

**República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público**



**Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”**

Magistrado ponente: Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

Bogotá D.C., quince (15) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 25000-23-15-000-2021-00546-00
Autoridad: Concejo del Municipio de Guataquí
Medio de Control: Inmediato de Legalidad
Controversia: Acuerdo No. 01 del 24 de febrero de 2021
Asunto: No avocar conocimiento

I. Objeto de la decisión

Procede el Despacho a estudiar el medio de Control Inmediato de Legalidad¹ sobre el Acuerdo No. 01 del 24 de febrero de 2021, por medio del cual el Concejo del Municipio de Guataquí (Cundinamarca) realizó un traslado al presupuesto general del municipio para la vigencia del año 2021, con el fin de atender los pagos de ARL, pensión y caja de compensación familiar, y compra de maquinaria y equipo.

II. Competencia

La Sala Unitaria es competente en este caso para conocer en única instancia del medio de control señalado en el artículo 136 del CPACA de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 ibídem², en concordancia con el artículo 185 de la misma normatividad.

Además, el Despacho es competente para dictar las providencias interlocutorias y de sustanciación, según lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021 (numeral 3°).

III. Consideraciones

¹ Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

² Modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021.

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

La Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción, precisó en su artículo 20, que:

“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 mismo sentido se dispuso en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, lo siguiente:

“Artículo 136. Control Inmediato 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

En consecuencia, corresponde a esta Corporación conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden territorial (en nuestro caso del Distrito Capital de Bogotá y del Departamento de Cundinamarca), que se profieran en desarrollo de los estados de excepción declarados por el Presidente de la República.

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, con el fin de adoptar las medidas sanitarias preventivas y mitigar el efecto causado por la pandemia³ y ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del virus.

³ El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS calificó el brote del Coronavirus COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia.

La Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 fue modificada por medio de las Resoluciones Nos. 844 de 26 de mayo, 1462 de 25 de agosto y 2230 de 27 de noviembre del año 2020 y 222 de 25 de febrero de 2021.

La emergencia sanitaria causada por el Coronavirus COVID-19 continúa vigente en todo el territorio nacional atendiendo lo dispuesto en la Resolución No. 738 de 26 de mayo de 2021 que fue emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que la prorrogó hasta el 31 de agosto de 2021⁴.

El Presidente de la República a través del Decreto 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, decreto legislativo que fue proferido con la firma de todos los Ministros en ejercicio de las facultades constitucionales a el conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994.

Por medio del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, nuevamente se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

IV. Caso concreto

Se recuerda que le corresponde a esta Corporación conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden territorial, de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 del CPACA⁵.

En el presente asunto, el Concejo del Municipio de Guataquí (Cundinamarca) expidió el Acuerdo 01 del 24 de febrero de 2021, por medio del cual se realizó un traslado presupuestal, para atender los pagos de ARL, pensión y caja de compensación familiar de los concejales del municipio⁶, y compra de maquinaria y equipo del mismo⁷.

Tal como se advierte en el mismo Acuerdo No. 01 de 2021, la decisión fue adoptada con el fin de cumplir lo dispuesto en la Ley 2075 de 2021 (artículo 3º)⁸,

⁴ Dicha prórroga podrá finalizar antes cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o prorrogarse de persistir o incrementar los efectos de la pandemia.

⁵ "14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan."

⁶ Ver considerando 7 del Acuerdo 01 de 24 de febrero de 2021.

⁷ "(...) a fin de realizar cofinanciación para la adquisición de una volqueta" (considerando 8 del acuerdo 01).

⁸ "Artículo 3º. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así: Artículo 23. Los concejales tendrán derecho a la cotización al Sistema de Seguridad Social; Pensión, Salud, ARL y cajas de compensación familiar, la cual se hará con cargo al presupuesto de la administración municipal, sin que esto implique vínculo laboral con la entidad territorial. (...)"

esto es, cumplir con los pagos correspondientes a ARL, pensión y caja de compensación familiar de los Concejales del Municipio de Guataquí. Además, se realizó el traslado presupuestal para adelantar la compra de maquinaria y equipo (una volqueta), y aumentar la capacidad de trabajo del municipio.

El medio de Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA se ejerce sobre los decretos de carácter general expedidos en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en virtud del estado de emergencia decretado.

En este caso la expedición del Acuerdo No. 01 del 24 de febrero de 2021, no se sustentó ni fue emitido en desarrollo del estado de emergencia declarado en todo el territorio colombiano por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

De conformidad con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994⁹ y 136 de la Ley 1437 de 2011¹⁰, para que pueda realizarse el estudio de fondo del medio de control inmediato de legalidad se requiere: i) que las medidas adoptadas sean de carácter general, ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y iii) en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En este sentido, se pronunció el 11 de mayo de 2020 la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado¹¹, al señalar:

“2.5.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

*En lo que tiene que ver con cuáles son **los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**,*

el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, [] para en términos generales señalar, que **son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos**.*

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, 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 la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.” (Se destaca).

En relación con los requisitos del medio de Control Inmediato de Legalidad, encuentra la Sala Unitaria que el Acuerdo 01 del 24 de febrero de 2021 expedido

⁹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

¹⁰ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹¹ Con ponencia de la Consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez dentro del expediente número 11001-03-15-000-2020-00944-00.

por el Concejo del Municipio de Guataquí (Cundinamarca) para realizar un traslado en el presupuesto del municipio, contiene: i) un acto administrativo de carácter general, ii) el ejercicio de una función administrativa, pero iii) no se sustentó ni fue emitido en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante el estado de excepción declarado por la emergencia en todo el territorio colombiano mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Se destaca que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, por el cual se autorizó temporalmente¹² a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020¹³.

Sin embargo, se advierte que el acuerdo 01 fue emitido el 24 de febrero de 2021, por el Concejo del Municipio de Guataquí, luego no se puede tampoco abordar un estudio de fondo en virtud del Decreto 512 de 2 de abril de 2020, que autorizó de forma temporal únicamente a los gobernadores y alcaldes realizar movimientos presupuestales.

Es decir, el concejo municipal no ejerció ninguna potestad conferida en algún decreto legislativo al momento de expedir el mencionado acuerdo.

Se insiste, no aparece argumento alguno que permita al Despacho concluir que el acuerdo fue proferido en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional.

Por lo tanto, el Acuerdo No. 01 del 24 de febrero de 2021 no es susceptible del Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Se aclara que la decisión emitida en la presente providencia no hace tránsito a cosa juzgada, pues no se debe desconocer el control judicial que se pueda ejercer eventualmente sobre actos administrativos a través de los medios de control ordinarios señalados en la ley.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

¹² "Artículo 2º. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020."

¹³ "Artículo 1º. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese **a los gobernadores y alcaldes** para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020." (Se destaca)

RESUELVE:

Primero: No avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del Acuerdo No. 01 del 24 de febrero de 2021 expedido por el Concejo del Municipio de Guataquí (Cundinamarca).

Segundo: Por Secretaría de la Subsección "E" de esta Corporación notificar la presente providencia a través de las direcciones de correo electrónico: **i)** del Concejo Municipal de Guataquí (Cundinamarca), a través del correo oficial, **ii)** del señor Alcalde Municipal del Municipio de Guataquí, a través del correo oficial del Municipio, y **iii)** al Delegado del Ministerio Público para este Despacho. Así mismo, se dispone realizar la publicación de esta decisión en la página web de la Rama Judicial con la decisión aquí adoptada.

Tercero: Ordenar al Alcalde del Municipio de Guataquí y al Concejo de ese Municipio, realizar la publicación informativa de la presente decisión en sus respectivas páginas web oficiales.

Cuarto: En firme esta providencia, por Secretaría archivar las presentes diligencias, dejando las constancias correspondientes.

Notifíquese y cúmplase

Firmado electrónicamente
Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado

Se deja constancia que esta providencia fue firmada por el Magistrado ponente de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.