

República de Colombia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCION TERCERA – SUBSECCION “C”

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

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

Expediente	250002315000 2020 00852-00
Medio de control	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad	ALCALDE MUNICIPAL DE ZIQAQUIRA
Acto administrativo	DECRETO 079 DEL 24 DE MARZO DE 2020
Asunto	DECLARA LA LEGALIDAD DEL DECRETO 079 DEL 1 DE ABRIL DE 2020, DEL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ZIQAQUIRA – CUNDINAMARCA

Retirado del registro de proyectos a proferir por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹, conforme a decisión adoptada por esa Corporación en Sala del 01 de febrero de 2021.

Procede esta Sala de Subsección a proferir en ejercicio de la competencia conferida en el artículo 44² de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, por la que se modifica la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 24 de marzo de 2020, el alcalde del municipio de Zipaquirá - Cundinamarca, expidió el Decreto 079, “POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN UNOS TRASLADOS PRESUPUESTALES EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA VIGENCIA 2020”, y aprehendido de oficio, por esta Corporación, el control inmediato de su legalidad³,

¹ Registrado con fecha Ocho (08) de junio dos mil veinte (2020).

² “(...) Adiciónense dos párrafos al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Parágrafo 1. En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia.

Parágrafo 2. En el reparto de los asuntos de control inmediato de legalidad no se considerará la materia del acto administrativo.”

³ CPACA. “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.

con reparto del 15 de abril de 2020, se asignó su conocimiento a la Magistrada Sustanciadora.

II.- EL DECRETO OBJETO DE CONTROL

“DECRETO No. 079 DEL 24 DE MARZO DE 2020

“POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN UNOS TRASLADOS PRESUPUESTALES EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA VIGENCIA 2020”

EL ALCALDE DE ZIPAQUIRA

EN USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN ESPECIAL LAS CONFERIDAS POR LOS ARTICULOS 315 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1991, DE LA LEY 136 DE 1994, LEY 1551 DE 2012, EL ACUERDO MUNICIPAL No. 005 de 2006, EL ACUERDO MUNICIPAL No. 023 DE 2018, ACUERDO MUNICIPAL No. 007 DE 2019, DECRETO NACIONAL No. 417 DE 2020, DECRETO NACIONAL No. 461 DE 2020 Y,

CONSIDERANDO

Que, mediante Acuerdo Municipal No. 007 del 05 de noviembre de 2019, el Concejo Municipal aprobó el Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y de Gastos de Zipaquirá para la Vigencia Fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de 2020.

Que, el Gobierno Municipal mediante Decreto 263 de 2019, expidió la Liquidación del Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y de Gastos de Zipaquirá para la vigencia fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

Que, el Presidente de la Republica expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE DECLARA UN ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL” POR PERIODOS DE HASTA TREINTA (30) DÍAS, QUE SUMADOS NO PODRÁN EXCEDER DE HASTA NOVENTA (90) DÍAS EN EL AÑO CALENDARIO, EL CUAL TIENE FUERZA DE LEY, TENDIENTE A CONJURAR LA CRISIS DE SALUD Y ECONOMICA CAUSADA POR LA NUEVA PANDEMIA CORONAVIRUS - COVID-19”.

Que, mediante Decreto Nacional No. 461 de marzo 22 de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA TEMPORALMENTE A LOS GOBERNADORES Y ALCALDES PARA LA REORIENTACION DE RENTAS Y LA REDUCCION DE TARIFAS DE IMPUESTOS TERRITORIALES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DECLARADA MEDIANTE DECRETO 417 DE 2020”, y en el **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 concejos 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”.

Que el Alcalde Municipal de Zipaquirá expidió el Decreto No. 083 de marzo 24 de 2020, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, e indica en el art 3 lo siguiente: “**Artículo tercero**. Con el fin de atender las necesidades y gastos necesarios de la declaratoria de urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran”

Que, el Parágrafo del Artículo 42 de la Ley 80 de 1993 establece...“Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente”.

Que como consecuencia de lo expuesto, se deben asumir gastos necesarios para atender las necesidades que se presentan con ocasión del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y de acuerdo al Plan de Emergencia a ejecutar con los recursos destinados por el Municipio para atender las necesidades tendientes a atender las necesidades y gastos necesarios para la declaratoria de urgencia manifiesta.

