

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
ACTO: Decreto 100.13.024 del 20 de abril de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00193-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

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

I ANTECEDENTES

El Municipio de Hato Corozal, remitió vía correo electrónico el Decreto 100.13.024 del 20 de abril de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, según reparto del 27 de abril del mismo año.

TRAMITE PROCESAL

El día 27 de abril de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, auto notificado por estado No 78 del 28 de abril de 2020, así como personalmente al ente territorial y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos, de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha. Igualmente se publicó el aviso No 116 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad.

El día 14 de mayo 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 27 de abril de 2020 del año en curso, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Decreto No. 100.13.018 del marzo 26 de 2020 por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Hato Corozal, para atender la situación sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, así como las consecuencias de la declaratoria nacional del Estado de emergencia económica, social y ecológica y la orden de aislamiento obligatorio. Se dispone además que los secretarios de despacho identifiquen las necesidades de cada sector con el fin de realizar la contratación pertinente para atender la contingencia, y se autoriza a la Secretaria de Hacienda para realizar los traslados presupuestales que sean necesarios para el mismo fin.
- ✓ Decreto No .100.03.04.080 del 13 de diciembre 2019 por el cual se expide el Presupuesto General de rentas y recursos de capital y de gastos o apropiaciones del municipio de Hato Corozal para la vigencia fiscal comprendida del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Decreto No .100.13.085 del 30 de diciembre 2019 por medio del cual se liquida el presupuesto general de rentas y recursos de capital y de gastos o apropiaciones del municipio de Hato Corozal para la vigencia fiscal comprendida del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, se detallan los rubros y se clasifican o definen las apropiaciones.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Refiere que, en desarrollo de la emergencia económica, social y Ecológica decretada, con el fin de hacer más expeditos los trámites y procedimientos, así como dotar a los mandatarios territoriales de herramientas de gestión adecuadas e inmediatas para afrontar la crisis por el COVID-19, el Gobierno Nacional expidió los Decreto 461 del 22 de marzo y 512 del 2 de abril de 2020, por medio de los cuales autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales y realizar movimientos presupuestales en el marco de

la emergencia económica, social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, suspendiendo temporalmente las facultades que tiene los Concejos Municipales en materia de presupuesto, para que sean ejercitadas por los mandatarios locales.

Esgrime que, en el presente caso, el alcalde municipal de Hato Corozal profirió el Decreto 100.13.024 del 20 de abril de 2020, a través del cual creó nuevos rubros en el presupuesto, contracreditando otros y trasladando recursos de partidas específicas para acrecer el de otras destinadas a atender la pandemia generada por el COVID-19, para lo cual citó y se amparó en los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020, precisando que este último decreto permite la reorientación de rentas y rebajas de tarifas de impuestos.

Señala que el alcalde municipal de Hato Corozal no es competente para proferir el decreto 100.13.024 del 20 de abril de 2020, por cuanto para la fecha en que fue expedido ya había fenecido el término establecido para el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020, que le entregaba a través de los Decretos Legislativos Nos. 461 y 512 de 2020 esa atribución al ejecutivo municipal de manera temporal.

Al respecto indica que, el Decreto 417 de 2020, tenía una duración de 30 días calendario, contados a partir de su vigencia, esto es, desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020 y en ese sentido, esgrime que el ejecutivo municipal de Hato Corozal desconoció abiertamente el propio mandato del Decreto con Fuerza de Ley 512 de 2020, que en su artículo 2 establece que las facultades que le fueron otorgadas a los gobernadores y alcaldes sólo se pueden ejercer durante el término que dure la emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto 417 inicialmente mencionado.

Finalmente señala que, de la revisión de los considerandos y la parte resolutive del Decreto 100.13.024 del 20 de abril de 2020, se colige que sí existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de la emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional, pues las decisiones plasmadas están específicamente destinadas a posibilitar la atención a la pandemia

desatada por el COVID-19, pero la incompetencia de quien lo profirió lo despoja de legalidad y no puede surtir efecto alguno, indicando que existe una infracción manifiesta del acto administrativo observado y en ese sentido solicita que el mismo se declare contrario a derecho e ilegal.

