

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA**

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –
Decreto 028 de 7 de abril de 2020-
expedido por el alcalde del Municipio de
Jericó**

RADICACION: 15001233300020200123400

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*”¹.

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

En dicha disposición se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19 que efectuó la Organización Mundial de la Salud –OMS_, caracterizada por la velocidad de propagación del virus.

En relación con el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resulta grave e inminente, puesto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, frente a un 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.

2.2. Del Decreto 028 de 7 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Jericó.

El control inmediato de legalidad en el presente caso recae sobre el decreto No. 028 de 7 de abril de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UN TRASLADO DENTRO DEL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE JERICÓ, VIGENCIA COMPRENDIDA ENTRE EL PRIMERO (01) DE ENERO AL TREINTA Y UNO*

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.

(31) DE DICIEMBRE DEL DOS MIL VEINTE (2020)".

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

i) De orden constitucional: Artículos 2 y 315

ii) Decretos y resoluciones de orden nacional:

- Decreto 111 de 1996
- Decreto 568 de 1996
- Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020
- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020
- Decreto 461 de 22 de marzo de 2020
- Decreto 512 de 2 de abril de 2020

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

"ARTÍCULO PRIMERO: *Contra creditese (sic) el valor de CIENTO OCHENTA MILLONES DE PESOS (\$180.000.000.00) M/CTE, según el siguiente por menor:*

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	VALOR
2	GASTOS	180.000.000.00
22	DE INVERSIÓN	180.000.000.00
225	Con recursos corrientes de libre destinación	180.000.000.00
2253	Cultura	180.000.000.00
2253000002	Celebración día del campesino	180.000.000.00

ARTÍCULO SEGUNDO: *Acredítese el valor de CIENTO OCHENTA MILLONES DE PESOS (\$180.000.000.00) M/CTE, y se crean nuevos rubros, según el siguiente por menor:*

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	VALOR
2	GASTOS	180.000.000.00
22	GASTOS INVERSIÓN	180.000.000.00
225	Con recursos corrientes de libre destinación	180.000.000.00
2259	Prevención y atención de desastres	180.000.000.00
22591	Fondo Gestión del Riesgo COVID 2019	180.000.000.00
2259100001	Conocimiento del riesgo	30.000.000.00
2259100002	Reducción del riesgo	100.000.000.00
2259100003	Manejo desastres	30.000.000.00
2259100003	Inhumación y entierro de cadáveres	20.000.000.00

ARTÍCULO TERCERO: *Autorícese a la Secretaría de Hacienda del Municipio para que realice los movimientos necesarios para la plena implementación de este decreto.*

ARTÍCULO CUARTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación”*

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 Jericó remitió el Decreto No. 028 de 7 de abril de 2020.

2.3.1. Auto avoca conocimiento. - Mediante auto notificado en el estado de 9 de junio de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 028 de 7 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Jericó; 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 guardó silencio, mientras que la Personería Municipal de Jericó emitió concepto en los siguientes términos:

Explicó que el Municipio de Jericó cuenta con una población aproximada de 4.900 personas, de las cuales el 60% corresponde a adultos mayores, quienes carecen de recursos económicos para su sostenimiento puesto que dependen de la comercialización de cultivos como hortaliza, granos y tubérculos; que de acuerdo con lo observado en las reuniones del Comité de Riesgo, el Municipio no cuenta con los recursos para atención y mitigación de la propagación del virus, lo cual obligó a la realización de traslados presupuestales.

Sostuvo que dentro del plan de acción aprobado para la atención de la emergencia sanitaria, se vio la necesidad de realizar las correspondientes adecuaciones de la morgue, toda vez que a la fecha el municipio no cuenta con instalaciones donde se puedan realizar los procedimientos de almacenamiento de cadáveres; que de la ESE NUESTRA SEÑORA DE LA

NATIVIDAD, se solicitó que se adquirieran elementos de protección para el personal médico y administrativo que labora allí; y que se requería un lugar de aislamiento, teniendo en cuenta que su población es rural dispersa y en su mayoría habitan entre 6 o más personas en una vivienda que cuenta con una sola habitación para dormitorio.

Indicó que la Administración Municipal determinó como recursos factibles de traslado la festividad del día del campesino no se desarrollaran en esta vigencia, y que podrían amortiguar las necesidades en el desarrollo de la emergencia sanitaria decretada a nivel nacional sin sacrificar algún otro sector.

No fue formulado escrito de intervención por parte de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

2.3.3. Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador 45 Judicial II para Asuntos Administrativos presentó escrito en el que solicitó se declare ajustado a derecho el Decreto 028 de 7 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Jericó, para lo cual se refirió a los estados de excepción y a las generalidades del control de legalidad y, posteriormente señaló que el decreto objeto control es de carácter general, fue expedido dentro del término de duración del Estado de Excepción y en sus consideraciones se mencionó que tenía como fundamento la emergencia sanitaria que ha generado el nuevo Coronavirus COVID-19.

Expuso que los Decretos 461 de 20 de marzo de 2020 y 512 de 2 de abril de 2020 tienen como finalidad flexibilizar los requisitos en materia presupuestal, con el fin de contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria, puesto que para efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de la reorientación de rentas y en general realizar movimientos presupuestales, se autorizó a los gobernadores y alcaldes, sin que se requiera de la

autorización de las asambleas o concejos distritales o municipales, para que reorienten las rentas de destinación específica establecidas por Ley, ordenanza o acuerdo, sobre las que no recaigan compromisos adquiridos, con el fin de financiar los gastos que en ejercicio de sus competencias deban ejecutar para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República mediante el Decreto Ley 417 de 2020.

Coligió que lo dispuesto en el decreto bajo examen "guarda consonancia y acoge lo establecido en el Decreto Legislativo 417 de 2020 y, en especial, lo dispuesto en los Decretos 461 de 2020 y 512 de 2012, que autorizaron a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar para atender la emergencia sanitaria. Así mismo, la operación realizada por medio del Decreto consistió en contracreditar parcialmente un rubro de un sector del presupuesto y acreditar tal autorización a otro rubro presupuestal del mismo sector, sin que se modifique el monto total del presupuesto (sin abrir nuevos créditos), sino únicamente modificando el decreto de liquidación. Específicamente, recursos por la suma de \$180.000.000, que inicialmente habían sido apropiados para la "celebración del día del campesino", fueron reorientados para el Fondo de Gestión del Riesgo COVID- 19, con lo cual se puede concluir que el traslado presupuestal en principio tiene como finalidad atender las necesidades generadas por la pandemia, aunque será la ejecución concreta del gasto de los recursos trasladados la que definirá la legalidad de tales gastos."

El señor Agente del Ministerio Público se abstuvo de emitir concepto.

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.

Se contrae a determinar si el Decreto 028 de 7 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Jericó, es susceptible o no de control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se ajusta a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional y si fue expedido en desarrollo de los decretos legislativos derivados del actual estado de excepción.

3.3. Tesis de la Sala Plena. Se declarará la legalidad del Decreto 028 de 7 de abril de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Jericó, toda vez que allí se efectuó un traslado presupuestal de rubros de libre destinación, con el fin de atender gastos derivados de la pandemia del coronavirus COVID-19, en desarrollo del Decreto 512 de 2 de abril de 2020.

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

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.

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 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"⁴.

Resulta pertinente mencionar que a efectos de proferir sentencia y a pesar

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.

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 ordinaria asignada a la autoridad administrativa.

3.5. Marco jurídico aplicable

Aun cuando las normas contenidas en el Capítulo 3 del título XII de la Carta política, las cuales consagran los principios constitucionales que rigen la función presupuestal, hacen referencia al presupuesto general de la Nación, ellas son igualmente aplicables a las entidades territoriales de todos los órdenes por expresa disposición del artículo 353 superior. Por tanto, a nivel municipal el órgano competente para fijar el presupuesto es

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.

el Concejo, tal como lo consagra el numeral 5º del artículo 313 de la Constitución Política, cuyo tenor es el siguiente:

"(...) ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)"

En concordancia con lo anterior, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, en su numeral 9º expone:

"(...) ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes. (...)

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación. (...)"

Las anteriores disposiciones se relacionan con el principio de legalidad tributaria, derivado de los artículos 338 y 345 de la Constitución, el cual implica, por una parte, que "no se puede percibir una renta o efectuar un gasto que no se encuentren incorporados en el presupuesto"⁶, y por otra, que "el presupuesto de la nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso"⁷, lo cual es aplicable a las entidades territoriales.

Ahora bien, dentro en la etapa de ejecución del presupuesto naturalmente pueden presentarse situaciones en las que sea necesario adecuar el mismo a nuevas condiciones económicas o sociales que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación⁸. Para esos fines fueron establecidas reglas para la modificación del

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-947 de 6 de noviembre de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-148 de 25 de febrero de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano (2ª Ed.). Bogotá: 2011, p. 120.

presupuesto, que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) están contempladas en los artículos 76 a 88.

En lo que atañe a los traslados presupuestales, el artículo 80 del EOP prescribe:

"(...) ARTÍCULO 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (Ley 38/89 artículo 66; Ley 179/94 artículo 55 inciso 13 y 17(...))"

Así las cosas, en el nivel nacional⁹ los traslados presupuestales con los que se aumenta la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente, se crean nuevas partidas, deben ser aprobados por el Congreso –a iniciativa del Gobierno Nacional-, ya que conllevan una adición presupuestal. En cambio, si los movimientos no generan esa consecuencia al afectar únicamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto (es decir, si no alteran el presupuesto aprobado por el Congreso), se denominan traslados internos y pueden ser realizados por el Ejecutivo, conforme lo establece el artículo 2.8.1.5.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (DUR. 1068/2015), el cual señala:

"(...) ARTÍCULO 2.8.1.5.6. MODIFICACIONES AL DETALLE DEL GASTO. <Artículo modificado por el artículo 8 del Decreto 412 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso de la República, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo.

En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas. (...)"

⁹ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 5 de junio de 2008 Exp. 2008-00022 (1889), M.P. William Zambrano.

De otro lado, los artículos 104 y 109 del EOP preceptúan que las entidades territoriales deben establecer sus propias normas orgánicas de presupuesto, en todo caso con sujeción al estatuto nacional.

Debe recordarse que el límite competencial entre el concejo y el alcalde lo determina el nivel de desagregación del presupuesto aprobado por el Concejo Municipal (siguiendo la máxima que expresa que, en derecho, las cosas se deshacen como se hacen), como también lo explica la Guía del Presupuesto Público Territorial emanada de la Auditoría General de la República:

"(...) 4.5.2.4.2 Traslados Presupuestales

Consiste en surtir una apropiación insuficiente o agotada con los recursos sobrantes de otra, con lo cual no se altera el monto total del presupuesto. Con su viabilidad estaríamos evitando recurrir a modificaciones presupuestales, por tanto los traslados constituyen un mecanismo de recomposición de las apropiaciones, no obstante su excesiva utilización resulta indicadora de una mala programación y gestión presupuestal. (...)

Los traslados pueden autorizarse atendiendo el nivel de desagregación presupuestal que afecte. Es decir, si el traslado por ejemplo afecta el nivel de desagregación general aprobado por el (sic) CEP [corporación de elección popular] requerirá tramitar la correspondiente ordenanza o acuerdo; mientras que si afecta niveles de desagregación más bajos, procede el decreto o resolución ejecutiva. (...)"¹⁰

Y el mismo documento se recalca:

"(...) No todas las operaciones de modificación presupuestal requieren (sic) trámite a través de CEP [corporación de elección popular], la el (sic) LOP [Ley Orgánica de Presupuesto] y sus decretos reglamentarios prevén que pueden hacerse mediante otros mecanismos que regulan y facilitan el manejo presupuestal, tales como traslados realizados en el anexo del decreto de liquidación, sin exceder los montos totales aprobados por la CEP [corporación de elección popular]. De ahí la importancia de no aprobar el presupuesto territorial por parte de la Asamblea o Concejo tan desagregado, ya que cada vez que la modificación afecta ese nivel, se requiere tramitarlo mediante Ordenanza o Acuerdo, mientras que si la desagregación fue realizada mediante el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, sin exceder los montos totales aprobados por la CEP [corporación de elección popular] para funcionamiento, servicio de la deuda y la distribución para inversión, se podrá hacer mediante resolución expedida por el respectivo mandatario. (...)"

¹⁰ Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la República. Guía de presupuesto público territorial. Bogotá: 2012, pp. 108-109

3.6. Caso concreto

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 determinará si fue 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 Estado¹¹:

- (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 ordinaria asignada a la autoridad administrativa.

En ese sentido, se observa que el Decreto No. 028 de 7 de abril de 2020, fue expedido por el alcalde del Municipio de Mongua, 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 1993¹².

¹¹ Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia de 3 de julio de 2020 Expediente: 15001-23-33-000-2020-00475-00. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

¹² "**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."

Así mismo, al examinar la parte considerativa del acto administrativo en estudio, se tiene que además de encontrarse motivado en el Decreto 417 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis derivada de la pandemia del coronavirus COVID-19, también mencionó fundarse en el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 que autorizó 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.

Fue citado también el Decreto 512 de 2 de abril de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, *"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"*

De acuerdo con el marco normativo enunciado, y teniendo en cuenta que en el decreto objeto de control de legalidad, el alcalde del Municipio de Mongua invocó las facultades señaladas en los decretos antes enunciados para expedir el Decreto 028 de 7 de abril de 2020, se deduce la conexidad entre éste, el estado de excepción y las normas que le desarrollan. Por consiguiente, se procede a analizar la legalidad del acto sometido al presente control.

Así, se tiene que el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, entre las medidas que adoptó se destacan las relacionadas con los traslados y adiciones presupuestales, que permitan a las autoridades hacer uso de facultades extraordinarias para conjurar la crisis derivada por la propagación del Coronavirus COVID-19.

Así mismo, debe recordarse que la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la exequibilidad de las medidas adoptadas en el citado decreto, y al respecto, ilustró:

"112. Las proyecciones de los contagios de la población colombiana y en los ámbitos económico y social derivados de las medidas sanitarias, expuso la necesidad para el Ministerio de Hacienda de disponer de cuantiosos recursos adicionales a los que no es posible obtener por las vías ordinarias modificaciones a leyes presupuestales con el fin de movilizar recursos hacia donde más se necesitan-, para así hacer frente Al COVID-19, además de otras medidas requeridas a nivel legislativo con Altas repercusiones económicas y sociales. (...)

116. Para que los ciudadanos puedan gozar de condiciones de vida digna y saludables frente al nuevo coronavirus y se puedan atender las consecuencias nocivas sobre el orden económico y social producido, es imperativo contar con herramientas extraordinarias que permitan responder con oportunidad y eficacia, pues las que dispone el ordenamiento jurídico en condiciones de normalidad institucional no resultan suficientes y carecen de la inmediatez requerida para conjurar tan diversas perturbaciones al orden nacional. (...)

118. Ello se traduce en la necesidad de contar con mayores recursos para el sistema de salud con independencia de la fuente de financiación, además de hacerse indispensable la modificación de diferentes aspectos de la hacienda pública (presupuestal, crédito público y tributario). Así mismo, impone brindar ayuda a la población vulnerable, proteger el empleo, garantizar la seguridad integral, mantener el ingreso y el sustento, y conservar la sostenibilidad del tejido empresarial. Por último, surge la necesidad de medidas de flexibilización de trámites, requisitos y procesos de contratación en los ámbitos nacional y territorial."¹³

Teniendo en cuenta el marco normativo citado, y que el decreto expedido por el Alcalde Municipal de Jericó se centra en la adición al presupuesto de ingresos propios y consecuentemente la adición al presupuesto de gastos de inversión, considera la Sala Plena que el acto administrativo se profirió, específicamente, en desarrollo del Decreto 512 de 02 de abril de 2020, razón suficiente para establecer la procedencia del control inmediato de legalidad sobre el mismo.

En ese orden de ideas, se memora que de conformidad con el Decreto No. 512 de 02 de marzo de 2020, los gobernadores y alcaldes están facultados para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones a que hubiese lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, fuesen necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada

¹³Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 20 de mayo de 2020. C.P. José Fernando Reyes Cuartas.

mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Que el acto administrativo haya sido expedido a partir de la vigencia del Decreto Legislativo No. 512, esto es, a partir del 2 de abril de 2020.
- Que las facultades en mención se ejerzan durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria¹⁴.
- Que solo pueden reorientarse recursos 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.

Evidencia la Sala Plena que a través del artículo primero del Decreto Municipal objeto de control de legalidad, el Alcalde **trasladó del renglón cultura del presupuesto de gastos de inversión**, que inicialmente estaban destinados para la celebración del día del campesino, por un valor de \$180.000.000, al renglón de **prevención y atención de desastres**, específicamente al rubro denominado Fondo Gestión del Riesgo COVID – 19, es decir, de recursos endógenos de libre destinación, en uso de las facultades conferidas por el Decreto 512 de 2 de abril de 2020, arriba señaladas.

De esta forma, puede colegirse que (i) el alcalde puede efectuar traslados presupuestales en la vigencia fiscal 2020, recursos de cualquier fuente, incluidas las de destinación específica, dado que la autorización dispuesta en el Decreto 512 de 2020, no limitó en especialidad alguna la renta a adicionar; (ii) la modificación presupuestal (traslado de presupuesto y creación de nuevos rubros para la vigencia 2020) se encuentra prevista en el Decreto, pues la creación de los rubros encaja en la categoría “...las demás operaciones presupuestales necesarias” y el traslado es una de las acciones expresamente autorizadas en el Decreto nacional, (iii) lo

¹⁴ Mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, mediante Resolución No. 844 de 26 de mayo de 2020 se prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.

dispuesto en el acto no constituye la expedición de un nuevo presupuesto, sino la modificación vía creación de nuevos rubros y traslado de recursos del expedido para la actual vigencia; y por último, (iv) el Decreto Municipal fue expedido el 7 de abril de 2020, mientras se encontraba vigente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el cual se extendió por 30 días calendario, a saber al 17 de abril de 2020.

Lo anterior, resulta suficiente para concluir la legalidad de las disposiciones consagradas en los artículos primero y segundo del Decreto 028 de 7 de abril de 2020. En cuanto al artículo 3º, resulta suficiente señalar que las autoridades municipales cuentan con la posibilidad de delegar en sus funcionarios el desarrollo de las labores a su cargo, entre ellas las relativas a los trámites presupuestales.

Por lo anterior, se advierte razonable y necesario que se disponga el envío del acto administrativo a la Secretaría de Hacienda Municipal, para que en el marco de sus competencias funcionales efectúe los movimientos y operaciones presupuestales requeridas.

No obstante lo anterior, y tal como lo ha señalado esta Sala Plena¹⁵, en la medida que el acto administrativo también invocó el Decreto 512 de 2 de abril de 2020, resulta pertinente analizar si se observaron las previsiones de esa norma, así, (i) el alcalde podía adicionar al presupuesto de ingreso y gastos de 2020, recursos de cualquier fuente, incluidas las de destinación específica, dado que la autorización dispuesta en el Decreto 512 de 2020, no limitó en especialidad alguna la renta a adicionar; (ii) la modificación presupuestal (creación de nuevos rubros y adición al presupuesto vigencia 2020) se encuentra prevista en el Decreto, pues la creación de los rubros encaja en la categoría "...las demás operaciones presupuestales necesarias" y la adición es una de las acciones expresamente autorizadas en el Decreto nacional, (iii) lo dispuesto en el acto no constituye la expedición de un nuevo presupuesto, sino la

¹⁵ Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Plena. Sentencia de 17 de julio de 2020. Exp. 15001233300020200077300. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz

modificación vía creación de nuevos rubros y adición de recursos del expedido para la actual vigencia; y por último, (iv) el Decreto Municipal fue expedido el 7 de abril de 2020, mientras se encontraba vigente la EESE declarada por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el cual se extendió por 30 días calendario, a saber al 17 de abril de 2020.

Así las cosas, las decisiones adoptadas en el acto administrativo objeto de análisis también resultan ajustadas a esa norma.

Finalmente, el **artículo cuarto** indicó que el **acto administrativo rige a partir de su publicación**, tal como lo ordena el artículo 65 del CPACA, según el cual **los actos administrativos de carácter general serán obligatorios una vez hayan sido publicados** a través de los diversos medios señalados, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación, es decir, la publicación del acto administrativo de carácter general es requisito de eficacia y oponibilidad frente a terceros, pero el acto administrativo existe y se presume legal desde el momento mismo en que se expide, por lo que se declarará su legalidad.

En suma, se declarará la legalidad del Decreto 028 de 7 de abril de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UN TRASLADO DENTRO DEL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE JERICÓ, VIGENCIA COMPRENDIDA ENTRE EL PRIMERO (01) DE ENERO AL TREINTA Y UNO (31) DE DICIEMBRE DEL DOS MIL VEINTE (2020)"*.

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

FALLA

PRIMERO. - Declarar legal el Decreto 028 de 7 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Jericó *"POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UN TRASLADO DENTRO DEL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE JERICÓ, VIGENCIA*

COMPRENDIDA ENTRE EL PRIMERO (01) DE ENERO AL TREINTA Y UNO (31) DE DICIEMBRE DEL DOS MIL VEINTE (2020)" por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. - Notificar la presente providencia al alcalde del Municipio de Jericó, así como al Ministerio Público delegado ante esta Corporación.


TERCERO. - En firme esta providencia, 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



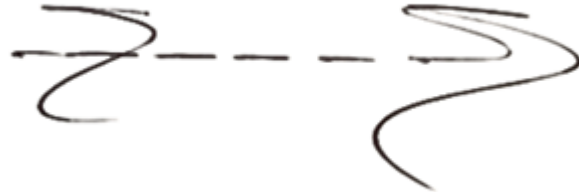
CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -
Decreto 028 de 7 de abril de 2020- Jericó
RADICACION: 15001233300020200123400