

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN C

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

Bogotá D.C., tres (03) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS

Radicado:	25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00923 – 00
Acto sujeto a control	DECRETO 099 DE 25 DE MARZO DE 2020
Autoridad que lo emitió	ALCALDE MUNICIPAL DE MADRID-CUNDINAMARCA
Sentencia No.	SC3-21022789

Asunto: FALLO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151 (numeral 14) y el párrafo 1 del 185 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A. [adicionado por el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021], ejerce esta Subsección el control de legalidad sobre el Decreto 099 de 25 marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Madrid-Cundinamarca, con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. PRESUPUESTOS Y TRÁMITE

El Alcalde Municipal de Madrid-Cundinamarca profirió el Decreto 099 de 25 de marzo de 2020, *“por medio del cual se incorporan recursos al presupuesto general de ingresos y rentas y gastos e inversión de la vigencia 2020, y se realizan otras modificaciones”*.

El Municipio de Madrid remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el Decreto 099 de 25 de marzo de 2020, para efectos de realizar el control inmediato de legalidad, de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA; cuyo conocimiento fue avocado por este Despacho en auto notificado el 23 de abril de 2020.

Efectuadas las notificaciones, la fijación del aviso en la página de la Rama Judicial y la publicación en la página web del Municipio de Madrid, durante el término legal para efectuar intervenciones respecto de la legalidad del Decreto en mención, se recibió una intervención por parte del Municipio, y concepto del Procurador Delegado ante este Tribunal.

Así, cumplidos los trámites y satisfechos los requisitos sustantivos y procesales de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), y 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), procede el Tribunal en Sala de Subsección a resolver sobre la legalidad del Decreto sometido a control.

1.2. NORMA OBJETO DE CONTROL: DECRETO 099 DE 25 DE MARZO DE 2020 - ACTO SOMETIDO A CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La siguiente imagen es la copia de la parte dispositiva del Acto Administrativo enjuiciado en esta sede:

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Adicionar en el presupuesto de Ingresos y Rentas de la actua vigencia fiscal, sector recursos de capital, la suma de SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$700.000.000.00), creando los rubros y fuentes de recurso que aún no existen dentro del presupuesto, de acuerdo con el siguiente detalle:

ARTICULO	DENOMINACION	FUENTE	DENOMINACION FUENTE	VR. ADICION
12	RECURSOS DE CAPITAL			700.000.000,00
123	RECURSOS DEL BALANCE			700.000.000,00
1232	SUPERAVIT FISCAL			700.000.000,00
12321	PROVENIENTES DE RECURSOS DE LIBRE DESTINACION.			256.305.682,00
1232101	Superávit fiscal Recursos Propios Vig. Anterior FUENTE: SUPERAVIT R.B. R.P. VIGENCIA ANTERIOR	62024	SUPERAVIT R.B. R.P. VIGENCIA ANTERIOR	215.537.194,00
1232101	superávit fiscal Recursos Propios Vig. Anterior FUENTE: SUPERAVIT SOBRETASA A LA GASOLINA VIG. ANTERIOR	62025	SUPERAVIT SOBRETASA A LA GASOLINA VIG. ANTERIOR	40.768.488,00
12322	PROVENIENTES DE RECURSOS DE DESTINACION ESPECIFICA.			443.694.318,00

123220301	Diferentes al Sistema General de Participaciones FUENTE: SUPERAVIT SOBRETASA BOMBERIL VIG. EXPIRADA	63002	SUPERAVIT SOBRETASA BOMBERIL VIG. EXPIRADA	34.102.548,00
123220301	Diferentes al Sistema General de Participaciones FUENTE: SUPERAVIT 0.5 FONDO GESTION DEL RIESGO VIGENCIA EXPIRADA.	63012	SUPERAVIT 0.5 FONDO GESTION DEL RIESGO VIGENCIA EXPIRADA.	409.591.770,00
			TOTAL ADICION	700.000.000,00

ARTÍCULO SEGUNDO: Crear dentro del presupuesto de la actual vigencia en la parte de gastos e inversión, sector Prevención y atención de desastres, PROYECTO, FORTALECIMIENTO A LA ATENCION Y PREVENCION DE DESASTRES, los siguientes rubros presupuestales:

ARTICULO	DENOMINACION ARTICULO	FUENTE DE RECURSO	NOMBRE FUENTE DE RECURSO.
23123	URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID 19 FUENTE	63012	SUPERAVIT 0.5 FONDO GESTION DEL RIESGO VIGENCIA EXPIRADA.
23124	AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACION VULNERABLE	63012	SUPERAVIT 0.5 FONDO GESTION DEL RIESGO VIGENCIA EXPIRADA.
		62025	SUPERAVIT SOBRETASA A LA GASOLINA VIG. ANTERIOR
		63002	SUPERAVIT SOBRETASA BOMBERIL VIG. EXPIRADA
		62024	SUPERAVIT R.B. R.P. VIGENCIA ANTERIOR

ARTÍCULO TERCERO. Adicionar en el presupuesto de gastos e inversión, de la actual vigencia fiscal, en el sector PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, la suma de SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$700.000.000.00), de acuerdo con el siguiente detalle:

SECTOR PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES				
ARTICULO	DENOMINACION	FUENTE	NOMBRE DE LA FUENTE	VALOR ADICION
23123	URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID 19 FUENTE: SUPERAVIT 0.5 FONDO GESTION DEL RIESGO VIGENCIA EXPIRADA.	63012	SUPERAVIT 0.5 FONDO GESTION DEL RIESGO VIGENCIA EXPIRADA.	300.000.000,00
23124	AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACION VULNERABLE FUENTE: SUPERAVIT 0.5 FONDO GESTION DEL RIESGO VIGENCIA EXPIRADA.	63012	SUPERAVIT 0.5 FONDO GESTION DEL RIESGO VIGENCIA EXPIRADA.	109.591.770,00
23124	AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACION VULNERABLE FUENTE: SUPERAVIT SOBRETASA A LA GASOLINA VIG. ANTERIOR	62025	SUPERAVIT SOBRETASA A LA GASOLINA VIG. ANTERIOR	40.768.488,00
23124	AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACION VULNERABLE FUENTE: SUPERAVIT SOBRETASA BOMBERIL VIG. EXPIRADA	63002	SUPERAVIT SOBRETASA BOMBERIL VIG. EXPIRADA	34.102.548,00
23124	AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACION VULNERABLE FUENTE: SUPERAVIT R.B. R.P. VIGENCIA ANTERIOR	62024	SUPERAVIT R.B. R.P. VIGENCIA ANTERIOR	215.537.194,00
			TOTAL ADICION	700.000.000,00

ARTÍCULO CUARTO: Trasladar dentro del presupuesto de gastos e inversión, de la actual vigencia fiscal, en el sector PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, la suma de DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$200.000.000.00), de acuerdo con el siguiente detalle:

ARTICULO	DENOMINACION	FUENTE	NOMBRE DE LA FUENTE	TR. CREDITO	TR. CONTRA CREDITO
23122	PROYECTO CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA PARA ATENCION Y PREVENCIÓN DE DESASTRES FUENTE: RP IMPUESTOS	11001	RP IMPUESTOS	,00	200.000.000,00
23123	URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID 19 FUENTE: RP IMPUESTOS	11001	RP IMPUESTOS	200.000.000,00	,00
			TOTAL, TRASLADOS	200.000.000,00	200.000.000,00

ARTICULO QUINTO: El presente Decreto, rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en el Municipio de Madrid Cundinamarca, a los veinticinco (25) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020)

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO DE MADRID

- Improcedencia del control inmediato de legalidad:

La Secretaría Jurídica del Municipio de Madrid, por conducto de apoderada, argumentó, en primer lugar, que el Decreto enjuiciado se expidió con base en normas legales y constitucionales diferentes y anteriores al estado de excepción, por lo que no sería procedente el control inmediato de legalidad del presente asunto.

En ese orden, los movimientos presupuestales realizados tienen como fundamento el artículo 31 del Decreto 111 de 1996, así como la autorización del Concejo Municipal otorgada mediante el Acuerdo municipal 014 de 2019 *“por medio del cual se adopta el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Madrid Cundinamarca”*, y el 015 de 2019 *“por medio del cual se expide el presupuesto general de rentas e ingresos y gastos e inversiones del Municipio de Madrid-Cundinamarca para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020”*.

Entonces, materialmente, el Decreto 099 no desarrolló los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020, debido a que no hizo uso de una facultad prevista en dichas normas, sino que se limitó a hacer uso de una autorización otorgada por el Concejo Municipal en el Acuerdo 015 de 2019, y que además, guarda concordancia con las normas en materia presupuestal, particularmente, con los artículos 76 y siguientes del Decreto Ley 111 de 1996, aplicables en lo pertinente, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 179 de 1994.

Finiquita sobre la improcedencia del control inmediato de legalidad, al manifestar que el Decreto 099 no fue proferido en desarrollo de un Decreto Legislativo, sino que tuvo como fundamento las facultades constitucionales del Alcalde para conservar el orden público, y además, las disposiciones de la Ley 1523 de 2012, norma que asigna a los jefes de las entidades territoriales la dirección del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en sus respectivas jurisdicciones, y además, prevé la regulación de un régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública a partir de su artículo 65.

- Contenido del Decreto 99 de 2020 de Madrid.

Señaló la Secretaria Jurídica del Municipio, que a pesar de que en el Decreto 099 de 2020 se citó en los considerandos los Decretos 417 y 461 de 2020 expedidos por el Presidente de la República, lo cierto es que dichas normas no son los fundamentos del acto administrativo objeto de estudio. Por su parte, en el epígrafe se hizo

referencia únicamente al Decreto Ley 111 de 1996 y al Acuerdo Municipal 014 de 2019.

Las facultades del Decreto Ley 461 de 2020 no fueron empleadas en el Decreto 99 de 2020, ya que este Decreto lo que establece es una autorización anormal a los alcaldes y gobernadores para reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, realizando adiciones y otras modificaciones; y reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Lo anterior, en razón a que en la motivación del Decreto 461 de 2020 se expuso que la autorización para reorientar las rentas de destinación específica se decretó para agilizar la disposición de dichos recursos, pues de lo contrario, los alcaldes debían someterse a obtener aprobación previa de la corporación que expide el presupuesto en el correspondiente ente territorial.

Insiste en que la finalidad perseguida por el Gobierno Nacional fue la de sortear u obviar el trámite de autorización de las corporaciones territoriales, requerido para modificar el presupuesto de las entidades. Sin embargo, como quedó señalado con antelación, con el Acuerdo Municipal 015 de 2019 *“por medio del cual se expide el presupuesto general de rentas e ingresos y gastos e inversiones del Municipio de Madrid-Cundinamarca para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020”*, se relevó al señor Alcalde de Madrid de requerir la habilitación “expres” otorgada por el Gobierno Nacional, debido a que el Concejo Municipal ya le había autorizado para modificar el presupuesto.

Por último, advirtió que el Decreto 089 de 2020 *“por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Madrid Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”*, fue proferido el 16 de marzo de 2020, mientras que el Decreto Legislativo 417 de 2020 que declaró la emergencia social y económica en el territorio nacional, fue proferido al día siguiente. Por lo tanto, es claro que el traslado presupuestal objeto de este proceso, tuvo su génesis, causa y fundamento, en actos administrativos previos al Estado de emergencia declarado por el gobierno nacional, y en dicha medida, no podría ser pasible de control inmediato de legalidad.

Ahora, sin perjuicio de lo anterior, presentó consideraciones adicionales sobre la legalidad del Decreto Municipal 099 de 2020.

- Análisis de legalidad.

Señaló que el Decreto 099 de 2020 fue expedido por la autoridad competente, al mediar autorización por parte del Concejo Municipal al Alcalde, para dictar normas relativas al presupuesto, esto es, adiciones y traslados presupuestales para hacer frente a los gastos con ocasión de una calamidad pública.

Así mismo, la medida cumple con los requisitos de forma y formación del acto administrativo, pues las adiciones y traslados en el presupuesto deben hacerse para atender gastos ocasionados por calamidad, la cual ya había sido declarada por el Decreto 089 de 16 de marzo de 2020.

Ahora, si en gracia de discusión se tuviera que analizar la legalidad del Decreto 099 a la luz de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República, se tiene que existe conexidad entre las medidas adoptadas en uno y otro acto administrativo, puesto que el Decreto 461 de 2020 hace mención a la necesidad de atender las necesidades de la emergencia sanitaria a través de la disponibilidad de recursos de manera urgente e inmediata, para lo cual se autorizó a los alcaldes para modificar el presupuesto de los entes territoriales, sin acudir al Concejo Municipal para el efecto.

Adicionalmente, las medidas del Decreto 099 de 2020 se encuentran ajustadas al principio de planeación, pues el hecho de que se hubiese hecho un traslado entre los rubros no implicó una alteración del monto global asignado a la partida de Prevención y Atención de Desastres, ni excede el máximo autorizado de gasto establecido por el Concejo Municipal.

Por último, respecto al trámite para modificar el sistema presupuestal, es de resaltar que el Alcalde obtuvo el concepto favorable del Concejo Municipal de Política Fiscal-COMFIS, para disponer de los excedentes provenientes de vigencias anteriores de la sobretasa bomberil, conforme al artículo 29 del Decreto 111 de 1996, que contempla la obligación de obtener dicho concepto para incorporar al presupuesto dichas contribuciones parafiscales.

Por los anteriores argumentos, la Alcaldía de Madrid solicitó que se declarara que el Decreto 099 de 2020 se encuentra ajustado a la legalidad.

1.3.2. CONCEPTO DEL PROCURADOR DELEGADO ANTE EL TRIBUNAL.

El Procurador 132 Judicial II Administrativo concluyó que el Decreto 099 de 2020 se ajusta desde el punto de vista formal y material a las normas de orden superior a las que se encuentra sometido y, en consecuencia, solicitó que así fuera declarado en la sentencia que pusiera término al proceso.

Para concluir lo anterior, el Procurador Delegado ante este Tribunal conceptuó.

- *Respecto de la procedencia del control inmediato de legalidad:*

El Decreto 099 de 2020 de Madrid es un Acto Administrativo de contenido general y abstracto, dictado en ejercicio de función administrativa, y que desarrolla uno de los Decretos expedidos durante el estado de excepción.

Respecto del desarrollo de Decretos expedidos durante el estado de excepción, el Procurador manifestó que en el caso concreto, para la expedición del Decreto 099 de 2020 se invocó expresamente el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 *“por medio del cual el Gobierno Nacional autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*.

Entonces, desde el plano material, se observa que el Decreto objeto de control desarrolló, en efecto, el Decreto Legislativo invocado, pues realizó modificaciones presupuestales dentro del presupuesto de ingresos y gastos del municipio acudiendo a las facultades excepcionales y limitadas dispuestas en el Decreto Legislativo 461 de 2020.

En ese orden, se conceptuó que el Decreto del 25 de marzo de 2020 reúne las condiciones establecidas en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, para ser objeto del control inmediato de legalidad.

- *Control de legalidad.*

De conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto, los alcaldes municipales no cuentan con la competencia legal suficiente para realizar modificaciones presupuestales que supongan un incremento de los rubros globales del presupuesto anual de sus municipios; sin embargo, el Decreto Legislativo 461 de 2020 le asignó a los alcaldes tales facultades, teniendo en cuenta la emergencia generada por la pandemia producida por el COVID-19, la necesidad de apropiar los recursos suficientes para afrontarla y considerando las dificultades que al interior de las entidades territoriales podrían suponer los trámites administrativos para efecto de que las asambleas y concejos aprobaran modificaciones presupuestales necesarias.

De las disposiciones del Decreto 099 de 2020, se advierte que los artículos 1º y 2º realizaron una adición al presupuesto de rentas y gastos 2020 del Municipio de Madrid, mediante la incorporación de créditos extraordinarios en el presupuesto por un monto total de \$700.000.000, creando unas partidas de gastos denominadas *“URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID 19 FUENTE: SUPERAVIT 0.5 FONDO GESTION DEL RIESGO VIGENCIA EXPIRADA”*; *“AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACION VULNERABLE FUENTE: SUPERAVIT 0.5 FONDO GESTION DEL RIESGO VIGENCIA EXPIRADA”*; *“AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACION VULNERABLE FUENTE: SUPERAVIT SOBRETASA A LA*

GASOLINA VIG. ANTERIOR”; “AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACION VULNERABLE FUENTE: SUPERAVIT SOBRETASA BOMBERIL VIG. ANTERIOR”; “AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACION VULNERABLE FUENTE: SUPERAVIT R.B. R.P. VIGENCIA ANTERIOR”.

Adicionalmente, en el artículo 4º del Decreto 099 se dispuso un traslado presupuestal contra-acreditando el rubro *“PROYECTO CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES FUENTE: RP IMPUESTOS”* y acreditando el rubro *“URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID 19 FUENTE: RP IMPUESTOS.”*

Pues bien, al verificarse el contenido del Decreto 099 de 2020 con el Decreto Legislativo 461 de 2020 se advierte que aquel se ajusta a las disposiciones de este último, toda vez que los recursos que son objeto de adición por parte del señor alcalde municipal no cuentan con una destinación específica de rango constitucional, y se afectan para atender las causas que ocasionaron la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica producida por la pandemia del virus COVID-19, lo cual se desprende de la denominación de cada uno de los créditos extraordinarios que fueron creados dentro del presupuesto de rentas y gastos del municipio, sin que esto suponga, en ningún evento, la constatación de su destinación final, lo cual corresponderá al control de otras instancias.

Igualmente, se observa que el traslado presupuestal que se ordena en el artículo 4 del Decreto 099 cumple con las condiciones previstas en el inciso 3 del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en tanto se realiza 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, lo cual se desprende de la denominación del rubro acreditado con el referido traslado *“URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID 19 FUENTE: RP IMPUESTOS”*.

Las normas contenidas en el Decreto 099 de 2020, no se advierten contrarias a las normas contenidas en la Ley 137 de 1994 relativas a los estados de excepción.

Por último, el Procurador señaló que el Decreto 099 de 2020 guarda conexidad directa y sustancial con la motivación y las decisiones adoptadas en el Decreto Legislativo 461 de 2020, y que, en cuanto a la proporcionalidad, no se vislumbra que la adición y traslado presupuestal ordenados comporten una respuesta asimétrica y, por el contrario, dada la destinación que parece ofrecerse a cada uno de los créditos incorporados al presupuesto, resulta ser una medida adecuada. Sin embargo, dado que se desconoce el detalle íntegro del presupuesto del municipio y, particularmente, de aquel dispuesto para la atención de este tipo de contingencias, por una parte, y,

por la otra, que no existe dentro del proceso evidencia alguna que permita conocer el impacto que la pandemia tuvo en el municipio y su capacidad de respuesta, el análisis de la proporcionalidad de la medida no deja de ser parcial, no conclusivo y limitado a los documentos que militan en el expediente procesal.

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA.

De conformidad con los artículos 136, 151 (numeral 14) y el párrafo 1 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A. [adicionado por el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021¹], corresponde a la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general 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.

2.2. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS

En sede de Control Inmediato de Legalidad, son dos los problemas que en general debe abordar la Sala:

- a) El Decreto Municipal 099 del 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Madrid, corresponde formal y materialmente a un acto susceptible de Control Inmediato de Legalidad, de conformidad con los presupuestos que establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011?

En caso de que el Decreto supere el denominado “test de procedencia”, la Sala deberá entonces abordar la siguiente cuestión:

- b) El Decreto municipal 099 del 25 de marzo de 2020 se ajusta a los contenidos normativos de los decretos legislativos que desarrolla o de los decretos nacionales que le sirven de fundamento, expedidos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE) decretada por el Gobierno Nacional por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 2020?

A continuación, la Sala se ocupará del análisis de los problemas propuestos.

¹ “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”.

III. ANÁLISIS Y DESARROLLO

3.1. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD SOBRE EL DECRETO 099 DE 2020

Para abordar esta cuestión es necesario exponer, en primer lugar, los presupuestos en los que opera y las normas a las que se aplica este control excepcional.

3.1.1. Fundamentos del Control Inmediato de Legalidad

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución Política, el Legislador expidió la Ley Estatutaria 137 de 1994, para regular los Estados de Excepción; en su artículo 20 consagró el mecanismo especial de control inmediato de legalidad de los actos dictados al amparo de estados de excepción, como desarrollo de los decretos legislativos correspondientes.

El artículo 20 reseñado dispone:

“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.”

De conformidad con la ley estatutaria, tres son los presupuestos que determinan la competencia del juez administrativo para asumir el control de legalidad de los actos proferidos en estados de excepción:

- 1) Se debe tratar de medidas de carácter general dictadas en ejercicio de su función administrativa por las autoridades competentes.
- 2) Las medidas sometidas a control son aquellas dictadas “*durante los estados de excepción*”.
- 3) Las medidas han de ser aquellas dictadas “*como desarrollo*” de los decretos legislativos.

Por oposición, las medidas que no sean de carácter general, o aquellas dictadas con anterioridad o de forma concomitante a la declaratoria del estado de excepción, o que no correspondan al desarrollo de decretos legislativos, no son en principio susceptibles de control por vía del mecanismo de que trata el artículo 20, reseñado.

El artículo 136 del CPACA consagra igualmente el mecanismo en términos idénticos a la ley estatutaria, y el artículo 186 desarrolla el procedimiento para hacer efectivo dicho control.

Sobre este tema, la Corte Constitucional, en sentencia C-179 del 13 de abril de 1994, al revisar la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 de Cámara, posterior Ley 137 de 1994 “*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*”, explicó:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley. Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.”

En esa secuencia, la Sala evaluará si se cumplen los presupuestos de procedencia del CIL respecto del Decreto 099 de 2020.

3.1.2. Verificación de los presupuestos del C.I.L. respecto del Decreto 099

i. Carácter general del acto administrativo

De conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, el alcalde municipal es el “*jefe de la administración local*”, y en tal virtud, dirige la acción administrativa del municipio, y asegura el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. (art. 315-3 C.P.).

En igual sentido, el alcalde es el encargado de “*Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador...*” (art. 315-2, C.P.).

Ahora, a través del Decreto en cuestión, el Alcalde de Madrid-Cundinamarca, (i) adicionó el presupuesto de Ingresos y Rentas de la actual vigencia fiscal, sector recursos de capital, en la suma de \$700.000.000, (ii) creó dentro del presupuesto de la actual vigencia en la parte de gastos e inversión, sector Prevención y atención de desastres, PROYECTO FORTALECIMIENTO A LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES, los rubros de URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID 19 y AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACIÓN VULNERABLE, (iii) adicionó en el presupuesto de gastos de inversión de la actual vigencia fiscal, en el sector PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, la suma de \$700.000.000. Para la URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID 19 por \$300.000.000; y para la AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACIÓN VULNERABLE por \$400.000.000; y (iv) trasladó dentro del presupuesto de gastos e inversión, de la actual vigencia fiscal, en el sector PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, la suma de \$200.000.000.

Así las cosas, a juicio de la Sala, el Decreto municipal 099 de 2020 es un acto de carácter general y abstracto dictado en ejercicio de función administrativa por el Alcalde del municipio de Madrid, quien de conformidad con el artículo 314 de la Constitución Política, es el “*jefe de la administración local*”.

Por otro lado, desde el punto del análisis formal, se encuentra que el Decreto 099 fue publicado por aviso el 25 de marzo de 2020 en la cartelera oficial de la Alcaldía Municipal de Madrid, de acuerdo con las constancias de publicación anexas con el Decreto 099; por lo que se tiene que el Acto, además de haber sido expedido por la autoridad competente, fue debidamente publicado, satisfaciendo el principio de publicidad.

En esta secuencia, el Decreto enjuiciado cumple con el primer presupuesto para ser susceptible de control a través de este mecanismo.

ii. El factor temporal como presupuesto de procedencia.

En cuanto al factor temporal del Decreto, se advierte que fue expedido el 25 de marzo de 2020, es decir, con posterioridad a la declaratoria de estado de excepción dispuesta por el Presidente de la República el 17 de marzo de 2020, por lo que entonces, por este factor, se trataría de un acto expedido “durante”, esto es, en el período de tiempo en que ha estado vigente dicho estado de excepción.

iii. El Decreto ha debido expedirse como desarrollo de decretos legislativos de los estados de excepción

Los fundamentos o consideraciones consignados en el Decreto 099 de 2020 que se arguyeron como sustento para su expedición, son los siguientes:

- La declaratoria de estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.
- Hizo referencia al acuerdo municipal No. 015 de 2019, *“por medio del cual se expide el presupuesto general de rentas y gastos e inversiones del Municipio de Madrid – Cundinamarca, para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2020”*, específicamente al artículo 31, en virtud del cual *“autoriza Pro Tempore, mientras el Concejo Municipal no se encuentre en sesiones ordinarias, al Alcalde Municipal de Madrid Cundinamarca, para adicionar por Decreto al Presupuesto general del Municipio, los ingresos provenientes de convenios, contratos, excedentes financieros, y del sistema general de participaciones, fondos especiales y aportes con destinación específica que se obtengan o celebren con entidades públicas del orden Nacional o Departamental y con entidades privadas, así como con los gastos que deban financiarse con dichos recursos, y para hacer las modificaciones presupuestales, adiciones, traslados, reducciones, creación de rubros y todas las modificaciones dentro del presupuesto general de rentas, recursos de capital y gastos de funcionamiento de los órganos que hace parte del presupuesto general del Municipio y la ejecución del Plan de Desarrollo, durante la vigencia fiscal 2020.”*
- Transcribió la parte considerativa del Decreto 461 de 2020 expedido por el Presidente de la República, *“por medio del cual el Gobierno Nacional autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada, mediante Decreto 417 de 2020”*.
- Señaló que de conformidad con el Decreto 461 de 2020, se facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar 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. Dicho decreto, facultó de igual manera a las autoridades locales gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a las que haya lugar para hacer frente a las causas que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

- Finalmente, hizo mención al Instructivo 001 de 2020 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Gobernación de Cundinamarca – Secretaría de Hacienda, mediante el cual se establecieron lineamientos en cuanto a la aplicación del Decreto Nacional 461 del 2020.
- Se consideró en el Decreto 099 de 2020 que al realizar el cierre de saldos y excedentes presupuestales de la vigencia fiscal 2019, quedaron saldos sin ejecutar en el sector de gestión del riesgo por valor de \$932.884.621, suficientes para poder adicionar los recursos requeridos en la actualidad; y excedentes financieros de recursos propios que superan el valor de \$215.530.194, que pueden ser adicionados para atender la emergencia que se presenta en el Municipio de Madrid.
- También se consideró que en el sector presupuestal de “*prevención y atención de desastres*”, dentro del proyecto “*FORTALECIMIENTO A LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES*” existe disponibilidad de recursos por valor de \$200.000.000, los cuales se requieren trasladar dentro del mismo sector, para cubrir erogaciones relacionadas con el COVID-19.
- Se tuvo en cuenta en el Decreto 099, que de la valoración y definición de necesidades prioritarias, surgidas como consecuencia de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, aprobadas en el Consejo de Gobierno del 24 de marzo de 2020, evaluadas por el Comité de Emergencia Municipal, se evidenció la necesidad de autorizar la creación de los siguientes rubros presupuestales: (1) URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID-19, por valor de \$500.000.000, y (2) AYUDA HUMANITARIA COVID-19 POBLACIÓN VULNERABLE, por valor de \$400.000.000.
- Por último, que en reunión realizada por miembros del COMFIS Municipal del 24 de marzo de 2020, el equipo presupuestal de la Secretaría de Hacienda, acreditó que existía el respaldo presupuestal necesario para realizar las operaciones de que trata el Decreto 461 de 2020.

En el sub-examine, en la intervención realizada por parte del Municipio de Madrid, se hizo énfasis en que el Decreto 099 de 2020 no desarrollaba ningún Decreto Legislativo proferido por el Presidente de la República durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020, y que, por el contrario, los movimientos presupuestales dispuestos en el Decreto enjuiciado tenían como fundamento el artículo 31 del Decreto 111 de 1996 *“por medio del cual se compilan las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto”*; el Acuerdo Municipal 014 de 2019 *“por medio del cual se adopta el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Madrid Cundinamarca”*; y el Acuerdo 015 de 2019 *“por medio del cual se expide el presupuesto general de rentas e ingresos y gastos e inversiones del Municipio de Madrid-Cundinamarca para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020”*, en el que se estableció la facultad del Alcalde para modificar el presupuesto del Municipio.

Por otro lado, el Municipio manifestó que, a pesar de haberse citado en la parte considerativa del Acto enjuiciado los Decretos 417 y 461 de 2020, expedidos por el Presidente de la República, lo cierto es que dichas normas no son los fundamentos del Decreto 099 de 2020.

De acuerdo con la intervención realizada por el Municipio de Madrid, y con apoyo de del concepto del Procurador Delegado ante este Tribunal, la Sala realizará el siguiente análisis:

a) Cuestiones constitucionales y legales atinentes a la adopción y manejo presupuestal

Los artículos 352 y 353 de la Constitución Política disponen que la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, serán regulados por las disposiciones constitucionales y por la Ley Orgánica del Presupuesto. Así mismo, que los principios y disposiciones establecidas en la Constitución Política se aplicarán en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.²

² ARTICULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

ARTICULO 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

El artículo 313 numeral 5º Constitucional establece que corresponde a los Concejos municipales *“dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.”*

Por su parte, el numeral 9º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 preceptúa que es una atribución de los concejos municipales *“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.”*

En ese orden, en los entes territoriales, corresponde a los concejos municipales la aprobación del presupuesto anual, elaborado y presentado por el alcalde municipal.

Ahora, el artículo 347 de la Constitución Política dispone que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional estableció que, de acuerdo con el artículo 347 superior, *“...es responsabilidad directa del gobierno, incluir la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la respectiva vigencia fiscal, pudiendo, si las circunstancias así lo determinan, presentarle al Congreso, paralelamente, propuestas de nuevas rentas o modificación de las existentes, si considera que los ingresos legalmente autorizados no son suficientes para atender los gastos proyectados”* (Sentencia C-772 de 1998).

En cuanto a la modificación del presupuesto, tema de especial relevancia en el presente proceso, el Decreto – Ley 111 de 1996 establece:

“Artículo 79. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación seriere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para completar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes.

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.

Artículo 83. *Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.”*

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional precisó, de conformidad con el artículo 347 de la Constitución Política, lo siguiente:

“11- En ese orden de ideas, si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), por lo cual esta Corporación ya había indicado que en estas operaciones "simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones". (Sentencia C-685 de 1996).

Entonces, la modificación del presupuesto anual, también para las entidades territoriales, se puede dar por:

- 1) Créditos suplementales: mediante los cuales se aumenta la cuantía de una determinada apropiación.
- 2) Créditos extraordinarios: para crear una partida de gasto que no estaba prevista en el presupuesto.
- 3) Contracrédito: en virtud de la cual se disminuye una partida para aumentar otra, dentro de una misma sección, es decir, se varía la destinación del rubro presupuestal dentro de una misma entidad.

Sobre le competencia para realizar las anteriores operaciones con el presupuesto, reitera la Corte Constitucional que tal está atribuida al Congreso, o al Ejecutivo como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Se aclara que, en el ámbito municipal, las facultades ordinarias para modificar el presupuesto, se encuentra conferidas a los concejos municipales.

“Sólo el Congreso -como legislador ordinario- o el Ejecutivo -cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción- tienen la posibilidad de modificar el presupuesto. Por ello, si el Gobierno se encuentra obligado a efectuar créditos adicionales o traslados presupuestales debe presentar y tramitar el correspondiente proyecto de ley.” (Ibídem).

No obstante, cuando los traslados internos sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, es decir, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es, de operaciones a través de las cuales “...*simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente*”. (Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998).

La conclusión de la Corte acabada de transcribir, hacía referencia a la autorización que para modificaciones al anexo del presupuesto, otorga de manera general el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, así:

“Artículo 34. 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 subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos.

Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto Nacional. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiados con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito.

La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.”

b) Fundamentos para los movimientos presupuestales del Decreto 099 de 2020

En el sub-examine, en el Decreto 099 de 2020 se acudió a la figura del contracrédito y **del crédito extraordinario**, respecto del cual, como se mencionó con antelación, se requería de aprobación por parte del Concejo Municipal de Madrid, excepto si el Alcalde Municipal se encontraba actuando en virtud de una facultad concedida durante un estado de excepción.

Ahora, teniendo en cuenta que en la intervención realizada por parte del Municipio de Madrid se hizo énfasis en que el Decreto 099 de 2020 no desarrollaba ningún Decreto Legislativo proferido por el Presidente de la República durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020, y que por el contrario, los movimientos presupuestales dispuestos en el Decreto enjuiciado tenían como fundamento el artículo 31 del Decreto 111 de 1996; el Acuerdo Municipal 014 de 2019, y el Acuerdo 015 de 2019, la Sala considera que las medidas del Decreto 099 del municipio de Madrid, tal vez podrían haberse tomado en virtud de los fundamentos que señala el Municipio en su intervención, pero que en el presente asunto se dispusieron con base en el Decreto Legislativo 461 de 2020, expedido por el Presidente de la República durante el estado de excepción declarado por el Decreto 417 de 2020.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el contenido del Decreto 099 de 2020, tanto en su parte considerativa como dispositiva, optó por fundamentarse en el Decreto Legislativo 461 de 2020, ya que como se observa en el mismo Decreto 099, se manifestó en sus antecedentes que desarrollaba la declaratoria del estado de emergencia contenida en el Decreto 417 de 2020; transcribió ampliamente las consideraciones del Decreto 461 de 2020; aludió a la instrucción 001 del 24 de marzo de 2020 expedida por la Gobernación de Cundinamarca, para la aplicación del Decreto legislativo 461; y tuvo como sustento la reunión realizada por miembros del COMFIS Municipal del 24 de marzo de 2020, y del equipo presupuestal de la Secretaría de Hacienda, en las que se conceptuó que existía el respaldo presupuestal necesario para realizar las operaciones de que trata **el Decreto 461 de 2020**.

Si bien, en el Decreto 099 se hizo referencia al Acuerdo municipal No. 015 de 2019, *“por medio del cual se expide el presupuesto general de rentas y gastos e inversiones del Municipio de Madrid – Cundinamarca, para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2020”*, para la Sala esa mención no desvirtúa la circunstancia de que el Decreto 099 también se fundó en el Decreto Legislativo 461 de 2020, proferido por el Presidente de la República durante el estado de excepción declarado en el Decreto 417 de 2020.

Por lo tanto, para la Sala no son de recibo los argumentos de la intervención posterior de la Secretaría Jurídica del Municipio de Madrid, que apuntaban a que el Decreto 099 de 2020 no se fundó en el Decreto 461; siendo que, por el contrario, como lo advierte la Sala, resulta palmaria la exposición de motivos del Acto enjuiciado, relativos a las consideraciones y disposiciones del Decreto 461 de 2020.

Así las cosas, desde una interpretación formal, sustancial, teleológica, y del alcance y fines del control inmediato de legalidad, que apunta a mantener la coherencia y consistencia interna del sistema normativo que se conforma durante el estado de excepción, la Sala considera que las disposiciones del Decreto 099, satisfacen el tercer presupuesto de procedencia del control, esto es, haber desarrollado uno de los Decretos Legislativos proferidos durante la emergencia económica, social, y ecológica ocasionada por el COVID-19.

En conclusión, la Sala encuentra que el decreto analizado satisface los presupuestos del test de procedibilidad, de manera que se trata de una norma susceptible de ser sometida a control inmediato de legalidad. Luego, entonces, se entrará al estudio material de legalidad del decreto en cuestión.

3.2. ESTUDIO DE LEGALIDAD DEL DECRETO MUNICIPAL 099 de 2020

3.2.1. Cuestión preliminar: marco normativo de referencia

Como cuestión necesaria para delimitar el alcance de este análisis, la Sala citará los apartes pertinentes de los Decretos Legislativos que son concomitantes o posteriores a la expedición del Decreto 099, pues las medidas dispuestas en él se encuentran íntimamente relacionadas y reguladas en los siguientes Decretos Legislativos, todos estos proferidos en el marco de la emergencia social y económica ocasionada por el COVID-19.

En esa secuencia, se tienen los siguientes Decretos Legislativos:

- **Decreto 461 de 22 de marzo de 2020:**

“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.”*

Las anteriores disposiciones permitirán restringir el análisis únicamente respecto de las normas de rango legislativo o reglamentario de carácter superior, que condicionan, orientan y limitan necesariamente el ejercicio de las competencias de las autoridades municipales en el marco del estado de excepción constitucional generado por la pandemia del Covid-19.

3.2.2. Análisis de las disposiciones sometidas a examen

Se destaca que el Decreto 099 de 2020 de Madrid, contiene 4 disposiciones de orden material, respecto de las cuales se continuará con su estudio:

1. Adicionar en el presupuesto de Ingresos y Rentas de la actual vigencia fiscal, sector recursos de capital, la suma de SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$700.000.000.00), creando los rubros y fuentes de recurso que aún no existen dentro del presupuesto.
2. Crear dentro del presupuesto de la actual vigencia en la parte de gastos e inversión, sector PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, Proyecto FORTALECIMIENTO A LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES, los siguientes rubros presupuestales: a) URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID 19, y b) AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACIÓN VULNERABLE.
3. Adicionar en el presupuesto de gastos e inversión, de la actual vigencia fiscal, en el sector PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, la suma de SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$700.000.000.00), de acuerdo con el siguiente detalle: a) URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID 19, y b) AYUDA HUMANITARIA COVID 19 POBLACIÓN VULNERABLE.
4. Trasladar dentro del presupuesto de gastos e inversión, de la actual vigencia fiscal, en el sector PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, la suma de DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$200.000.000.00), del

PROYECTO CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES al de URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID 19.

Se itera que el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, proferido en el marco del estado de excepción declarado en el Decreto 417 de 2020, regula las materias de reorientación de rentas de destinación específica, y de adición y traslados presupuestales. El Decreto 461 consagra dos facultades para los mandatarios locales: i) reorientar las rentas de destinación específica, y ii) adicionar, modificar, trasladar y efectuar las demás operaciones presupuestales, en ambos casos, con la finalidad de hacer frente a las causas que originaron la declaratoria de estado de excepción constitucional. Para el ejercicio de estas facultades, no será necesario contar con la autorización de las asambleas o concejos municipales respectivos.

El parágrafo 2 del artículo 2 prevé como restricción al ejercicio de las facultades anotadas, que ellas no podrán ser aplicadas a las rentas “...cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política”. Como segundo límite, el artículo 3 advierte que las facultades solo podrán “... *ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.*”

En esa secuencia, al contrastarse y verificarse el contenido del Decreto 099 de 2020 con el Decreto Legislativo 461 de 2020, se advierte que el Acto enjuiciado se ajusta a las disposiciones del Decreto Legislativo en cita, toda vez que materializa las facultades otorgadas en este último, al adicionar el presupuesto del Municipio de Madrid, crear rubros y fuentes de recurso que aún no existían en el presupuesto, así como al realizar los traslados presupuestales para atender el manejo sanitario y la ayuda humanitaria con ocasión de la Pandemia de COVID-19, finalidad que se aviene a los mandatos dispuestos en las normas legislativas de referencia.

Así mismo, los recursos que son objeto de adición por parte de la Alcaldía de Madrid no cuentan con una destinación específica de rango constitucional, esto es, las del artículo 359 de la Constitución Política; y según se aprecia del texto del Decreto 099, tanto la adición como el traslado presupuestal, se afectan para atender las causas que ocasionaron la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica producida por la pandemia del virus COVID-19.

Por último, en cuanto a la conexidad y proporcionalidad del Decreto sometido a control, se considera que existe una relación directa y sustancial entre aquel con el Decreto Legislativo 461 de 2020. Así mismo, que satisface el requisito de proporcionalidad, en razón a que en el mismo Decreto se tuvo en cuenta que “*conforme a la valoración y definición de necesidades prioritarias, surgidas como*

consecuencia de la emergencia sanitaria por causa del COVID 19, aprobadas en el Consejo de Gobierno del día 24 de marzo de 2020, evaluadas igualmente por el Comité de Emergencia Municipal, se evidenció la necesidad de autorizar la creación de los siguientes rubros presupuestales: (1) URGENCIA MANEJO SANITARIO PANDEMIA COVID-19, por valor de quinientos millones de pesos (\$500.000.000) y (2) AYUDA HUMANITARIA COVID-19 POBLACIÓN VULNERABLE, por valor de cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000).”

No obstante, sobre lo anterior, es pertinente citar lo conceptuado por el Procurador Delegado ante este Tribunal, en el sentido de que, al desconocerse el detalle íntegro del presupuesto del Municipio, y desconocerse el impacto que la pandemia tuvo en ese Ente territorial, el análisis de proporcionalidad no deja de ser parcial, y se limita únicamente a lo considerado en esta providencia.

En consecuencia, la Sala considera procedente declarar la legalidad del Decreto 099 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Madrid Cundinamarca.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “C”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar que el Decreto 099 de 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Madrid-Cundinamarca, *“Por medio del cual se incorporan recursos al presupuesto general de ingresos y rentas y gastos e inversión de la vigencia 2020, y se realizan otras modificaciones”*, se ajusta a derecho, en los términos del estudio de control inmediato de legalidad efectuado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: **NOTIFICAR** esta providencia, a través de los medios virtuales a disposición de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, al Alcalde de Madrid-Cundinamarca, de acuerdo con lo señalado en el artículo 186 del C.P.A.C.A.

TERCERO: **NOTIFICAR** esta providencia al Ministerio Público, a través de los medios virtuales a disposición de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 186 del C.P.A.C.A.

CUARTO: **FIJAR** un aviso, por Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, en la página web de la rama judicial, del presente fallo.

QUINTO: ORDENAR al Alcalde de Madrid-Cundinamarca o, a quien el delegue, publicar este fallo a través de la página web oficial de la Alcaldía.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

(Aprobado en sesión de la fecha, Sala N° 9).

(Firmado electrónicamente a través de Plataforma SAMAI)

FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada

DRD