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 100.13.024 del 20 de abril de 2020, objeto de estudio fue expedidos por el alcalde municipal de Hato Corozal, 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”. (resalto fuera de texto)

DECRETO LEGISLATIVO 512 DEL 2 DE ABRIL 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”, dispone:

“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya

lugar, únicamente para efectos de atenderla 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.

*Artículo 2. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse **durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.*** (resalto fuera de texto).

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:

- 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

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

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 Americanos³.

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, refirió 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 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 fondo y de forma, 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

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.

⁵ Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

lugar donde se expidan si se tratara 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, advirtió:

"(...) 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 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 adelanta 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

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

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 Ídem.

⁹ Ibídem.

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.

4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO 100.13.024 DEL 20 DE ABRIL DE 2020.

4.1 CAUSAS:

En el Decreto 100.13.024 del 20 de abril de 2020, se señala que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud informó el inicio de la etapa de mitigación del Covid 19, con lo cual se requiere prever inversión en actividades específicas contempladas en el plan de acción aprobado en el Consejo de Gobierno, para cuya ejecución es preciso modificar el presupuesto de gastos de la administración de la vigencia de 2020. Cita como sustento del acto el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 e hizo uso de las facultades otorgadas por el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

4.2. PERTINENCIA:

Para analizar el cumplimiento de este presupuesto, se parte del decreto 100.13.085 del 30 de diciembre de 2019, por el cual se liquida el presupuesto general de rentas y recursos de capital y de gastos o apropiaciones del municipio de Hato Corozal para la vigencia fiscal de 2020, este documento le aporta al proceso la identificación de los ingresos de destinación específica a partir del código 1113 y dentro del cual se encuentra el alumbrado público por valor de \$80.000.000, teniendo como fuente el código 110; en el presupuesto de gastos aparece la partida 222 denominada eje estratégico 2 capacitación para un desempeño mejor y en paz, que a su vez contiene el concepto 222114 denominado

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".

mantenimiento y expansión del servicio de alumbrado público por valor de \$60.000.000.

El decreto sub exámine, tomó la partida del código 222114 por valor de \$50.000.000, como ya se anotó denominado mantenimiento y expansión del servicio de alumbrado público y creo el gasto en la partida 224215 denominado acciones de atención emergencia sanitaria Covid 19.

Pues bien, en este punto de la providencia es del caso traer a colación lo dispuesto por el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, en cuyo artículo 1 faculta 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 y precisa que para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales; en cuanto a la temporalidad preceptúa:

“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.”

De lo anterior se infiere, que el alcalde Municipal de Hato Corozal si contaba con competencia por el factor temporal, para proferir el decreto local observado, toda que de por mandato del artículo 3 del Decreto legislativo 461 de 2020, dichas facultades las puede ejercer durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria, es del caso resaltar que en los términos del artículo 1 del Decreto Nacional en el presente asunto se reorientan rentas de destinación específica subprograma alumbrado público y partida mantenimiento y expansión del servicio de alumbrado público.

Ahora, el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, podía aplicarse hasta el 16 de abril del año en curso inclusive, pero no tiene relación con el caso presente, pues se repite la reorientación de rentas específicas está contemplada en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2012, cuya temporalidad se otorga durante el tiempo de la emergencia sanitaria, vigente hasta el 30 de mayo del año curso por disposición de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y con anunció de ampliada hasta el 31 de agosto del año en curso.

El Decreto 100.13.024 del 20 de abril de 2020, artículo 1° crea en el presupuesto de gastos, como gastos de inversión, sector prevención y atención de desastres, en el programa gestión del riesgo identificado con el código 22421, el rubro identificado con el código 2214215 denominado acciones de atención emergencia sanitaria Covid-19. En el artículo 2° se contracreditó la suma de \$50.000.000,00 del presupuesto de gastos, subprograma alumbrado público, del rubro 222114 denominado mantenimiento y expansión del alumbrado público y se acreditó en la cuenta creada en el artículo 1° por el mismo valor de \$50.000.000,00.

Sobre este punto, es del caso traer a colación el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, en cuanto determina que gastos de inversión son programas destinados a actividades de un sector económico, social, financiero o administrativo con el fin de cumplir con las metas fijadas por el Municipio; es el componente presupuestal destinado al cumplimiento de los programas y proyectos que hacen parte del plan de desarrollo municipal.

Así las cosas, el acto administrativo estudiado cumple el presupuesto de pertinencia toda vez que el alcalde tiene la competencia para hacer traslados presupuestales, en este caso dentro del mismo presupuesto de gastos de inversión del alumbrado público lo traslada a gestión del riesgo, específicamente para atender la emergencia generada por el Covid 19.

4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.

El Decreto 100.13.024 del 20 de abril de 2020, tiene como destino la emergencia generada por la pandemia, el medio utilizado es un traslado presupuestal analizado en Consejo de Gobierno el 28 de marzo de 2020, destinado a atender necesidades de la población vulnerable e implementar medidas dirigidas a fortalecer el sistema de salud para garantizar las condiciones necesarias de atención y prevención en el marco de la propagación del nuevo coronavirus Covid 10 y contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ello conlleva en el marco de la coyuntura actual; con lo cual se cumple con la estricta sujeción al principio de proporcionalidad.

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 haciendo especial atención en la población vulnerable.

El acto administrativo local, tiene como propósito la atención a la emergencia sanitaria Covid 19, concepto que implica invertir en la prevención y atención de desastres, tal como se dispuso en la partida correspondiente. Así las cosas, cumple el presupuesto de finalidad.

Vigencia y oponibilidad del decreto local.

En lo que atañe al artículo 5° del Decreto 100.13.024 observado *“El presente decreto rige a partir de la fecha de expedición”*, 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. Por lo anterior, 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.

4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE HATO COROZAL

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.

5.-EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 100.13.024 DEL 20 DE ABRIL DE 2020

El Decreto local 100.13.024 observado, se emitió el 20 de abril de 2020, es decir en vigencia del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020; éste último tiene aplicación mientras dure la emergencia sanitaria y en tal virtud la competencia de los alcaldes, atribuida por este acto administrativo general tienen la misma connotación. El acto local, se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la población de Yopal y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

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, el Decreto 100.13.024 del 20 de abril de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Hato Corozal, 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.

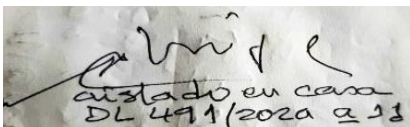
SEGUNDO: Notificar esta sentencia al representante legal del municipio de Hato Corozal y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada


ajustado en casa
DL 491/2020 a 13

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado

Con aclaración de voto


JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado



ACLARACIÓN DE VOTO. Sentencia del 04/06/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00193-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Hato Corozal. Decreto **24** de 2020. Temática: modificaciones al presupuesto, ejerce facultades del D.L. 461/2020. Contracréditos entre diferentes sectores (programas y proyectos), para cubrir actividades del PAE para atender las contingencias de la COVID 19.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto 24 del 20/04/2020, expedido por el alcalde de Hato Corozal. Desarrolla autorizaciones excepcionales del D.L. 461/2020, realiza contracréditos de apropiaciones para inversiones en alumbrado público y destina recursos para atender contingencias de la pandemia por la COVID 19.

