

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

RADICACIÓN: 150012333000202000527-00

REMITENTE: MUNICIPIO DE SAN PABLO DE BORBUR

DECRETO No. 028 DE 2020

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia dentro del medio de control de la referencia, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

2.1.- Del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 y las medidas adoptadas.

El presidente de la República y los ministros del Despacho, en aplicación de las facultades previstas en el Artículo 215 de la Constitución Política, suscribieron el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*¹.

¹<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

En dicha decisión, se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria, por la Organización Mundial de la Salud –OMS_, de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19, debido a la velocidad de su propagación. En relación con el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resultaba grave e inminente, pues afecta la Salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, el aumento exponencial de casos de contagio del Coronavirus COVID- 19; finalmente, en el aludido decreto legislativo, se justificó la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar los efectos de la crisis advertida, por lo que resultaba necesario adoptar las medidas extraordinarias conforme a las previsiones del artículo 215 Superior².

En consecuencia, en el mencionado decreto legislativo, se enunció una serie de medidas que serían adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia y se precisó que, de resultar necesario, se diseñarían estrategias adicionales para afrontar la crisis.

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

- Disposición de recursos que se encuentren a cargo de la Nación y las entidades territoriales, tales como el Fondo de horro y estabilización –FAE – del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales – FONPET- a título de préstamo, o cualquier otro que se requiera.
- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el decreto.
- La adopción de medidas extraordinarias que permitan la reducción y

² La Corte Constitucional, ha decantado la configuración de los siguientes presupuestos característicos de la declaratoria de emergencia, a saber: (i) los hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan calamidad pública (elemento fáctico); (ii) la gravedad e inminencia de la perturbación o amenaza (elemento valorativo) y (iii) la justificación orientada a concluir que la grave perturbación generada con los estados de emergencia, no puede ser conjurada con las funciones ordinarias atribuidas a las autoridades estatales.

optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal; estas medidas deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.

- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías –FNG, mediante el aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

- La creación de un Patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial para la financiación e inversión de proyectos destinados a atender, mitigar y superar los efectos causados por la emergencia.

- Medidas que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, medidas que deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República y adelantar los procesos de enajenación de activos de forma ágil.

- Analizar las medidas tributarias para permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos y para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el Comercio.

- Medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular, la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Medidas referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de las crisis.

- Mecanismos para facilitar procesos de reorganización e insolvencia empresarial.

- El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, como herramienta esencial para permitir la

protección de la vida y de la salud de los colombianos.

- Medidas extraordinarias encaminadas a que los habitantes del territorio puedan atender las obligaciones de diferente índole – como tributarias, financieras, entre otras- con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

- Expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

- Expedición de normas por parte del Gobierno Nacional para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la ley 9 de 1979 y en la ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

- Medidas para garantizar la prestación de servicios públicos – flexibilizar criterio de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria de abastecimiento a los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento-.

- Con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia derivada de la pandemia COVID 19, se autoriza al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, obtengan el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia.

- Autorizar la entrega de transferencias monetarias adicionales extraordinarias a favor de los beneficiarios de los programas Familias en acción, Colombia Mayor, Jóvenes en acción y de la compensación del impuesto sobre las rentas IVA.
- Modificación de las disposiciones normativas del Sistema General de Regalías - SGR- para garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la pandemia COVID- 19.
- Acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria.
- Autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a las medidas.

2.2. Del Decreto 028 de 23 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de San Pablo de Borbur.

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el Decreto 028 de 23 de marzo de 2020, emanado de la alcaldía del municipio de San Pablo de Borbur *"por medio del cual se adicionan unos recursos del balance vigencia 2019 al presupuesto de ingresos y gastos del municipio de San Pablo de Borbur - Boyacá para la vigencia del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020"*.

En la parte motiva, se advierte que el mismo se fundamentó en las siguientes normas:

i) De orden constitucional: Artículo 315.

ii) De orden legal:

- Decreto Ley 1333 de 1981 – Artículos 130 y 132.
- Ley 136 de 1994 – Artículos 32, 91.
- Ley 1551 de 2012 – Artículos 18, 29.
- Ley 111 de 1996.
- Ley 819 de 2003.
- Ley 715 de 2001.

iii) Decretos, resoluciones y circulares de nacional:

- Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

iv) Decretos y acuerdos de orden municipal:

- Acuerdo No. 014 de 29 de noviembre de 2019 por el cual se fijó y aprobó el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de San Pablo de Borbur para la vigencia fiscal 2020.

- Decreto No. 072 de 28 de diciembre de 2019 por el cual se liquidó el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de San Pablo de Borbur para la vigencia fiscal 2020.

- Decreto No. 027 de 22 de marzo de 2020 por el cual se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de San Pablo de Borbur.

Así, en la parte resolutive del acto administrativo, se decretó:

"ARTÍCULO PRIMERO: CRÉESE dentro del Capítulo de INGRESOS en el presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de San Pablo de Borbur para la vigencia fiscal 2020, los rubros de los siguientes ingresos:

| | |
|--------|--|
| 1 | INGRESOS |
| 13 | EXCEDENTES DE CAPITAL |
| 1302 | EXCEDENTES FINANCIEROS |
| 130202 | INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN |

ARTÍCULO SEGUNDO: CRÉESE dentro del Capítulo de GASTOS en el presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de San Pablo de Borbur para la vigencia fiscal 2020" los rubros de los siguientes gastos:

| | |
|--------------|---|
| 2 | GASTOS |
| 22 | GASTOS DE INVERSIÓN |
| 2207 | RECURSOS DE CAPITAL |
| 220702 | EXCEDENTES FINANCIEROS |
| 22070202 | INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN |
| 2207020201 | ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES |
| 220702020101 | Ayuda humanitaria Suministro de mercados población vulnerable |
| 220702020102 | Ayuda humanitaria Suministro insumos médicos población vulnerable |
| 2207020202 | PROGRAMA: DESARROLLO INSTITUCIONAL |
| 220702020201 | FORTALECIMIENTO A LAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL |

| | |
|--------------|--|
| 220702020202 | APOYO LOGISTICA ATENCIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA |
|--------------|--|

ARTÍCULO TERCERO: ADICIÓNENSE, al presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de San Pablo de Borbur para la vigencia fiscal 2020, la suma de CIENTO CINCO MILLONES CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL VEINTISIETE PESOS M/CTE (\$105.196.027). Recursos por excedentes financieros vigencia fiscal 2019, la anterior cantidad se ADICIONARÁ al presupuesto de INGRESOS, vigencia fiscal de dos mil veinte (2020) según los rubros presupuestales que se señalan a continuación:

| | | |
|-------------|--|--------------------|
| 1 | INGRESOS | 105.196.027 |
| 13 | EXCEDENTES DE CAPITAL | 105.196.027 |
| 1302 | EXCEDENTES FINANCIEROS | 105.196.027 |
| 130202 | INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN | 105.196.027 |

ARTÍCULO CUARTO: ADICIÓNENSE, al presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de San Pablo de Borbur para la vigencia Fiscal 2020, la suma de CIENTO CINCO MILLONES CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL VEINTISIETE PESOS M/CTE (\$105.196.027), recursos por excedentes financieros vigencia fiscal 2019. La anterior cantidad se ADICIONARÁ al presupuesto de Gastos, sección GASTOS de Inversión, según los rubros presupuestales que se señalan a continuación:

| | | |
|-------------------|---|--------------------|
| 2 | GASTOS | 105.196.027 |
| 22 | GASTOS DE INVERSION | 105.196.027 |
| 2207 | RECURSOS DE CAPITAL | 105.196.027 |
| 220702 | EXCEDENTES FINANCIEROS | 105.196.027 |
| 22070202 | INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN | 105.196.027 |
| 2207020201 | ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES | 75.000.000 |
| 220702020101 | Ayuda humanitaria Suministro de mercados población vulnerable | 50.000.000 |
| 220702020102 | Ayuda humanitaria Suministro insumos médicos población vulnerable | 25.000.000 |
| 2207020202 | PROGRAMA: DESARROLLO INSTITUCIONAL | 30.196.027 |
| 220702020201 | FORTALECIMIENTO A LAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL | 20.196.027 |
| 220702020202 | APOYO LOGISTICA ATENCIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA | 10.000.000 |

ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su aprobación por parte del Alcalde Municipal.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE”

2.3. Trámite del Medio de Control. - En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el alcalde del municipio de San Pablo de Borbur remitió el Decreto 028 de 23 de marzo de 2020.

2.3.1. Auto avoca conocimiento.- Mediante auto notificado en el estado electrónico de fecha 12 de mayo de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 028 de 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de San Pablo de Borbur; allí se dispuso igualmente, fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, así como invitar al personero del municipio a que emitiera concepto y correr traslado al Ministerio Público para que si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

2.3.2. Intervenciones procesales. - Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo se pronunció solicitando que se declare la legalidad del mismo argumentando que el Decreto se expidió sustentado en la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020.

A su vez mencionó que el Decreto 461 de 2020 autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el decreto 417 de 2020, con el fin de adoptar medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por la pandemia, así como mitigar sus efectos, por ello, el municipio de San Pablo de Borbur adoptó medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos a la población vulnerable que vio afectado su derecho al mínimo vital.

En el mismo sentido, señaló que mediante decreto municipal No. 027 se declaró la Urgencia Manifiesta en el municipio de San Pablo de Borbur con fundamento en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, con el fin de adoptar medidas económicas con ocasión a la propagación del coronavirus COVID-19, por lo cual, mediante el decreto en estudio y como consta en el acta COMFIS No. 003, se autorizó incluir al presupuesto general de rentas del municipio para la vigencia 2020 unos recursos con el objeto de atender las necesidades y los gastos propios que demanda la urgencia manifiesta.

Para el efecto, anexó copia del acta No. 04 de 2020 del Consejo de Política Fiscal (COMFIS) Municipal de 22 de marzo de 2020 en la que consta que la Secretaria de Hacienda informó que había recursos disponibles por \$105.196.027 para ser adicionados al presupuesto de ingresos y gastos correspondientes a recursos del balance de la vigencia 2019 del SGP de libre destinación. Así mismo, que el alcalde expresó que se hacía necesario la compra de mercados, elementos e insumos de bioseguridad y logística para la atención de la emergencia sanitaria, por lo que la adición y destinación de estos recursos fue aprobada por unanimidad.

De otro lado, por parte de la Personería del Municipio de San Pablo de Borbur no hubo pronunciamiento, ni se formuló escrito de intervención por parte de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

2.3.3 Concepto Ministerio Público. - Dentro del término otorgado para el efecto, el Procurador 46 Judicial II para Asuntos Administrativos conceptuó solicitando que el Decreto 028 de 23 de marzo de 2020 se declare ajustado a derecho teniendo en cuenta que el Decreto Legislativo 461 de 2020 autorizó la adición de recursos para ser invertidos en gastos derivados de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19, tratándose en este caso, de recursos de balance en la modalidad de excedentes financieros los cuales tienen una destinación específica determinada en reglamentos y actos administrativos generales y no en la Constitución.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia.

De conformidad con las previsiones de los artículos 151-14 y 185-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena del Tribunal Administrativo es competente para emitir decisión en única instancia dentro del presente asunto.

3.2. Problema jurídico.

En primer lugar, la Sala establecerá la procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 028 de 23 de marzo de 2020 expedido por el

alcalde del municipio de San Pablo de Borbur "*Por medio del cual se adicionan unos recursos del balance vigencia 2019 al presupuesto de ingresos y gastos del municipio de San Pablo de Borbur - Boyacá para la vigencia del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020*", y, en caso de encontrarse procedente dicho estudio, determinará si éste se ajusta a la legalidad.

3.3. Tesis de la Sala Plena. El Decreto No. 028 de 23 de marzo de 2020 no cumple con uno de los presupuestos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, que el acto sometido a control tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción. En efecto, el Decreto No. 028 de 2020 adicionó unos recursos del balance al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2020, con fundamento en la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social y el Decreto No. 027 de 22 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de San Pablo de Borbur, sin embargo, no mencionó que las medidas adoptadas fueran desarrollo de un decreto legislativo expedido en marco del Estado de Excepción.

Por tanto, la Sala Plena declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad, dado que no se cumple con el criterio de CONEXIDAD que debe existir entre el acto administrativo sujeto a control y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación que da lugar a la declaratoria del estado de excepción.

3.4. Del Control Inmediato de Legalidad

La Constitución Política de Colombia, dispuso que tanto el decreto de declaratoria de estado de excepción, como los decretos legislativos que lo desarrollan y las demás decisiones de naturaleza administrativa o reglamentaria que concretan las medidas adoptadas por los decretos con fuerza de ley, deben ser objeto de control.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad se erige como el mecanismo jurídico previsto para "(...) *examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo*"³.

El artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 – Ley estatutaria de los estados de excepción-, reguló el control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

"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".

Valga precisar que el artículo 136 del C.P.A.C.A. consagra en términos idénticos a los plasmados en el artículo 20 *ibídem* , el control inmediato de legalidad, como uno de los medios de control que debe tramitarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad es un mecanismo de control excepcional a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

Al respecto, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento se refirió a los asuntos susceptibles de control inmediato de legalidad como sigue:

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de marzo de 2012, expediente 11001031500020100036900 (CA). C.P. Hugo Fernando Batidas Bárcenas.

"De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo"⁴.

Resulta pertinente mencionar que a efectos de proferir sentencia y a pesar que en el auto que avocó conocimiento del presente asunto se examinaron los factores formales de generalidad, temporalidad y conexidad del acto administrativo en estudio, la Sala verificará, de manera exhaustiva este último factor, con el fin de determinar la procedencia del control inmediato de legalidad, de manera que se verificará que se haya proferido como desarrollo de uno o más decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción y que cumpla los siguientes criterios adoptados por la Sala Plena con base en los pronunciamientos de las diferentes Salas Especiales conformadas al interior del Consejo de Estado⁵:

- (i) Que no se encuentre fundado únicamente en el Decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, pues se trataría de un desarrollo inmediato del mismo.
- (ii) Que haya sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- (iii) Que a pesar de haber sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan, no se haya limitado a adoptar las medidas en ellos contenidos sin ningún desarrollo particular.
- (iv) Que las medidas adoptadas no se deriven de una potestad

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N.º 19. Auto de 20 de mayo de 2020. Exp. 11001-03-15-000-202001958-00 C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

⁵ Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá. Expediente: 15001-23-33-000-2020-00475-00. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortíz. Sentencia del 03 de julio de 2020.

ordinaria asignada a la autoridad administrativa.

En ese sentido, se observa que el Decreto 028 de 23 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde del Municipio de San Pablo de Borbur, quien se encuentra facultado para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones, conforme lo prevé el artículo 93 de la ley 136 de 1994⁶, y se encaminó a adicionar unos recursos del balance de la vigencia 2019 al presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de San Pablo de Borbur, con el objeto de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta declarada en el municipio a través del Decreto No. 027 de 22 de marzo de 2020.

Como fue enunciado atrás, la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica tuvo lugar a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, de tal manera que, en principio, a partir de allí se tendría en cuenta la conexidad de las medidas locales con el referido estado de excepción. Sin embargo, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo relacionó esta conexidad, no solo al hecho de mencionar el Decreto 417, sino que estableció que resulta menester revisar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, serán susceptibles del citado control⁷.

En este sentido, revisada la parte motiva y resolutive del acto bajo estudio, concluye la Sala que el Decreto No. 028 de 2020 **no reglamentó ni desarrolló ninguno de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional bajo el amparo del Estado de Emergencia** decretado a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, razón por la cual, el control inmediato de legalidad no procede respecto de dicho acto administrativo, tal como pasa a exponerse.

⁶ "**ARTÍCULO 93. ACTOS DEL ALCALDE.** El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias."

⁷ Consejo de Estado. Auto del 29 de abril de 2020. Exp. 2020-01014. Consejera Ponente Stella Jeannette Carvajal Basto.

En la parte considerativa del decreto bajo estudio se indicó como fundamento de las medidas adoptadas, lo siguiente:

- Que el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia establece la atribución del alcalde de presentar al Concejo, entre otros, proyectos de acuerdo presupuesto anual de rentas y gastos.
- Que el numeral 9 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 establece como atribución del Concejo, dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos (...).
- Que mediante Acuerdo No. 014 de 29 de noviembre de 2019 el Concejo municipal aprobó y fijó el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de San Pablo de Borbur para la vigencia fiscal 2020.
- Que mediante Decreto No. 072 de 28 de diciembre de 2019 se liquidó el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de San Pablo de Borbur para la vigencia fiscal 2020.
- Que la Ley 715 de 2001 establece que los saldos de apropiación de gastos de inversión del SGP al ser adicionados mantienen su destinación por sectores.
- Que luego de realizado el cierre fiscal de la vigencia 2019 y verificado el saldo en caja y bancos se encontraron saldo no ejecutados que se hace necesario adicionarlos al presupuesto de la vigencia 2020, lo que permitiría disponibilidad inmediata para realizar las adquisiciones estrictamente necesarias para proteger la salud y la vida de la población del municipio de San Pablo de Borbur ante la emergencia declarada por el gobierno nacional.
- Que el 7 de enero de 2020 la OMS declaró el nuevo coronavirus Covid-19 como emergencia de salud pública de importancia internacional y mediante Resolución 385 de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.
- **Que la emergencia sanitaria le permite a los alcaldes y gobernadores disponer de recursos de su presupuesto para tomar medidas extraordinarias frente al coronavirus Covid-19.**
- Que el gobierno municipal mediante Decreto No. 027 de 22 de marzo de 2020 declaró la urgencia manifiesta en el municipio de San Pablo de Borbur.
- Que según acta de COMFIS No. 003 de 23 de marzo de 2020, se autorizó incluir al presupuesto general de rentas del municipio para la vigencia 2020 unos recursos del balance por la suma de CIENTO CINCO MILLONES CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL VEINTISIETE PESOS M/CTE (\$105.196.027). Con el objeto de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta.

A su vez, en la parte resolutive en el **artículo primero** creó unos rubros en el presupuesto de ingresos por excedentes financieros de ingresos

corrientes de libre destinación y en el **artículo segundo** creó unos rubros en el presupuesto de gastos por excedentes financieros de ingresos corrientes de libre destinación dirigidos al suministro de mercados e insumos médicos, dentro del programa: atención a grupos vulnerables; así como fortalecimiento a las actividades de la administración municipal y el apoyo a logística de emergencia sanitaria, dentro del programa: desarrollo institucional. Entre tanto, en los **artículos tercero y cuarto** adicionó a los nuevos rubros de ingresos y gastos la suma de \$105.196.027, respectivamente.

De esta manera, al revisar el decreto bajo análisis se tiene que no cumple los criterios exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, el acto sometido a control no hizo alusión al Decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, ni tiene como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan, por lo cual no hace parte de los actos cuya legalidad se revisa en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

En efecto, el Decreto municipal 028 de 2020 adicionó unos recursos de balance al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2020, con fundamento en la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social y el Decreto No. 027 de 22 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de San Pablo de Borbur.

En este punto es importante mencionar que si bien en la respuesta allegada por el Municipio de San Pablo de Borbur se indicó que además de la emergencia sanitaria, el decreto en estudio se sustentó en el decreto legislativo 461 de 2020 de 22 de marzo de 2020, por el cual se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el decreto 417 de 2020, lo cierto es que ni en el acto administrativo que se estudia, ni en el acta del Consejo de Política Fiscal Municipal de 22 de marzo de 2020 por medio de la cual se autorizó incluir al presupuesto general de rentas del municipio de San Pablo de Borbur

para la vigencia 2020 unos recursos del balance, se refirió que la adición presupuestal en comento, comportara el desarrollo de alguno de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en desarrollo del Estado de excepción, particularmente del Decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

De esta forma, la Sala concluye que en el presente asunto el Decreto No. 028 de 23 de marzo de 2020, no reglamenta o desarrolla uno o más decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de emergencia tal como lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual se declarará improcedente el presente control inmediato de legalidad.

Finalmente, se advierte que la presente providencia no hace tránsito a cosa juzgada, y, por lo tanto, el acto administrativo bajo análisis, será susceptible de control judicial a través del medio de control procedente de acuerdo con que al respecto señala la Ley 1437 de 2011.

De otro lado, en los términos y para los efectos del memorial poder allegado por el Municipio de San Pablo de Borbur, se reconocerá como su apoderado al abogado DIEGO ALBERTO BERNAL GONZÁLEZ quien se identifica con la cédula de ciudadanía No. 7.313.493 de Chiquinquirá y profesionalmente con la tarjeta profesional No. 103.949 del C.S. de la Judicatura (Exp. Digital archivo poder firmado.pdf).

FALLA

Primero. - DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 028 de 23 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de San Pablo de Borbur *"Por medio del cual se adicionan unos recursos del balance vigencia 2019 al presupuesto de ingresos y gastos del municipio de San Pablo de Borbur - Boyacá para la vigencia del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020"*, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. - Reconocer personería jurídica al Abogado DIEGO ALBERTO BERNAL GONZÁLEZ quien se identifica con la cédula de ciudadanía No. 7.313.493 de Chiquinquirá y profesionalmente con la tarjeta profesional No. 103.949 del C.S. de la Judicatura, para actuar como apoderado judicial del Municipio de San Pablo de Borbur, en los términos y para los efectos del poder conferido.

Tercero. - Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente dejando las constancias del caso.


La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

Notifíquese y Cúmplase,



FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Magistrado

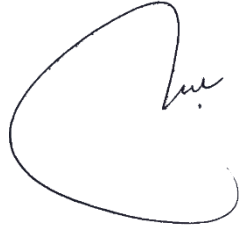


CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrada

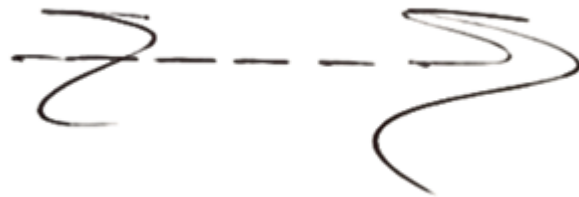


ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Decreto No. 028 de 23 de marzo de 2020
Autoridad: Municipio de San Pablo de Borbur
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00527-00