



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**  
**MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

EXPEDIENTE: 25000-23-15-000-2020-01740-00  
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad  
AUTORIDAD QUE REMITE: Alcalde municipal de Villeta - Cundinamarca  
ACTO ADMINISTRATIVO: Decreto 51 de 12 de mayo de 2020  
“Por el cual modifica el Decreto No. 120 de 2019 que liquida el presupuesto de la vigencia 2020 para realizar un traslado presupuestal para la atención de la calamidad pública, por el riesgo derivado de la situación epidemiológica causado por el virus Covid-19 (coronavirus) en el municipio de Villeta Cundinamarca)”

### 1. ASUNTO

Procede la Sala de decisión a dictar la sentencia de única instancia, que en derecho corresponda, en el medio de control inmediato de legalidad del Decreto 51 de 12 de mayo de 2020 proferido por el alcalde de Villeta.

### 2. ANTECEDENTES

El 12 de mayo de 2020 el alcalde de Villeta expidió el Decreto 51 de 12 de mayo de 2020, “Por el cual modifica el Decreto No. 120 de 2019 que liquida el presupuesto de la vigencia 2020 para realizar un traslado presupuestal para la atención de la calamidad pública, por el riesgo derivado de la situación epidemiológica causado por el virus Covid-19 (coronavirus) en el municipio de Villeta Cundinamarca)”

El alcalde de Villeta profirió el anterior decreto considerando que:

Que mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 200, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por causa del covid-19 hasta el 30 de mayo y adoptó las medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar el virus en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo coronavirus.

A su vez, el Departamento de Cundinamarca, expidió los Decretos 137 del 12 de marzo y 140 del 16 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública, respectivamente.

Por lo anterior, el municipio de Villeta profirió los Decretos 33, 35 y 36 del 16, 17 y 19 de marzo de 2020, respectivamente, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla, se adoptaron medidas sanitarias, de policía y administrativas y se restringió la movilidad de personas para contención del covid-19.

De otro lado, el Gobierno Nacional profirió los Decretos 457<sup>1</sup>, 531<sup>2</sup>, 536<sup>3</sup>, 593<sup>4</sup> y 636<sup>5</sup> por medio de los cuales impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y ordenó el aislamiento social obligatorio, desde el 25 de marzo hasta el 25 de mayo de 2020.

Que así mismo mediante Decreto 038 del 24 de marzo de 2020, el municipio de Villeta declaró la urgencia manifiesta, para buscar los mecanismos legales, ágiles y expeditos para dar respuesta a las necesidades que ha generado el covid-19.

Que el 25 de marzo, se informó que el Municipio de Villeta contaba con dos casos de covid-19 y, por ello el Comité de gestión de riesgo recomendó declarar la calamidad pública, por tanto, con el Decreto 39 del 25 de marzo de 2020 se declaró.

Que, pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional, así como del Departamento y el municipio, la propagación del virus continua y ante la falta de medicamentos y vacuna, el 11 de mayo se reportó 11.613 casos confirmados, de los cuales 4 son del municipio de Villeta.

El municipio en aras de prevención, suministró combustible a los vehículos de las diferentes entidades que conforman el comité municipal de gestión de riesgo y a la administración municipal, para garantizar las medidas de control. Así mismo que con Resolución 70 del 14 de abril de 2020, se ordenó la primera contratación directa del suministro de víveres de la canasta familiar, para garantizar el mínimo vital de un primer grupo de población vulnerable.

Que el Gobierno Nacional a través del Decreto 461 de 2020, autorizó a los gobernadores y alcaldes durante el término de duración de la emergencia sanitaria para reorientar las rentas de destinación específica, con el fin de hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia, social y ecológica.

Con Acuerdo No. 06 del 29 de noviembre de 2019 se expidió el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones del municipio de Villeta, para la vigencia del 1.º al 31 de enero de 2020.

Que el Decreto 120 del 17 de diciembre de 2019, se liquidó el presupuesto de rentas e ingresos y de gastos e inversiones del municipio de Villeta, para la vigencia del 1.º al 31 de enero de 2020.

---

<sup>1</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público

<sup>2</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público

<sup>3</sup> Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público

<sup>4</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público

<sup>5</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público

Que existen saldos de la renta específica compra de predios de interés hídrico (sic) establecida en el artículo 111 de la ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

Que la Secretaría de Hacienda Municipal certifica que existe la suma de doscientos veinticinco millones setecientos noventa y siete mil pesos (\$225.797.000), con destino a la compra de predios libre de toda afectación.

Por lo anterior, decretó:

**ARTÍCULO 1.** Créese un rubro y adiciónese al presupuesto de Rentas e Ingresos de la vigencia fiscal 2020, por la suma de doscientos veinticinco millones setecientos noventa y siete mil pesos (\$225.797.000) M/CTE de acuerdo con el siguiente detalle:

ARTÍCULO	FUENTE	DESCRIPCIÓN	VALOR
1		INGRESOS TOTALES	225.797.000
12		INGRESOS DE CAPITAL	
126		OTROS INGRESOS DE CAPITAL	225.797.000
126101		Superávit Fiscal Vigencia anterior	225.797.000
126101	9131	R.B. RECURSOS PARA COMPRA DE PREDIOS (1% LEY 99 DE 1993)	225.797.000

**ARTÍCULO 2.** Créese un rubro y adiciónese al presupuesto de Gastos e inversiones de la vigencia fiscal 2020, la suma de doscientos veinticinco millones setecientos noventa y siete mil pesos (\$225.797.000) M/CTE de acuerdo con el siguiente detalle:

ARTÍCULO	FUENTE	DESCRIPCIÓN	VALOR
2		GASTOS DE FUNCIONAMIENTO SERVICIO DE DEUDA E INVERSIÓN	225.797.000
23		TOTAL INVERSIÓN	25.797.000
2311		SECTOR PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	225.797.000
2311131		VILLET A PLENA LA GESTIÓN DE RIESGO	225.797.000
23111313		ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA POR COVID 19	225.797.000
23111313	9031	R.B. RECURSOS PARA COMPRA DE PREDIOS (1% LEY 99 DE 1993)	225.797.000

### 3. TRÁMITE DE ÚNICA INSTANCIA

Mediante auto del 20 de mayo de 2020 se asumió el conocimiento, en única instancia, del control inmediato de legalidad del Decreto 51 de 12 de mayo de 2020, proferido por el alcalde de Villeta y se ordenó fijar un aviso sobre la existencia del proceso en el sitio web de la Rama Judicial- Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del departamento de Cundinamarca, por el término de 10 días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo señalado en el numeral anterior; para el efecto, se ofició especialmente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron el acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, pasó el asunto al Ministerio Público para que dentro de los 10 días siguientes rindiera concepto.

### 4. INTERVENCIONES

#### 4.1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público conceptuó a través apoderado, en el que realizó unas consideraciones preliminares acerca del medio de control inmediato de legalidad, trayendo jurisprudencia relacionada.

Sostuvo que, el medio de control inmediato de legalidad, es autónomo e integral, pues examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, así como conexo con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y, con sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Manifestó que rinde concepto, haciendo la salvedad que, el ministerio **“no aprueba ni desapruueba la actuación del municipio de Villeta, puesto que el contenido del acto estudiado no toca directamente asuntos misionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”**

Sin embargo, que hará **un recuento de la normativa aplicable a las entidades territoriales en materia presupuestal y la aplicación del Decreto 461 de 2020.**

En relación con la normatividad, indicó que la competencia para modificar el presupuesto municipal, adicionando recursos en el ingreso y aumentando las apropiaciones inicialmente autorizadas en el presupuesto de gasto, la tiene única y exclusivamente el Concejo Municipal, exceptuando la adición o incorporación en el presupuesto de ingresos de los recursos de cofinanciación nacional, que puede hacer el alcalde en los términos previstos en el literal g) del artículo 29 de la ley 1551.

Ahora bien, que de conformidad con el Decreto 461 de 2020, se facultó a los gobernadores y alcaldes para que, mediante decreto, es decir, sin autorización de las asambleas y concejos, reorienten las rentas de destinación específicas establecidas por la Ley, ordenanza

o acuerdo, con el fin de financiar los gastos que ha ocasionado la pandemia. Sin embargo, estipuló que en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política.

Sostuvo que, la autorización otorgada a los gobernadores y alcaldes, está limitada a los recursos provenientes de rentas cuya destinación específica se haya dado en la Ley, ordenanza y acuerdo y que, en aplicación del inciso primero del artículo 1.º del Decreto Ley 461, hayan sido reorientadas por el gobernador o alcalde como fuente de financiación de las acciones adoptadas en ejercicio de las competencias asignadas constitucional y legalmente a las entidades territoriales, para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción.

Concluyó que, los gobernadores o alcaldes sólo pueden adicionar mediante Decreto al presupuesto de la vigencia fiscal del 2020 los recursos del balance del año 2019, que tengan destinación específica determinada por ley o acto administrativo, orientados a atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, y que, los demás recursos del balance del 2019 que se llegaren a presentar y que correspondan a recursos de libre destinación o de destinación específica señalada por la Constitución Política, se adicionaran al presupuesto actual mediante ordenanza o acuerdo, expedidas por las Asambleas Departamentales o los Concejos Distritales o Municipales.

#### **4.2 Concepto del Ministerio Público**

El Procurador Judicial 21 II para asuntos administrativos conceptuó en el presente CIL, solicitando que se declare no ajustado a derecho.

Indicó que, en relación con el examen formal del decreto, cumple con los requisitos de identificación como lo es, número, fecha, facultades, consideraciones, articulado y firmas.

Sobre el examen material, sostuvo que se revisará con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción, la ley estatutaria de los estados de excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión a la emergencia económica, ecológica y social.

Señaló que, de conformidad con el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público los gobernadores y alcaldes en virtud del Decreto 461, no pueden reorientar las rentas de destinación específica constitucional y tampoco incorporar o adicionar mediante decreto en el presupuesto de la vigencia 2020, recursos del balance generados en vigencias fiscales anteriores que tienen destinación específica.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, las facultades otorgados por el Decreto legislativo 461 de 2020, son para efectuar adiciones, modificaciones, traslado y demás operaciones presupuestales que se circunscriben única y exclusivamente a las rentas, para conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica y no son extensivas a las rentas de destinación específica constitucional.

En consecuencia, los gobernadores y alcaldes sólo pueden adicionar mediante decreto al presupuesto de la vigencia fiscal del 2020 los recursos del balance del año 2019, que tengan destinación específica determinada por la ley.

Sin embargo, expuso, que con el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos y con ocasión al estado de emergencia, tanto en las rentas de destinación específica como con otras rentas, pero que sea de forma temporal.

Añadió que, el Decreto 512, indicó que dichos traslados se harán únicamente para atender la emergencia declarada en el Decreto 417 de 2020, es decir, desde el 17 de marzo al 17 de abril de 2020.

Por lo tanto, indica que, la temporalidad del decreto no es clara, pues se expidió el 12 de mayo de 2020.

En consecuencia, solicita que se declare no ajustado a derecho, teniendo en cuenta que, fue expedido cuando ya no era plausible realizar dicho traslado presupuestal a no tener directa relación con el Decreto 512 de 2020.

## **5. DE LAS PRUEBAS DECRETADAS Y ALLEGADAS**

Se dispuso en auto que asumió conocimiento, ordenar que el alcalde de Villeta, allegara copia de todos los antecedentes que dieron lugar al acto administrativo objeto de control, sin embargo, el municipio no se pronunció.

## **6. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA**

### **6.1 COMPETENCIA**

Es competente esta corporación en única instancia, para conocer del medio de control promovido en este asunto, tal como lo establecen los artículos 111, numeral 8.º, 136 y, 151 numeral 14, del CPACA.

En relación con el trámite del control inmediato de legalidad, debe señalarse que atendiendo a lo dispuesto en el inciso del primero del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el fallo debía ser proferido por la Sala Plena, por ello, desde el 30 de junio de 2020 el presente asunto se encontraba registrado para ser discutido por la totalidad de los integrantes, sin que hubiera sido considerado por el pleno de la corporación.

Ahora bien, estando registrado el proyecto para ser considerado por la Sala Plena del Tribunal fue proferida la Ley 2080 del 25 de enero de 2021<sup>6</sup>, que en el art. 44 adicionó el párrafo 1 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, así:

“Párrafo 1. En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia”

Es decir, el fallo de control inmediato de legalidad, ya no sería proferido por la sala plena, sino por las subsecciones del Tribunal.

Esta situación fue discutida en la Sala Plena del 1.º de febrero de 2021, en la que se acordó que tales asuntos se debían registrar para ser conocidos y decididos por las respectivas salas

---

<sup>6</sup> “Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción” La fecha de publicación de la ley fue el 25 de enero de 2021.

de decisión, atendiendo la modificación que hizo la Ley 2080 de 2021 a la Ley 1437 de 2011, en relación con la competencia para dictar la sentencia. Por tal motivo, es competente esta sala de decisión para proferir sentencia en el presente asunto.

## 6.2 PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Corresponde a la Sala determinar si, ¿el Decreto 51 del 12 de mayo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Villeta (Cundinamarca), mediante el cual se realizó un traslado presupuestal, se encuentra ajustado a derecho?

## 6.3 TESIS DE LA SALA

El Decreto 51 del 12 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Villeta (Cundinamarca) se encuentra ajustado a derecho, toda vez que: **i)** fue expedido por la autoridad competente; **ii)** respetando los requisitos de forma; **iii)** guarda una estrecha relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la emergencia sanitaria y a la declaratoria de estado de excepción y a los efectos nocivos que pretende evitar; **iv)** las medidas que en él se adoptan son proporcionales a la gravedad de los hechos que busca conjurar y, **v)** son transitorias.

## 7. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE

### 7.1 Del control inmediato de legalidad

De conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia, en aras de contar con todas las herramientas necesarias para conjurar aquellos estados que perturben, amenacen o alteren grave e inminentemente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, con la finalidad de salvaguardar los intereses superiores de la comunidad.

El mencionado precepto también otorga la facultad al presidente para que, con la firma de todos los ministros, dicte decretos con fuerza de ley, con la única finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De dicha prerrogativa debe hacerse uso respetando los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, las reglas de derecho internacional humanitario, el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado.

La Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), contemplaron varios mecanismos de control de las decisiones adoptadas en virtud del estado de emergencia, con la finalidad de verificar tanto formal como materialmente, que se cumplan los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio.

Uno de ellos, es el control inmediato de legalidad, contemplado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que es del siguiente tenor literal:

**“Artículo 20. 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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

En este punto es menester precisar, que el anterior precepto se replica en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado ha sostenido que el propósito de este medio de control es: “verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos”<sup>7</sup>.

Dicha corporación también ha indicado, de manera reiterada<sup>8</sup>, que el referido control se caracteriza por ser:

**(i) Jurisdiccional:** se resuelve mediante un proceso judicial y se materializa con una sentencia.

**(ii) Integral:** el acto objeto de control se confronta con los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción, la Ley 137 de 1994, el decreto de declaratoria de estado de excepción y los decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno Nacional<sup>9</sup>, aunado a que se analiza la eventual transgresión del ordenamiento jurídico en los aspectos que sean objeto de estudio<sup>10</sup>.

En reciente sentencia del 11 de mayo de 2020, el Consejo de Estado señaló que el control inmediato de legalidad: “es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de excepción”<sup>11</sup>.

**(iii) Autónomo:** no es menester que previamente se efectúe el control de constitucionalidad de los decretos legislativos desarrollados.

**(iv) Inmediato:** una vez sea proferido el acto, la autoridad administrativa debe remitirlo al juez competente, sin que para ello sea indispensable su publicación o se requiera de formulación de demanda.

**(v) Oficioso:** en caso de que la autoridad administrativa omita su obligación de remitir el acto, al juez de lo contencioso administrativo le corresponde aprehender su conocimiento.

**(vi) Cosa juzgada relativa:** el control inmediato de legalidad no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de las normas superiores, razón por la cual la cosa juzgada opera sólo frente a los ítems analizados y decididos en la sentencia.

<sup>7</sup> C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00279, Sep. 26/2019, M.P. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>8</sup> C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00411, Nov. 23/2010, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

<sup>9</sup> C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00196, Nov. 23/2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>10</sup> C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00452, Feb. 22/2011, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>11</sup> C.E., Sala Especial de Decisión. 2020-00944, May. 11/2020 M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

**(vii) Compatible o coexistente con las causas ordinarias:** toda vez que los actos generales que desarrollen decretos legislativos expedidos con ocasión de un estado de excepción, también podrán ser demandados a través de los medios ordinarios de control<sup>12</sup>, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

**(viii) Participativo:** los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad del acto administrativo objeto de control

Finalmente, es oportuno indicar que son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(i)** que se trate de un acto de contenido general, **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de una función administrativa y **(iii)** que tenga como fin desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

## 7.2 De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica

El presidente de la República junto con todos los ministros, a través del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, al considerar que las medidas a disposición del Banco de la República y el Gobierno nacional eran insuficientes para conjurar los efectos que en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes y la sostenibilidad fiscal de la economía, producía la pandemia originada por la propagación del covid-19, razón por la cual era menester acudir a las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política.

Según se expuso en el mencionado decreto, las facultades fueron otorgadas concretamente para de los recursos y mecanismos que allí relacionó.

Así mismo, es importante señalar que mediante la sentencia C-145 de 2020<sup>13</sup> la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”, por considerar que, “el presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.<sup>14</sup>”

Posteriormente, el Gobierno nacional profirió el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, por un término de 30 días calendario. El anterior decreto, fue declarado exequible en sentencia C-307 de 2020<sup>15</sup>.

## 7.3 Del Decreto Legislativo 461 de 2020

<sup>12</sup> C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00388, May. 31/2011. M.P. Gerardo Arenas Monsalve

<sup>13</sup> C. Const., Sent. C-145, May. 20/2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>14</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-est%C3%A1-ajustada-a-la-Constituci%C3%B3n-8904>

<sup>15</sup> C. Const. Sent. C-307, Ago. 20/2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Mediante el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica y reducir las tarifas de impuestos territoriales.

En la parte considerativa del mismo, se expuso que los efectos económicos negativos generados por la covid-19 requieren de la atención y el concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias, que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias económicas y sociales adversas generadas por esta pandemia, así como mitigar sus efectos.

También manifestó que, aun cuando existen normas en materia presupuestal que exigen a los gobernadores y alcaldes acudir a las asambleas departamentales y a los concejos municipales para ejecutar sus recursos, ante la inmediatez con la que se requieren dichos dineros y la necesidad urgente de su ejecución, es menester flexibilizar dichos requisitos para contribuir a la adopción de medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.

En atención a tal argumentación, decretó:

**“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 (sic) 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.

**Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.<sup>16</sup>

**Artículo 3. Temporalidad de las facultades.** Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria”.

<sup>16</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/FIRMADO%20Comunicado%20No.pdf>

En relación con el control de constitucionalidad del mencionado Decreto la Corte Constitucional en sentencia C – 169 de 2020<sup>17</sup>, señaló que se declaraba su exequibilidad condicionada en el entendido que los gobernadores y alcaldes no están facultados para modificar leyes, ordenanzas ni acuerdos de rentas de destinación específica, pues solo pueden modificar el presupuesto de la actual vigencia fiscal, así:

“**Primero.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

**Segundo.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señalare un término menor.

**Tercero.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 3 del Decreto Legislativo 461 de 2020”

## 8. CASO CONCRETO

Previo a determinar si el Decreto 51 del 12 de mayo de 2012 proferido por el alcalde de Villeta (Cundinamarca) se encuentra ajustado a derecho, la Sala procede a verificar los requisitos de procedencia del presente medio de control.

### 8.2 Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

#### 8.2.1 Que se trate de un acto de contenido general

Revisado el contenido del Decreto 51 del 12 de mayo de 2012, cuyo articulado fue resumido en el acápite de antecedentes de esta providencia, se evidencia que a través del mismo se adoptaron las siguientes medidas de carácter general:

- i) Creó un rubro y adicionó al presupuesto de rentas e ingresos de la vigencia fiscal 2020, por la suma de \$225.797.000.
- ii) Creó un rubro y adicionó al presupuesto de gastos e inversiones de la vigencia fiscal 2020, por la suma de \$225.797.000.
- iii) Dispuso la remisión del decreto a las autoridades competentes.
- iv) Señaló que el decreto regía a partir de su publicación.

Resulta claro que estas medidas son de carácter general, pues los traslados presupuestales para atender y conjurar la crisis causada por el covid-19, cobija a todo el municipio de Villeta, razón por la cual se encuentra satisfecha la primera de las exigencias.

#### 8.2.2 Dictado en ejercicio de la función administrativa

En relación con el segundo requisito, la Sala debe indicar que lo encuentra acreditado, toda vez que de conformidad con el numeral 3.º del artículo 315 de la Constitución Política, al alcalde le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio, mandato que se reitera

<sup>17</sup> C. Const. C-169, jun. 10/2020. M.P Antonio José Lizarazo Ocampo

en el numeral 1.º del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, aunado a que el artículo 84 ibídem le otorga la calidad de jefe de la administración local.

Por tal razón, se concluye que el alcalde del municipio de Villeta en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el Decreto No. 51 del 12 de mayo de 2020.

### **8.2.3 Que tenga como fin desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un estado de excepción**

Como se refirió en el acápite de antecedentes de esta providencia, el Decreto 51 del 12 de mayo de 2020 tuvo como finalidad el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes a reorientar rentas de destinación específica con el fin de llevar a cabo acciones necesarias para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia.

Ahora bien, el determinar si la autoridad administrativa respetó la competencia allí concedida o se extralimitó al ejercer la misma, es una cuestión que corresponde al fondo del asunto.

En tal entendido, verificado el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos de procedibilidad, la Sala continúa con el correspondiente estudio de legalidad del decreto objeto de control.

## **8.3 Requisitos formales**

### **8.3.1 Competencia**

Debe estudiarse si el alcalde del municipio de Villeta (Cundinamarca) actuó dentro de las competencias que le otorga el ordenamiento jurídico, en especial del decreto legislativo 461 de 2020.

Ha de señalarse como primera medida, que el acto administrativo en estudio fue proferido por el alcalde municipal de Villeta, máxima autoridad administrativa del ente territorial, citando el Decreto 461 de 2020, y ordenó crear rubros y adicionar el presupuesto de rentas e ingresos y de gastos e inversiones, con el fin de mitigar los efectos de la pandemia generada por el virus del covid-19, de cara al estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional.

En lo que pertinente, el Decreto Legislativo 461 de 2020, se refirió al tema de los traslados presupuestales, señalando:

**“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 (sic) 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.”

Conforme a tal decreto legislativo, al autorizar la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, sin necesidad de la autorización de las asambleas departamentales o concejo municipales, en el caso bajo estudio, no se requiere de tal autorización por parte del concejo municipal de Villeta.

### 8.3.2 Formalidades no sustanciales

Se evidencia que, el Decreto 51 del 12 de mayo de 2020 cumple la totalidad de exigencias no sustanciales, puesto que tiene elementos que facilitan su individualización (número, fecha y autoridad que lo expide), identifica las facultades que se ejercen, expone las consideraciones y consta de una parte resolutive.

## 8.4 Requisitos sustanciales

### 8.4.1 Conexidad

Corresponde a la Sala verificar que las medidas adoptadas a través del acto objeto de control inmediato de legalidad, guarden relación con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción y los efectos nocivos que pretende evitar, lo que también debe acontecer en relación con el decreto legislativo que desarrolla.

En palabras del Consejo de Estado:

“Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.<sup>18</sup>”

Ahora bien, como fundamento del Decreto 417 de 2020, a través del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, se indicó que el brote de coronavirus covid-19 configura una pandemia que representa una amenaza global a la salud pública con afectaciones al sistema económico.

A su vez, en el Decreto 461 de 2020 se expuso que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus covid-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan

<sup>18</sup> C.E., Sala Plena, Sent. 2015-02578, May. 24/2016. M.P. Guillermo Vargas Ayala

a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia. así como a mitigar sus efectos.

Además, indicó que la identificación de limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, justifica la modificación normativa de orden temporal para la adquisición de bienes, servicios y obras requeridas para hacer frente a esta emergencia.

Finalmente, concluyó:

“Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.

Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.”

En tal medida, se concluye que el Decreto 51 del 12 de mayo de 2020 del municipio de Villeta (Cundinamarca), guarda una correlación directa con el Decreto 461 de 2020.

#### **8.4.2 Proporcionalidad**

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, las medidas expedidas durante los estados de excepción deben guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

En el caso que aquí se estudia, el alcalde de Villeta dispuso que, existen saldos de la renta específica para compra de predios de interés hídrico (Ley 99) y por ello, creó rubros y adicionó al presupuesto de rentas e ingresos y de gastos e inversiones de la vigencia fiscal 2020, con el fin de atender la crisis ocasionada por la pandemia.

Lo anterior, en concordancia con el Decreto 461 de 2020, que autorizó a los gobernadores y alcaldes a reorientar rentas de destinación específica.

Según el mismo decreto legislativo la reorientación de rentas está sometido a lo siguiente:

1. 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.
2. No será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejo municipales.

3. En ningún caso, podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política
4. Temporalidad: Sólo se podrá ejercer durante el término que dure la emergencia sanitaria.

Para una mayor claridad, se analizarán los puntos anteriores, con el fin de dar respuesta al problema jurídico planeado:

<b>Presupuesto</b>	<b>Análisis</b>
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 la fundamentación del acto administrativo estudiado, el alcalde del municipio de Villeta indica que ante la insuficiencia de recursos para atender a la población Villetana, realizará los traslados presupuestales necesarios y pertinentes con el fin de conjurar y atender la crisis originada por la pandemia y que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Añade que, la actividad económica del municipio se centra en el turismo y comercio, y que ante 54 días de aislamiento preventivo, muchos hogares se han visto afectados, por lo que se requiere hacer frente a dicha situación con la entrega de mercados. Por tanto, cumple con este punto.
No será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejo municipales	En este caso, y en sujeción al Decreto 461, el alcalde el municipio de Villeta no solicitó autorización al concejo municipal.
En ningún caso, podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.  Así mismo, los alcaldes no están facultados para modificar leyes, ordenanzas ni acuerdos y la reorientación de rentas sólo pueden ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal. <sup>19</sup>	El alcalde municipal de Villeta, utilizó los recursos de compra de predios de intereses hídricos establecido en el artículo 111 de la ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la ley 1450 de 2011 <sup>20</sup> , para crear rubros y adicionar al presupuesto rentas e ingresos y gastos e inversiones al presupuesto del año 2020.  Sobre la adquisición de predios de reserva hídrica, se trata de aquellos que tienen destinación específica, pues el artículo 111 de la ley 99 de 1993 <sup>21</sup> modificado por el artículo 250 de la ley 1450 de 2011 dispuso que:

<sup>19</sup> Conforme a la parte resolutoria de la sentencia C-169 de 2020. (Según boletín 83 de 2020)

<sup>20</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. – El mencionado artículo no ha sido derogado expresamente y continúa vigente de conformidad con el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 y artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

<sup>21</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

	<p>“Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.”</p> <p>Así mismo, se dispuso que los municipios destinarán el 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar el pago de los servicios ambientales.</p> <p>Sobre este punto, habrá que decirse que no se trata de una renta establecida por la Constitución Política en el artículo 359<sup>22</sup>, sino que fue el mismo legislador que le dio la destinación específica a dichos recursos. Adicionalmente, el alcalde no está modificando leyes, ordenanzas o acuerdos municipales.</p> <p>En consecuencia, la modificación y creación de rubros dentro del presupuesto para la vigencia del año 2020, que implicó la utilización de rentas con destinación específica para atender la emergencia del covid-19, se encuentra ajustado al artículo 1.º del Decreto 461 de 2020.</p>
<p><b>Temporalidad:</b> Sólo se podrá ejercer durante el término que dure la emergencia sanitaria.</p>	<p>Ahora bien, el alcalde profirió el acto objeto de control el 12 de mayo de 2020, cuando se encontraba vigente la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020<sup>23</sup> que declaró la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020.</p> <p>Por lo tanto, el acto se ajustó a los presupuestos del artículo 3.º del Decreto 461 de 2020.</p>

#### 8.4.3 Carácter temporal

Finalmente, la Sala considera oportuno poner de presente que las medidas adoptadas a través del Decreto 51 del 12 de mayo de 2020, de conformidad con el artículo 3.º del Decreto 461 de 2020, deben entenderse que, tienen vigencia a partir de su publicación y solamente producen efectos durante el término de duración de la emergencia sanitaria<sup>24</sup>.

### 9. CONCLUSIÓN

El Decreto 51 del 12 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Villeta (Cundinamarca) se encuentra ajustado a derecho, toda vez que: **i)** fue expedido por la autoridad

<sup>22</sup> **ARTICULO 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. 2. Las destinadas para inversión social. 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

<sup>23</sup> Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus

<sup>24</sup> Emergencia sanitaria que se prorrogó mediante Resolución 844 del 26 de mayo 2020 hasta el 31 de agosto de 2020.

competente; **ii)** respetando los requisitos de forma; **iii)** guarda una estrecha relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la emergencia sanitaria y a la declaratoria de estado de excepción y a los efectos nocivos que pretende evitar; **iv)** las medidas que en él se adoptan son proporcionales a la gravedad de los hechos que busca conjurar y, **v)** son transitorias.

## 10. DECISIÓN DE ÚNICA INSTANCIA

De conformidad con los argumentos expuestos en la presente providencia, la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declarará parcialmente ajustado a derecho el Decreto 51 del 12 de mayo de 2020 del municipio de Villeta.

## 11. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda, Subsección “E”, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

### RESUELVE:

**PRIMERA: DECLÁRESE AJUSTADO A DERECHO**, el decreto 51 del 12 de mayo de 2020 proferido por el alcalde de Villeta (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, respecto a los puntos analizados, por lo que el acto administrativo aquí estudiado puede ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios contemplados para el efecto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**TERCERO:** Ordenar a la Secretaría de esta Subsección que notifique la presente providencia por vía electrónica al: **1)** municipio de Villeta, **2)** al delegado del Ministerio Público y, **3)** se publique en las páginas web de la Rama Judicial - Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de la gobernación de Cundinamarca y del municipio de Villeta, la decisión aquí adoptada.

**CUARTO:** Una vez en firme esta providencia, por la secretaría archívense las presentes diligencias, previas las constancias correspondientes en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

Esta providencia, fue estudiada y aprobada en sesión Sala de la fecha.

### NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

  
JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN

Magistrado

  
PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

Magistrada

  
RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON

Magistrado