Se allegaron los soportes técnicos necesarios para identificar origen y disponibilidad de la renta y justificar las apropiaciones adicionales. Desarrolla autorizaciones excepcionales de los D.L. 461/2020

2ª La decisión. Se dispuso por unanimidad someter a estudio de fondo el decreto en su integridad, pues se ha concordado en que se trata del desarrollo directo de decretos legislativos. Además, con base en la evidencia incorporada al expediente digital, se encontró que el acto municipal se ajustó al ordenamiento jurídico.

3ª Aclaración de voto: enfoque procesal expansivo del CIL

3.1 Me he apartado de la motivación que ha sustentado por la mayoría el juzgamiento de fondo de toda la serie de actos territoriales relativos a declarar calamidad pública, decretar urgencia manifiesta para contratar y adoptar o precisar o extender en la jurisdicción de cada municipio de Casanare las medidas de orden público y sanitario que vienen desde el D.E. 457/2020, en el espectro de la declaratoria nacional de *emergencia sanitaria* (R-385/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social), porque antes de abordar la confrontación de su contenido con el sistema de fuentes, estimo indispensable determinar *procesalmente* la viabilidad del CIL, esto es, si esos actos tienen las características técnicas a que se refieren los arts. 20 de la Ley Estatutaria 137, 136 y 151-14 de la Ley 1437.

3.2 He propuesto que la justificación procesal que permite a los tribunales abordar dicho control inmediato de legalidad surge inequívoca cuando concurren dos condiciones inseparables: i) *conexidad fáctica* (en nivel de *causas*) de las emergencias sanitaria (que viene desde la R-385/2020 del MINSALUD) y *económica, social y ecológica*, declarada para esta primera fase por el D.L. 417/2020; y ii) *necesidad de sustentar las decisiones administrativas generales territoriales en alguno de los decretos legislativos* que desarrollaron el declarativo del estado de excepción, porque el despliegue de poderes extraordinarios administrativos de policía no ha encontrado suficiencia en el piélago de la legislación permanente del Estado que preexiste a dicho estado.

3.3 Por ello no he compartido la lectura mayoritaria en esta corporación, que predica que bastará la *conexidad fáctica* (causal) entre las dos emergencias, para activar el CIL, pues todas las medidas administrativas que se han ocupado de la prevención, contención o mitigación de la pandemia de la COVID 19, o de sus efectos sociales y económicos, en últimas se alinean con la legislación de emergencia.

3.4 Contrario a esa perspectiva, sostengo que el control de legalidad y el acceso efectivo a la tutela judicial *están garantizados* con los medios ordinarios de control de la jurisdicción contencioso administrativa, a los que se suman los constitucionales, según la dimensión de los presuntos agravios. Así que dejar de lado el sistema procesal de fuentes, para garantizar derechos y libertades, carece de justificación objetiva en el supuesto e inexistente *déficit de tutela judicial efectiva*.

3.4 Vista la argumentación que en algunos casos de este seriado del CIL invoca la mayoría, preciso que los Decretos 418, 420, 457, 531 y otros, expedidos por el Gobierno para ocuparse de los efectos de la emergencia sanitaria y regular diversos aspectos de la actividad de los habitantes del territorio, no son legislativos, pese a su estrecha conexión con el D.L. 417; son ejecutivos, esto es, hacen parte de las competencias permanentes del Gobierno, luego su invocación, aplicación o marco referencial usado en los actos territoriales no transmutan a los últimos en desarrollo del estado de excepción y, por ende, en objeto de control en sede CIL.

Agrego que la extensa citación de fallos constitucionales relativos al control político y jurídico de los estados de excepción no responde interrogantes técnicos procesales que deben delimitar la competencia judicial para el control inmediato de legalidad. No abrigo duda alguna acerca de la pertinencia de someter toda decisión administrativa a control judicial; lo que controvierto es *cómo deba activarse*, según las características reales de los actos que se demandan, remiten al estrado o se examinan oficiosamente, según el caso.

3.5 Prescindo ahora de transcribir fragmentos ya publicados de la opción interpretativa que he ofrecido a la sala, no acogida, tanto en mis propias ponencias como en múltiples salvamentos de voto de esta serie de fallos, en aras de la brevedad.

Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificada por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.¹

4. El caso. Se trata del Decreto 24 del 20/04/2020, expedido por el alcalde de Hato Corozal. Desarrolla autorizaciones excepcionales del D.L. 461/2020, realiza contracréditos de apropiaciones para inversiones en alumbrado público y destina recursos para atender contingencias de la pandemia por la COVID 19. Desarrolla autorizaciones excepcionales del D.L. 461/2020, cuando ya había dejado de regir el D.L. 512/2020.

La Administración allegó los soportes técnicos requeridos, preparados bajo la responsabilidad del equipo de Hacienda y del alcalde, a quienes compete ponderar consistencia de los datos, cálculos, proyecciones y conveniencia, sin que se perciba impacto adverso en el marco fiscal de mediano plazo.

Por ello, he acogido la resolutoria y la mayor parte de la motivación, excluido el ya identificado enfoque expansivo del CIL. Remito, entre otros casos, semejantes a la también ACLARACIÓN DE VOTO a la sentencia del 21/05/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00129-00. Yopal, Decreto 64 del 25/03/2020.

En el mismo sentido, aclaración de voto a la sentencia del 04/06/2020, misma ponente, radicación 20-

¹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

00189-00, que estudió la incorporación de otras rentas por superávit de la vigencia 2019, con igual destinación.

.....

5ª CONCLUSIONES

En los términos que preceden cumpla la carga de revelar a la comunidad jurídica la riqueza y complejidad del debate jurídico que ha ocupado a esta Corporación en el seriado de casos CIL.

Aquí ni por asomo se trata de soslayar el deber judicial de juzgar; desde luego que el suscrito disidente, desde su convicción de juez humanista, tiene clarísimo que diversas actuaciones de las autoridades administrativas adoptadas en esta época de emergencia sanitaria y, actualmente, de dos sucesivas emergencias económicas, sociales y ecológicas en el contexto de la pandemia por el coronavirus SARS Co-V2 que provoca la enfermedad COVID 19, afectan el núcleo de múltiples derechos constitucionalmente protegidos, varios de ellos de estirpe fundamental, lo que hace imperativo que haya *control judicial eficaz y oportuno y acceso efectivo a la Administración de Justicia*, para honrar el bloque de constitucionalidad y examinar todas las variables concernidas.

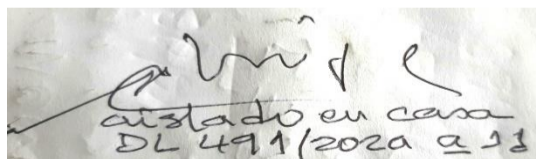
De lo que me aparto es del enfoque de máxima expansión del CIL, que desplaza la subsistencia de *todos los demás medios de control* y la distribución de competencias funcionales dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ya ni siquiera puede sostenerse la prédica de la suspensión transitoria de acceso para instaurar demandas de nulidad simple, porque se levantó desde el Acuerdo PCSJA20-11546.

He postulado con firme convicción que estos abordajes vía CIL pueden ser precarios, limitados por el acortado ritual procesal, con fuerte limitación para oír a los conciudadanos y profundizar recaudo. Impartir el aval de la cosa juzgada en esas condiciones podría ser menos garantista que un juicio pleno.

Por lo demás, como es propio de una jurisdicción relativamente autónoma, el lector acucioso encontrará disparidades profundas entre tribunales e incluso entre consejeros y salas especiales de decisión en estos tiempos de la pandemia por la COVID 19. Es ilusoria la pretensión de corrección de solo alguna de las tesis; todas pueden ofrecer argumentos serios, razonables.

De lo que se trata es de preservar coherencia entre los pilares teóricos y su aplicación a los casos concretos. Es lo que reivindico de mi propia perspectiva. Todo lo demás es prescindible.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 05/06/2020; 14:04. Pág. 3 de 3]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado