

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decreto 027 del 6 de abril de 2020  
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00253-00

---

#### MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO POR EL GOBIERNO NACIONAL CON OCASIÓN A LA PANDEMIA DEL COVID-19.**

#### I ANTECEDENTES

El Municipio de Pore, remitió vía correo electrónico el Decreto 027 del 6 de abril de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, según reparto del 1 de junio del mismo año.

#### TRÁMITE PROCESAL

El 3 de junio del año en curso, se admitió el control inmediato de legalidad, mediante auto que fue notificado por estado No. 104 del 4 de junio 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 171 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad. Posteriormente, en cumplimiento del auto admisorio, el 6 de julio 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 del 3 de junio del año en curso, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Según acta No. 002 del 3 de abril de 2020, el Consejo de Política Fiscal – COMFIS MUNICIPAL se reunió con el fin de poner en conocimiento el decreto por medio del cual se reorientan las rentas de destinación específica y se modifica el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal 2020, en el municipio de Pore, con el fin de hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica y social por parte del Gobierno Nacional.

Al respecto el secretario de hacienda municipal señala que, debido a la situación que vive el país y por directrices de la alcaldesa municipal, se declaró la calamidad pública y la urgencia manifiesta mediante Decretos 024 y 025 de 2020. Por tanto, es necesario fortalecer el Fondo de Gestión del Riesgo Municipal, para lo cual, se pone en consideración de todos los secretarios, los posibles traslados y la reorientación de la renta de destinación específica, 20% de pensiones territoriales generada por la estampilla, ya que en su momento la entidad territorial no posee cargos o pensiones que esté asumiendo con dichos recursos. Refiere que se pretende reorientar la renta por la suma de \$250.000.000, recursos que están en la cuenta bancaria disponibles de forma inmediata y resalta que se deben aunar esfuerzos con otros recursos de varios sectores para el fortalecimiento del fondo municipal, con el propósito de evitar el avance y la expansión del covid-19 en el municipio de Pore. Efectuadas todas las intervenciones, el Consejo Municipal de Política Discal aprobó de manera unánime el decreto por medio del cual se reorientan las rentas de destinación específica y se modifica el presupuesto de gastos para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, dispuesta a través del Decreto 417 de 2020:

- Por la suma de Setecientos veinte millones de pesos (\$720.000.000.00) Como se detalla en la siguiente tabla:

2	GASTOS	720,000,000
202	SERVICIO DE LA DEUDA	55,000,000
203	GASTOS DE INVERSIÓN.	665,000,000
2030105	SECTOR CULTURA TURISMO Y PATRIMONIO	550,000,000
2030107	SECTOR ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES	20,000,000
2030201	SECTOR PROMOCIÓN DEL DESARROLLO	20,000,000
2030303	SECTOR FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	75,000,000

(fl. 21 exp. Digital).

- ✓ Mediante oficio del 10 de junio de 2020, la alcaldesa de Pore, señala que, en atención a las directrices establecidas por el presidente de la República, mediante los Decretos 417, 461 y 512 de 2020, se facultan a los alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica y realizar adiciones, modificaciones y traslados. Indica que, respecto a las partidas del servicio de la deuda, la fuente de financiación corresponde a ingresos corrientes de libre destinación que se ajusta a los parámetros establecidos en el Decreto 461 antes mencionado. Igualmente refiere que se revisó el monto apropiado y el costo trimestral del servicio, con lo cual se pudo establecer que existe un saldo a favor del municipio que fue objeto de traslado para atender la emergencia. Finalmente esgrime que el traslado de los recursos apropiados para atender el concurso de carrera administrativa del municipio se realizó por dos motivos; el primero porque la fuente de financiación es de libre destinación y el segundo, porque el Departamento Administrativo de la Función Pública notificó la suspensión del concurso, dejando libre el compromiso y de esta forma permitir su traslado hacia el sector que la administración considere conveniente, en este caso, para hacerle frente a la emergencia sanitaria que actualmente se atraviesa (fl. 13 exp. Digital).

### **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, señalando que, en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica decretada, con el fin de dotar a los mandatarios territoriales de herramientas de gestión adecuadas e inmediatas para afrontar la crisis por el covid-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto

Legislativo 461 de 2020, por medio del cual los autoriza para reorientar las rentas y reducir las tarifas de impuestos territoriales, potestad que en principio recae a nivel municipal en los Concejos Municipales, pero ante circunstancias extrañas como la que actualmente se afronta por la pandemia, en el marco del estado de excepción declarado, se suspende y se atribuyen de manera directa a la autoridad municipal. Por tanto, la alcaldesa sí es competente para expedir el Decreto 027 del 6 de abril de 2020.

Refiere que, revisado el acto administrativo objeto de estudio, se colige que existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción, pues las decisiones plasmadas en el mismo, atañen a la creación de rubros, adición de otros, contracreditación y acrecimiento de rubros en el presupuesto de ingresos y gastos en partidas específicas, destinadas a fortalecer aquellas del Fondo de Gestión del Riesgo, sector, atención y prevención de desastres, que en un determinado momento pueden utilizarse para atender a personas vulnerables afectadas por la pandemia.

Esgrime que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas por la alcaldesa, para conjurar la crisis desatada por el covid-19, pues la apropiación de recursos en el presupuesto con la destinación específica, contribuye en gran medida a morigerar los efectos de la pandemia, sin que exista infracción alguna, pues se soporta en las normas en que debe fundarse. Por lo anterior, solicita se declare legal el acto administrativo objeto de control.

## **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 027 del 6 de abril de 2020, objeto de estudio fue expedidos por el alcalde municipal de Pore, 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 presupuestas 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 atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.*

*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 2017<sup>1</sup>, 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 considerado un requisito sustancial<sup>2</sup>); (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*

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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”*.

*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*<sup>13</sup>.

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, refirió que según la jurisprudencia<sup>4</sup>, 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 proporcionalidad<sup>5</sup>.

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 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 2011<sup>6</sup>, advirtió:

---

<sup>3</sup> Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

<sup>4</sup> Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

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

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



*“(...) 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”<sup>7</sup> 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”<sup>8</sup>;*

*(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”<sup>9</sup>; 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 Administrativo<sup>10</sup>.*

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> 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”.

*(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 027 DEL 6 DE ABRIL DE 2020.**

##### **4.1 CAUSAS:**

El Decreto 027 del 6 de abril de 2020 se motiva en la necesidad de apropiar recursos financieros para la ejecución de actividades y acciones que permitan prevenir, atender y mitigar los riesgos causados por el Covid 19, teniendo en cuenta que las apropiaciones presupuestales destinadas al Fondo Gestión del Riesgo Municipal en el presupuesto de la presente vigencia resultan insuficientes para la contención, atención y mitigación de los efectos que ocasione el Covid 19. Con el fin de prevenir y reducir la posibilidad de propagación y extensión de la pandemia en el municipio de Pore se ha determinado reorientar la renta de destinación específica del 20% de la estampilla procultura, en la suma de \$250.000.000,00 y trasladar algunos recursos desde el capítulo de gastos de inversión, al fondo de Gestión del Riesgo municipal, afectando los sectores servicio de la deuda, cultura, grupos vulnerables, fortalecimiento institucional, agrario y promoción del desarrollo.

En consecuencia, creo en el artículo primero en el presupuesto de gastos de inversión de la vigencia fiscal 2020 los siguientes rubros: 20304010105, 20304010106, 20304010107, 20304010108 y 20304010109 todos denominados atención integral, prevención, contención, mitigación, intervención y efectos Covid-19 en el programa denominado PORE SIGUE ADELANTE EN PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES. En el artículo segundo se contracreditó o se restó la suma de \$720.000.000,00 así: amortización a capital \$30.000.000,00, intereses \$25.000.000,00, estampilla procultura \$250.000.000,00, eventos artísticos y culturales \$250.000.000,00, fortalecimiento al turismo \$50.000.000,00, atención integral a la población víctima por desplazamiento \$20.000.000,00, apoyo a ferias agropecuarias y rueda de negocios \$20.000.000,00, concurso

de méritos carrera administrativa \$45.000.000,00, y fortalecimiento de las finanzas municipales \$30.000.000,00. Se redistribuyeron tales dineros en las partidas ya creadas por rubros conforme al origen específico del traslado en el programa PORE SIGUE ADELANTE EN PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES, por valor de \$700.000.000,00 y en el programa PORE SIGUE ADELANTE CON COMPETITIVIDAD EN AGROINDUSTRIA Y PRODUCCIÓN PECUARIA PARA MANTENER Y/O MEJORAR EL PIB AGRÍCOLA PER CAPITA por \$20.000.000,00.

#### **4.2. PERTINENCIA:**

Para abordar este aspecto, es necesario identificar los fundamentos legales que intervienen en el traslado objeto de control.

**ORIGEN DE LOS RECURSOS A TRASLADAR:** en el acta 002 del 3 de abril de 2020 del Consejo de Política Fiscal COMFIS, se justifican los traslados presupuestales en la partida de origen así, sector cultura, turismo y patrimonio \$550.000.000,00, sector atención a grupos vulnerables \$20.000.000,00, sector promoción del desarrollo \$20.000.000,00, sector fortalecimiento institucional \$75.000.000,00.

En comunicación del 10 de junio de 2020, la alcaldesa municipal explica el traslado presupuestal así: con respecto al servicio a la deuda se pudo establecer que se presupuestó un monto mayor al debido y por consiguiente un saldo a favor del municipio que es el objeto del traslado; en lo que hace referencia a los recursos apropiados para atender el proceso del concurso de carrera administrativa, se aclaró que son recursos de libre destinación y que el Departamento de la Función Pública notificó la suspensión del concurso, dejando libre el compromiso y de esta forma permitiendo su traslado.

En el acta COMFIS 002 del 3 de abril de 2020, los secretarios de despacho manifestaron la conveniencia en razón a los efectos de la pandemia, de hacer los traslados propuestos y en especial se hizo referencia a los rubros destinados a la Secretaría de Desarrollo Social, pues tienen prelación los efectos de la pandemia frente a las necesidades de dicha Secretaría y en

general de todos los sectores municipales con el fin de fortalecer el Fondo de Gestión del Riesgo.

**DESTINO DE LOS RECURSOS A TRASLADAR.** Conforme al acta COMFIS 002 ya citada, se deben proveer los recursos y reorientar las rentas municipales con el fin de atender de manera integral la emergencia sanitaria, así como la económica y social, generadas por la pandemia, para lo cual se crea en el presupuesto de gastos de inversión vigencia fiscal de 2020, cinco renglones de gastos de inversión que ya se identificaron en esta providencia y se denominan atención integral, prevención, contención, mitigación, intervención y efectos Covid- 19.

De lo anterior se infiere el cumplimiento del requisito de pertinencia, porque los traslados tienen como propósito la obtención de los recursos necesarios para atender los efectos de la pandemia.

#### **4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.**

El Decreto 027 del 6 de abril 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 asignando partidas para la emergencia coronavirus Covid 19. Se Repite, es indudable que el uso de la inversión declarada va en beneficio de superar las contingencias y que busca conjurar la crisis - por lo menos en parte - de la población del municipio de Pore. Con lo cual se crean las condiciones para hacer tránsito a la normalidad social y económica de la población.

#### **4.4 Vigencia y oponibilidad del decreto local.**

En lo que atañe al artículo quinto del Decreto 027 observado *“El presente decreto surte efectos fiscales 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.

#### **5.- FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE PORE.**

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 que sean necesarias para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

#### **6.- EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 027 DEL 6 DE ABRIL DE 2020**

El Decreto local observado, se emitió el 6 de abril de 2020, es decir en vigencia del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, que tiene aplicación mientras dure la emergencia sanitaria y del Decreto 512 del 2 de abril de 2020 durante el término que dure la emergencia económica, social y ecológica declarada por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en tal virtud la competencia de los alcaldes, atribuida por éste 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,

**F A L L A**

**PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto 027 del 6 de abril de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Pore, 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 Pore 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**



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
**Magistrado**  
**Con aclaración de voto**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
**Magistrado**

Firmado Por:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
85001-2333-000-2020-00253-00

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO - TRIBUNAL 03 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE YOPAL-CASANARE**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **6ac6421bba73887c2eb34d84e489dc9c77958ebce88a9a7f758bd39d7b00dbd4**

Documento generado en 31/07/2020 07:16:48 a.m.

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



**ACLARACIÓN DE VOTO**<sup>1</sup>. Sentencia del 30/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00253-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Pore**. Decreto **27** de 2020. Movimientos presupuestales.

## 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Decreto 27 del 06/04/2020 expedido por el alcalde de Pore, adopta modificaciones al presupuesto, incluye contracréditos de rubros para el servicio de la deuda; se acompañó estudio del COMFIS y sustentación impacto fiscal.

2. La decisión. Por unanimidad se encontró procedente efectuar estudio de fondo CIL, dado que el alcalde enmarcó el acto en el régimen de estado de excepción del decreto declarativo 417/2020, del que se derivan los desarrollos del D.L. 461/2020. Se declaró ajustado al ordenamiento.

## 3. Aclaración de voto. Marco teórico. Bloque analítico acerca del enfoque expansivo del CIL

Aspectos generales. En ya más de un centenar de oportunidades he salvado voto o aclarado posición respecto de la argumentación de la mayoría que aboga por extender el CIL a todos los actos administrativos territoriales generales que guardan unidad de causas fácticas, fines o propósitos para ocuparse de la pandemia por la COVID 19, esto es, con la dimensión de la emergencia sanitaria declarada por R-385 del 12/03/2020 del MIN SALUD, como si por esa razón automáticamente entraran en la órbita del desarrollo de medidas de los decretos legislativos que se desprenden de los decretos declarativo 417/2020 y 637/2020, para lo más reciente.

Por estar profusamente expuesta y publicada mi disidencia en esa temática, prescindo de retomarla aquí. Aquí ni siquiera se trata de medidas de aislamiento, como las que a partir del D.E. 636/2020, han tomado otro curso normativo; se trata, por el contrario de un acto territorial que, como los de su género, desarrolla autorizaciones inequívocas del estado de excepción, que no habría podido adoptar un alcalde, lo que hace pertinente el estudio de fondo en CIL, sin acudir al enfoque procesal expansivo del CIL, que no he compartido.

Atentamente,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
Firma escaneada controlada; 30/07/2020. Sin asignar firma electrónica.  
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ  
Magistrado

<sup>1</sup> En sentido estructuralmente similar, por compartir presupuestos fácticos, normativos, argumentos de mayoría, resolutive y discrepancia, remito a los SV de N. Trujillo González, sentencias del 18/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00219-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Villanueva. Decreto 68 de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. D.E. 593. Aislamiento preventivo obligatorio posterior al 17/04/2020. Cesación efectos D.L. 417/2020. Regulaciones que anteceden al D.E. 636/2020. Y del 11/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00198-00, actos de Yopal.