

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil veintitrés (2023)

EXPEDIENTE No. 25000231500020230002000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOJACÁ
ACTO: DECRETO 83 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONSTITUYE LA RESERVA DE CAJA Y/O CUENTAS POR PAGAR DEL MUNICIPIO DE BOJACÁ, CUNDINAMARCA CON CORTE A 31/12/2022 PARA SER CANCELADAS EN LA VIGENCIA 2023"
ASUNTO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO

Magistrado Ponente: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Magistrado Ponente a pronunciarse sobre la admisión del presente medio de control.

1º. Antecedentes

1º. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 1º del Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 "Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos", dispuso exceptuar de la suspensión de términos adoptada por dicha Corporación en los Acuerdos PCSJA 20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el numeral 8º del artículo 111, el artículo 136 y el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011.

EXPEDIENTE No. 25000231500020230002000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOJACÁ
ACTO: DECRETO 83 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONSTITUYE LA RESERVA DE CAJA Y/O CUENTAS POR PAGAR DEL MUNICIPIO DE BOJACÁ, CUNDINAMARCA CON CORTE A 31/12/2022 PARA SER CANCELADAS EN LA VIGENCIA 2023"
ASUNTO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO

2°. La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sesión del 13 de julio del 2020 dispuso como subregla, la declaración de improcedencia del medio de control, cuando el acto administrativo sometido a control, se encuentre bajo los siguientes parámetros:

PRIMERA SUBREGLA: El acto administrativo objeto de estudio únicamente invoca normas ordinarias (ej. 1521 de 2012) De conformidad con la posición de la Sala Plena, no son objeto de CIL

SEGUNDA SUBREGLA: El acto administrativo objeto de estudio únicamente invoca el Decreto 417 y normas ordinarias. De conformidad con la posición de la Sala Plena, no son objeto de CIL

TERCERA SUBREGLA: El acto administrativo objeto de estudio invoca el Decreto 417 y decretos que no son legislativos. De conformidad con la posición de la Sala Plena, no son objeto de CIL: (1) Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"; (2) Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19"; y (3) Decreto 457 de del 22 de marzo de 2020 "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".

3°. Mediante correo electrónico remitido a la Secretaría General de esta Corporación, se envió por el Alcalde Municipal de Bojacá el Decreto 83 de 2022 "por medio del cual se constituye la reserva de caja y/o cuentas por pagar del municipio de Bojacá, Cundinamarca con corte a 31/12/2022 para ser canceladas en la vigencia 2023", para que se realice el estudio de admisión del mismo con el fin de adelantar el control automático de legalidad que le compete realizar al Tribunal Administrativo de

EXPEDIENTE No. 25000231500020230002000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOJACÁ
ACTO: DECRETO 83 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONSTITUYE LA RESERVA DE CAJA Y/O CUENTAS POR PAGAR DEL MUNICIPIO DE BOJACÁ, CUNDINAMARCA CON CORTE A 31/12/2022 PARA SER CANCELADAS EN LA VIGENCIA 2023"
ASUNTO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO

Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

2º. Consideraciones

1º. El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia faculta al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos en los previstos en los artículos 212 y 213 – Guerra exterior y conmoción interior – que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. La norma en mención ha dispuesto lo siguiente:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

(...)

.” (Subrayado fuera de texto)

2º. La Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”, en su artículo 20¹ ibídem prevé el control de legalidad sobre las medidas de

¹ “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.

Inciso 3o. INEXEQUIBLE.” (Subrayado fuera de texto)

EXPEDIENTE No. 25000231500020230002000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOJACÁ
ACTO: DECRETO 83 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONSTITUYE LA RESERVA DE CAJA Y/O CUENTAS POR PAGAR DEL MUNICIPIO DE BOJACÁ, CUNDINAMARCA CON CORTE A 31/12/2022 PARA SER CANCELADAS EN LA VIGENCIA 2023"
ASUNTO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO

carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3°. A su vez, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", en el mismo sentido que lo hace la norma antes señalada, dispone 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."

3°. Caso concreto

Sobre los presupuestos requeridos para que proceda el control inmediato de legalidad, se ha pronunciado el Consejo de Estado², al indicar que ellos corresponden a los siguientes: *"1. Que se trate de un acto de contenido general. 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción"*.

² En CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011).- Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA) se hace mención a la sentencia proferida por la misma Corporación CP: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación numero: 11001-03-15- 000-2009-00549-00(CA) sobre el particular.

EXPEDIENTE No. 25000231500020230002000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOJACÁ
ACTO: DECRETO 83 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONSTITUYE LA RESERVA DE CAJA Y/O CUENTAS POR PAGAR DEL MUNICIPIO DE BOJACÁ, CUNDINAMARCA CON CORTE A 31/12/2022 PARA SER CANCELADAS EN LA VIGENCIA 2023"
ASUNTO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO

Del contenido del Decreto 83 de 2022, encuentra el Despacho que se trata de un acto administrativo de carácter general, proferido por el Alcalde Municipal de Bojacá, en cuya parte considerativa se señalan las siguientes normas:

- Decreto 111 de 1996 "por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

"ARTICULO 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas a autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando e legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipas pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 38/89, artículo 72, Ley 179/94, artículo 38, Ley 225/95, artículo 8o.)."

- Acuerdo Municipal 10 de 11 de julio de 2008 "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Bojacá Cundinamarca y sus entidades descentralizadas"

"ARTÍCULO 97. RESERVAS PRESUPUESTALES. Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano municipal constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que a 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos, desarrollen el objeto de la apropiación y se cuente con recursos ciertos para ampararlas. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano municipal constituirá al 31 de diciembre del año, cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y la entrega de bienes y servicios."

- Acuerdo 12 de 13 de diciembre de 2021 "por el cual se expide el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Bojacá – Cundinamarca para la

EXPEDIENTE No. 25000231500020230002000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOJACÁ
ACTO: DECRETO 83 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONSTITUYE LA RESERVA DE CAJA Y/O CUENTAS POR PAGAR DEL MUNICIPIO DE BOJACÁ, CUNDINAMARCA CON CORTE A 31/12/2022 PARA SER CANCELADAS EN LA VIGENCIA 2023"
ASUNTO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO

vigencia fiscal comprendida del 01 de enero al 31 de diciembre de 2022 y se dictan otras disposiciones”.

“(…) ARTÍCULO 31.- Las reservas presupuestales y las cuentas por pagar de los órganos que conforman el Presupuesto General del Municipio, correspondientes a la vigencia fiscal de 2021, se entenderán constituidas a más tardar el 30 de Enero de 2022, de acuerdo con los saldos registrados en la ejecución presupuestal de gastos a 31 de Diciembre de 2021, así: las reservas presupuestales por la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

Las primeras serán constituidas por el Ordenador del gasto y las segundas por la Secretaría de Hacienda.

Únicamente en casos excepcionales se podrán efectuar correcciones a la información suministrada respecto de la constitución de reservas presupuestales y/o cuentas por pagar. Estas correcciones se podrán efectuar hasta el 30 de abril de 2022.

Los casos excepcionales serán calificados el representante legal del órgano o entidad, según sea el caso.

Las reservas presupuestales y/o cuentas por pagar se podrán ejecutar desde el momento en que la Secretaría de Hacienda elabore el acto administrativo en donde se indiquen los compromisos en que se basa la reserva o cuenta por pagar y sea aprobado el PAC respectivo por el Consejo Municipal de Política Fiscal COMFIS. El control fiscal lo hará, en forma posterior y selectiva, la Contraloría Departamental.

Sólo podrán incluirse en la reserva presupuestal las obligaciones legalmente contraídas siempre que no se deriven de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios y anticipos de contratos antes del 31 de diciembre. (…)

Visto lo anterior, no se cumplen los requisitos para el estudio a través del control inmediato de legalidad del Decreto 83 de 2022 al no cumplirse los requisitos señalados en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en tanto, el mismo no se funda en los Decretos 417 y 637 de 2020 mediante los cuales se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ni los decretos legislativos que los desarrollan.

No obstante, el Decreto 83 de 2022 puede ser susceptible de control judicial ante esta jurisdicción a través de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, así como las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, a los que hacen referencia los

EXPEDIENTE No. 25000231500020230002000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOJACÁ
ACTO: DECRETO 83 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONSTITUYE LA RESERVA DE CAJA Y/O CUENTAS POR PAGAR DEL MUNICIPIO DE BOJACÁ, CUNDINAMARCA CON CORTE A 31/12/2022 PARA SER CANCELADAS EN LA VIGENCIA 2023"
ASUNTO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO

artículos 137, 138 y 151-5 de la Ley 1437 de 2011, norma última modificada por el artículo 27³ de la Ley 2080 de 2021.

En aplicación de lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, en consonancia con lo previsto en el artículo 151, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021 y, el artículo 243 modificado por el artículo 62 de ese mismo cuerpo normativo; y, teniendo en consideración lo señalado por la Sala Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del día 13 de julio del año en curso, debe abstenerse el Despacho de asumir el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia.

Atendiendo lo anteriormente expuesto y al no cumplirse con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO.- NO AVOCAR el conocimiento a través del medio de control inmediato de legalidad del Decreto 83 de 31 de diciembre de 2022 "por medio del cual se constituye la reserva de caja y/o cuentas por pagar del Municipio de Bojacá, Cundinamarca con corte a 31/12/2022 para ser canceladas en la vigencia 2023", proferido por el Alcalde Municipal de Bojacá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. - Por intermedio de la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, **NOTIFÍQUESE** esta decisión al Alcalde Municipal de Bojacá –

³⁴ **Artículo 27.** Modifíquese el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así : Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en I:Inica instancia. Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

3. De las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.(...)"

EXPEDIENTE No. 25000231500020230002000
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOJACÁ
ACTO: DECRETO 83 DE 31 DE DICIEMBRE DE 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONSTITUYE LA RESERVA DE CAJA Y/O CUENTAS POR PAGAR DEL MUNICIPIO DE BOJACÁ, CUNDINAMARCA CON CORTE A 31/12/2022 PARA SER CANCELADAS EN LA VIGENCIA 2023"
ASUNTO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO

Cundinamarca y al señor Procurador 9º Judicial II Administrativo de Bogotá D.C. delegado ante este Despacho a través de correo electrónico, así como se dispondrá la publicación de un aviso en el portal web de la Rama Judicial para dar a conocer la presente decisión a la comunidad en general.

TERCERO.- Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

(firmado electrónicamente)
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por el Magistrado Ponente Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.