Resolución 355 de 2007, en el numeral 243 establece que los factores que inciden en el comportamiento patrimonial, cuando generan incrementos se constituyen en superávit que, puede ser pagado, operacional, de valuación, donado o incorporado. En este caso se trata de un superávit operacional originado en el reconocimiento de ingresos, gastos y costos en un periodo contable. El superávit se contabiliza como un recurso de capital idóneo para financiar apropiaciones del año siguiente (2020), así lo determina el artículo 31 del Decreto 111 de 1996 que conforma el Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando dispone que los recursos del balance son parte de los recursos del capital.

En el caso presente, se hizo un traslado presupuestal de las cuentas del patrimonio, superávit, 2019 al presupuesto de inversión del año 2020, partidas de libre destinación autorizadas por el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

En el certificado de cierre fiscal de 2019, se da fe de la existencia del superávit del Sistema General de Participaciones, con corte a 31 de diciembre, que refleja superávit fiscal en recursos de financiación.

Ahora, en el Decreto observado se relaciona una partida de gastos denominada déficit de inversión por valor de \$781.000.000, se contracreditó el presupuesto de gastos de inversión de la vigencia fiscal 2020 en dicha suma, código 2.3.90.1 déficit de inversión fuente 0101, que en el Decreto liquidación 0292 del 10 de diciembre de 2019, "por el cual se liquida el presupuesto anual de ingresos y gastos de inversión del municipio de Yopal para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 y se clasifican y definen gastos", con dicho código y fuente en efecto aparece como gastos de inversión, en éste decreto por valor de \$4.000.000.000, de lo cual se infiere que, los \$781.000.000 tienen su fuente en esta partida.

2.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.

Es importante distinguir en este punto el origen, el destino de los recursos y los efectos en el presupuesto y en la situación fiscal del Municipio, así:

DEFICIT FISCAL: Este concepto solo se conoce una vez se inicie y termine el proceso de cierre de cuentas del año fiscal respectivo, esto es, en el momento de hacer los traslados no existe opción de conocer qué medidas se tomarán para evitar este riesgo de que aparezcan en las cuentas déficit o superávit del ejercicio, ambas situaciones no ideales para un administrador. Se calcula al cierre de vigencia para la Tesorería, el Presupuestal y el fiscal. Para establecer la situación de tesorería a partir del saldo inicial de comienzo de año, se le suma todos los recaudos del año, restando todos los pagos del año y las cuentas pendientes de pago a diciembre 31 de dicho año.

ORIGEN DE LOS RECURSOS A TRASLADAR: Estamos en la emergencia económica y social y la emergencia sanitaria, por tanto en un estado de anormalidad legal, de ahí que el origen de los recursos solo interesa, en cuanto ellos no sean de origen constitucional. Pues las rentas comunes y la destinación específica pueden ser objeto de modificación en el presupuesto de 2020. Conforme al documento denominado informe consolidado antes de control, la incorporación de recursos al fondo local de salud se hace por la fuente SGP Libre Inversión por valor de SETESCIENTOS DIECIOCHO MILLONES CIENTO DIECISIETE MIL CIENTO CINCUENTA Y UN PESOS MCTE (\$718.117.151) y traslado presupuestal por el valor de SETESCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS MCTE (\$781.882.849), para un valor de MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$1.500.000.000), con ello queda claro para el caso en estudio, que se trata de recursos del sistema general de participaciones de libre inversión, sin que se pueda endilgar que se tratan de recursos de origen Constitucional que es la única limitación para ordenar esta modificación al presupuesto.

DESTINO DE LOS RECURSOS A TRASLADAR. Conforme al conjunto de normas que informan el caso tenemos el artículo primero del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, que faculta a gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica con el propósito de atender los gastos en

materia de emergencia sanitaria, dentro 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. Conforme al tenor literal del decreto observado la partida a donde llegan los recursos o donde se acreditan se denomina EMERGENCIA SANITARIA CORONAVIRUS COVID 19. Esta partida será la que deben contracreditar en la medida que se hagan las contrataciones para atender la emergencia, y su especificidad escapa a este examen; el de los recursos anteriormente mencionados, fueron incluidos en el plan de acción para COVID-19, aprobado por el Consejo de Gestión del Riesgo, mediante acta de fecha 31 de marzo de 2020.

El Decreto 064 del 25 de marzo de 2020, tiene como destino la emergencia sanitaria coronavirus Covid-19, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia, luego la medida resulta proporcional.

La necesidad de la medida tomada en el decreto objeto de estudio, debe analizarse con un criterio amplio, con el fin de preservar en esencia la dignidad humana lo cual incluye acciones para evitar el colapso del sistema de salud, mantener la higiene pública y en general proteger a las personas en sus condiciones básicas de sobrevivencia.

Es indudable que el uso de la inversión declarada va en beneficio de superar las contingencias que afectan las condiciones de dignidad humana y que busca conjurar la crisis - por lo menos en parte - de la población del municipio de Yopal. Con lo cual se crean las condiciones para hacer tránsito a la normalidad social y económica de la población.

En lo que atañe al artículo 5 del Decreto 64 observado *“El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación”*, la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

En cuanto a la publicación del acto administrativo, la teoría expresa que **es oponible y por tanto surte efectos frente a terceros a partir del momento de su publicación y sólo así se predica su eficacia.**

En los términos expuestos por el artículo 65 del C.P.A.C.A, si bien la falta de publicación no es causal de nulidad del acto, en la parte resolutive de esta sentencia se precisará que sólo será oponible a terceros desde el momento de su publicación.

2.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE YOPAL

El Decreto 111 de 1996 en su artículo 80, establece la posibilidad de hacer traslados al presupuesto cuando sea indispensable aumentar las cuantías de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

En el actual estado de emergencia no es necesario solicitar el correspondiente acuerdo al Concejo municipal, pues así lo dispone el artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, cuando autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reorientación de rentas de destinación específica de sus entidades territoriales.

3.-EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 064 DEL 25 DE MARZO DE 2020

El Decreto examinado, se emitió dentro de los términos previstos en la declaratoria de emergencia conforme al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues fue expedido el del 25 de marzo del presente año, esto es 8 días posteriores a la declaratoria de emergencia y se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas como beneficiadas por sus efectos y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

OTRO ASUNTO

EL abogado ANDRÉS SIERRA AMAZO, identificado con cédula de ciudadanía No 86.040.512 expedida en Villavicencio, portador de la Tarjeta Profesional No. 103.576 del Consejo Superior de la Judicatura, adjunta poder junto con los respectivos anexos, mediante el cual el jefe de la Oficina jurídica de la entidad, le otorga facultades como representante judicial de

la entidad para actuar en el presente asunto con esa calidad, por lo cual se procederá a reconocerle personería jurídica.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO, Decreto 064 del 25 de marzo de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

SEGUNDO: Notificar esta sentencia al representante legal del municipio de Yopal y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

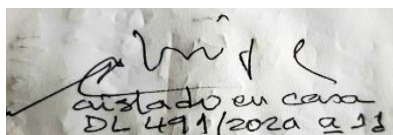
TECERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

CUARTO: Se reconoce al abogado Andrés Sierra Amazo identificado con la C.C.86.040.512 de Villavicencio y T.P. 103.576 del C.S.J. como apoderado judicial del municipio de Yopal, en los términos y para los fines del mandato que aporta al expediente.

QUINTO: En firme la presente decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada


atestado en casa
DL 491/2020 a 18

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado
Con Aclaración de voto



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado