

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**RADICACIÓN: 150012333000202000668-00**

**REMITENTE: MUNICIPIO DE NOBSA**

**DECRETO No. 0031 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:

**II. 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”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup><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 Superior<sup>2</sup>.

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

---

<sup>2</sup> 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.

De esta manera, el artículo 3º dispuso **autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a las medidas enunciadas en este decreto y todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos**, en virtud de lo cual el Presidente de la República y los Ministros de Despacho, suscribieron los Decretos que se enuncian a continuación:

## **2.2.- Decreto 461 de 2020 y la autorización temporal<sup>3</sup> a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas de destinación específica para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.**

El Decreto 461 de 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*", mencionó la necesidad de adoptar medidas excepcionales, inmediatas y temporales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida, requiriéndose flexibilizar los requisitos contemplados en la normativa presupuestal para una asignación eficiente y urgente de los recursos.

---

<sup>3</sup> Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse **durante el término que dure la emergencia sanitaria.**

En ese sentido, dispuso que las entidades territoriales, en el marco de su autonomía, quedaban facultadas a través de sus gobernadores y alcaldes, *- sin necesidad de autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales-*, para reorientar sus rentas de destinación específica 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 realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales requeridas para llevar a cabo tales acciones.

A su vez, indicó que las facultades establecidas en este decreto, de ningún modo se extendían a las rentas cuya destinación específica fue establecida por la Constitución Política.

En este punto es importante mencionar que en revisión constitucional del Decreto Legislativo 461 de 2020<sup>4</sup> la Corte Declaró la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de su artículo 1<sup>5</sup>, señalando que la facultad otorgada a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica, en primer lugar, **no los autoriza para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas**, y en segundo lugar, **sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.**

Para arribar a esta decisión, la Corte constitucional señaló que:

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia. Comunicado No. 24. Expediente RE-241 - Sentencia C-169/20 (junio 10) M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>5</sup> 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 presupuestales 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..

*"(...) durante los estados de excepción, el Presidente, en desarrollo del Estado de Emergencia, puede facultar de manera específica a gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de rentas y gastos de sus respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.)".*

### **2.3. Del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Nobsa.**

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el Decreto 031 de 25 de marzo de 2020, emanado de la alcaldía del municipio de Nobsa *"Por medio del cual se efectúan unos traslados dentro del presupuesto de gastos del municipio de Nobsa- Boyacá, para la vigencia fiscal 2020"*.

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

**i) De orden constitucional:** Artículos 2 y 209.

**ii) De orden legal:**

- Ley 1523 de 24 de abril de 2012, artículo 12.

**iii) Decretos y resoluciones de orden nacional:**

- Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

- Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020.

- Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

- Decreto 568 de 1996, artículo 34.

**iv) Acuerdos, Decretos y resoluciones de orden municipal**

- Decreto 0030 de 25 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró emergencia y calamidad pública.

- Acuerdo 022 de 20 de noviembre de 2019, por medio del cual se aprobó

el presupuesto general del Municipio de Nobsa para la vigencia 2020.

- Decreto de 0140 de 20 de noviembre de 2019, por medio del cual se liquidó el presupuesto general del Municipio de Nobsa para la vigencia 2020.

- Acuerdo 006 de 2015 por medio de cual se fija el Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal, artículos 67-70.

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

**"ARTÍCULO PRIMERO:** *Contracredítese el presupuesto de Gastos del Municipio de Nobsa para la vigencia fiscal 2020, por la suma de CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$400.000.000.00)*

<b>2</b>	<b>GASTOS</b>	<b>400.000.000</b>
<b>23</b>	<b>INVERSIÓN</b>	<b>400.000.000</b>
<b>233</b>	<b>INVERSIONES RECURSOS PROPIOS</b>	<b>400.000.000</b>
<b>23304</b>	<b>SECTOR CULTURA</b>	<b>400.000.000</b>
<b>2330402</b>	<b>Crear e implementar el Calendario Municipal de eventos artísticos y culturales</b>	<b>400.000.000</b>

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Acredítese el presupuesto de Gastos del Municipio de Nobsa para la vigencia fiscal 2020, por la suma de CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$400.000.000.00).*

<b>2</b>	<b>GASTOS</b>	<b>400.000.000</b>
<b>23</b>	<b>INVERSIÓN</b>	<b>400.000.000</b>
<b>233</b>	<b>INVERSIONES RECURSOS PROPIOS</b>	<b>400.000.000</b>
<b>23310</b>	<b>SECTOR GRUPOS VULNERABLES</b>	<b>400.000.000</b>
<b>2331029</b>	<b>Apoyo a población en condición de vulnerabilidad</b>	<b>400.000.000</b>



**ARTÍCULO TERCERO:** *Envíese copia del presente Decreto a la Oficina de la Secretaría de Hacienda Municipal, para los fines legales y fiscales a que haya lugar.*

**ARTÍCULO CUARTO:** *El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de expedición.*

*COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE”.*

**2.4. 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 Nobsa remitió el Decreto 031 de 25 de marzo de 2020.

**2.4.1. Auto avoca conocimiento.-** Mediante auto notificado en el estado de fecha 6 de junio de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Nobsa; en la mencionada decisión judicial, igualmente se dispuso 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.

**2.4.2. Intervenciones procesales. –**

2.4.2.1. Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo allegó escrito de intervención, indicando que había expedido el decreto objeto de control de legalidad, En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 1,2,11,49,209, y 315 de la Constitución Política De Colombia, ley 136 de 1994, ley 1801 de 2016, ley 1523 de 2012; artículos 44 de la ley 715 de 2001; Decreto 111 de 1996, y Decreto 568 de 1996.

Así mismo, resaltó que el decreto 031 de 25 de marzo de 2020, se expidió con el fin de atender a la población vulnerable del municipio y que las medidas establecidas en la parte resolutive del decreto, se expidieron

teniendo en cuenta la necesidad de suplir con kits nutricionales, kits antisépticos a la comunidad vulnerable del municipio de Nobsa, la cual se encuentra afectada por la pandemia que actualmente atraviesa el país y que dichas medidas fueron objeto de acuerdo previo con la secretaría de hacienda del municipio, la contadora de la mencionada secretaría junto con el asesor de presupuesto.

Finalmente, resaltó que las medidas establecidas se ajustan y no están en contravía a lo plasmado en el decreto legislativo 417 de 2020.

Junto con su intervención procesal, el alcalde del municipio de Nobsa allegó los siguientes soportes:

- Acuerdo 22 e 19 de noviembre de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO, SERVICIO A LA DEUDA E INVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE NOBSA-BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020"*.

- Decreto 140 de 18 de diciembre de 2019 *"POR MEDIO DEL CUAL SE LIQUIDA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO, SERVICIO A LA DEUDA E INVERSIÓN Y LAS DISPOSICIONES GENERALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA"*.

- Decreto 030 de 25 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE NOBSA-BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

2.4.2.2. A su vez, la personera del municipio de Nobsa presentó escrito de intervención, en el cual, luego de hacer referencia a las previsiones del Decreto 417 de 2020, indicó que el decreto 031 de 2020, resulta congruente con las disposiciones normativas emitidas por el Gobierno Nacional, en razón a que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad de flexibilizar los criterios

de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de 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.

2.4.2.3 Finalmente, NO se formuló escrito de intervención por parte de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

**2.4.3 Concepto Ministerio Público.** – El Procurador 122 Judicial II para asuntos administrativos emitió concepto dentro del presente asunto, solicitando se declare ajustado a derecho mientras surtió efectos, el decreto 031 de 2020.

En su concepto, hizo referencia a los estados de excepción, al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a las características del Control Inmediato de legalidad, a los antecedentes del decreto controlado, señalando respecto a la conexidad material, que el burgomaestre hizo alusión a las funciones constitucionales y legales de los alcaldes, y sólo hizo alusión al decreto 461 de 22 de marzo de 2020 y motivó el acto administrativo en la necesidad de acreditar recursos para atender la emergencia.

Precisó que la operación realizada en el decreto, fue contra acreditar parcialmente un rubro de un sector del presupuesto y acreditar tal autorización a otro rubro presupuestal, sin abrir nuevos créditos, sino únicamente modifica el decreto de liquidación.

Finalmente, señaló que aun cuando dentro del decreto 31 no se desarrolla el decreto 512 de 2 de abril de 2020 (por criterio de temporalidad), su contenido si es conforme a lo dispuso en el citado decreto, por lo que se encontraría ajustado; no obstante, estimó que de no considerarse así debe declararse no ajustado pues el inciso tercero del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, para efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, se circunscriben única y exclusivamente a las rentas de destinación específica asignadas en la Ley, ordenanza o Acuerdo que sean reorientadas a financiar las acciones adoptadas por las entidades

territoriales para conjurar la crisis del COVID-19, y en este caso, no se trata de una modificación de una renta reorientada, sino, una modificación simple del presupuesto.

### **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 0031 de 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Nobsa y, sólo en caso de encontrarse procedente dicho estudio, determinará si éste se ajusta a la legalidad.

**3.3. Tesis de la Sala Plena.** Es improcedente el estudio de legalidad del Decreto 031 de 25 de marzo de 2020, en razón a que el mismo se fundamenta en el **Decreto 461 de 2020**, acto administrativo que no corresponde a la figura presupuestal dispuesta en el decreto objeto de control de legalidad.

#### **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”<sup>6</sup>.*

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 *ibidem*, 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:

*“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a*

---

<sup>6</sup> 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.

*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 penden directamente un decreto legislativo”<sup>7</sup>.*

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 Estado<sup>8</sup>:

- (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.

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

(iv) Que las medidas adoptadas no se deriven de una potestad ordinaria asignada a la autoridad administrativa.

Pues bien, precisa la Sala que aun cuando el Decreto 31 de 25 de marzo de 2020 se fundamenta en las disposiciones del decreto legislativo 461 de 2020 en relación con la reorientación de rentas, lo cierto es que los movimientos presupuestales dispuestos en el acto administrativo objeto de control de legalidad, NO corresponde a una reorientación, pues el mismo trata de traslados internos, los cuales pueden realizarse por el alcalde, atendiendo las facultades previstas para el efecto en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, esto es, en tratándose de la declaratoria de urgencia manifiesta.

Al respecto, el artículo 42 de la ley 80 de 1993, consagra lo siguiente:

**ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** *Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concurso~~ públicos.*

*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.*

**PARÁGRAFO.** *<Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del*

***presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.***” (Resalta la Sala).

Cabe señalar que este artículo fue declarado constitucionalmente exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-722 de 1998<sup>9</sup>, en el entendido que “(...) *los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto*” y sin que se altere o modifique el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda de la respectiva entidad.

En ese sentido, al disponerse en el decreto 31 de 25 de marzo de 2020 un traslado interno y no una reorientación presupuestal, el estudio de legalidad se torna improcedente, pues dicha facultad presupuestal no emerge como consecuencia de la declaratoria de emergencia económica, social y económica prevista en el Decreto 417 de 2020 y ni el Decreto Legislativo 461 de 2020- citado como fundamento- sino en una atribución ordinaria fijada a los alcaldes por mandato legal, y que en este caso, corresponde a la prevista en el artículo 42 de la ley 80 de 1993.

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.

#### **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

---

<sup>9</sup> Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.



## FALLA

**Primero. - Declarar improcedente** el control inmediato de legalidad del Decreto No. 031 de 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Nobsa, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo. -** En firme esta providencia, remítase copia de la misma a la alcaldía del municipio de Nobsa, a la Contraloría General del Departamento de Boyacá y, luego, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

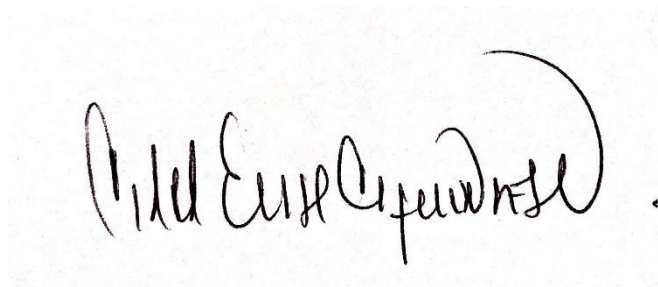
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

**Notifíquese y Cúmplase,**



**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

Magistrado

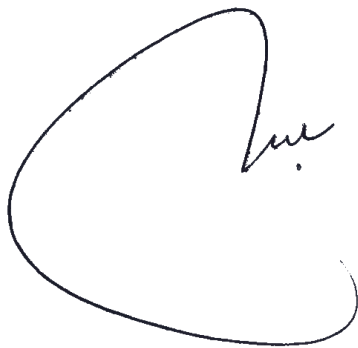


**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**

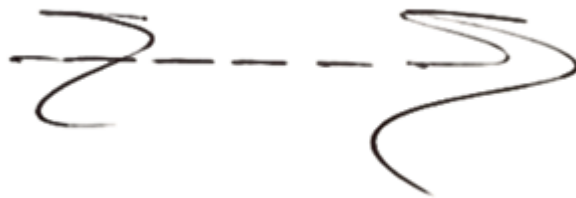
Magistrada



**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. 031 de 25 de marzo de 2020**

**Autoridad: Municipio de Nobsa**

**Expediente: 15001-23-33-000-2020-00668-00**