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Realizar traslados en el Presupuesto de Gastos del Municipio de Zipaquirá para la vigencia fiscal de 2020, por la suma de **OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS,(\$853.558.118,00)**, de acuerdo con el siguiente detalle:

CONTRACREDITAR

CODIGO	FUENTE DE FINANCIACION	CONCEPTO	VALOR
23		GASTOS DE INVERSION	
231		EJE N°1. SEGURIDAD, CONVIVENCIA, JUSTICIA Y DEMOCRACIA	
23101		PROGRAMA N°1 - SEGURIDAD Y CONVIVENCIA PARA LA PAZ	
231010904	1111	Gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público FUENTE: RB RECURSOS PROPIOS ICLD	100.00.000,00
23103		PROGRAMA N° 3 - FONDO MUNICIPAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	
2310307	1261	Contratos celebrados con cuerpos de bomberos para la prevención y control de incendios FUENTE: RB SOBRETASA BOMBERIL	153.558.118,00
235		EJE N°5 – CRECIMIENTO VERDE UN AMBIENTE PARA TODOS	
23501		PROGRAMA N° 16 - NUESTRO AMBIENTE, NÚCLEO DE DESARROLLO.	
2350106	1122	Adquisición de Predios de Reserva Hídrica y Zonas de Reserva Naturales FUENTE: RB SOBRETASA A LA GASOLINA	600.00.000,00
		TOTAL	853.558.118,00

ACREDITAR

CODIGO	FUENTE DE FINANCIACION	CONCEPTO	VALOR
23		GASTOS DE INVERSION	
231		EJE N°1. SEGURIDAD, CONVIVENCIA, JUSTICIA Y DEMOCRACIA	
23103		PROGRAMA N° 3 - FONDO MUNICIPAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	
2310308	1111	Adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres FUENTE: RB RECURSOS PROPIOS ICLD	100.00.000,00
2310308	1122	Adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres FUENTE: RB SOBRETASA A LA GASOLINA	400.00.000,00
2310308	1261	Adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres FUENTE: RB SOBRETASA BOMBERIL	153.558.118,00
2310322	1122	Programas de capacitación y asistencia técnica orientados a las competencias de ley en gestión de riesgo FUENTE: RB SOBRETASA A LA GASOLINA	200.00.000,00
		TOTAL	853.558.118,00

ARTICULO SEGUNDO: Con las modificaciones realizadas al Presupuesto General del Municipio a través del presente Decreto, se debe ajustar el Plan Anual Mensualizado de Caja P.A.C.

ARTICULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su firma y publicación.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dado en Zipaquirá, a los veinticuatro (24) días del mes marzo de dos mil veinte (2020).

PUBLÍQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE”

III. INTERVENCIONES CIUDADANAS

Con Auto del 17 de abril de 2020, por medio del cual se dio inició al control inmediato de legalidad, se convocó a la **ciudadanía para que interviniera** por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del municipio de Zipaquirá – Cundinamarca, y coadyuvar o impugnar la misma, **sin que ningún ciudadano hiciera uso de su facultad legal.**

IV. PRUEBAS DECRETADAS Y ADUCIDAS

Se dispuso igualmente en auto que avoco conocimiento del asunto, **requerir al Alcalde del Municipio de Zipaquirá – Cundinamarca, para que allegara al plenario los antecedentes administrativos que fundamentaron la expedición del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020.**

En alcance al precitado requerimiento, el alcalde del municipio de Zipaquirá – Cundinamarca adujo acta de Comité Municipal para la Gestión del Riesgo No 05, del 24 de marzo de 2020, que consigna conforme sigue:

“Teniendo en cuenta lo anterior ponemos en votación y autorización la Declaratoria de Urgencia Manifiesta por todos los presentes que hacen parte del comité y Concejo municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, se aprueba la siguiente declaratoria.

Como consecuencia de lo anterior se podrá contratar los bienes, servicios y obras necesarias para la atención de superar las situaciones directamente relacionadas a la respuesta, manejo y control de la pandemia COVID 19.

Por este motivo y con el fin de atender las necesidades y gastos necesarios de la declaratoria de Urgencia Manifiesta, se pondrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran” (Subrayado fuera de texto)

Así mismo se aportó el Plan de Asignación de Recursos para la Atención de Emergencia Sanitaria, en el que se establece:

“Para la atención de la emergencia económica, social y ecológica en el territorio de Zipaquirá causada por la nueva pandemia coronavirus – Covid -19, se deben realizar traslados presupuestales de designación específica y libre asignación tales como: RB SOBRETASA A LA GASOLINA, RB RECURSOS PROPIOS ICLD, RB SOBRETASA BOMBERIL, RB LEY 418/97 (FONDO SEGURIDAD CIUDADANA), de conformidad con las necesidades que se han evidenciado a través del Comité de Gestión de Riesgo del Municipio, y con base en los siguientes fundamentos jurídicos.

1. La Contraloría General mediante circular 6 de fecha 19 de marzo de 2020, solicita que se reporte los planes de emergencia a ejecutar con los recursos ordinarios y extraordinarios destinados por el Municipio para atender la mitigación y control de la pandemia por COVID – 19, DISCRIMINANDO LOS RECURSOS, las fuentes utilizadas y las acciones a desarrollar.
2. El Gobierno Nacional emitió el 22 de marzo de 2020, el Decreto 461, “Por medio del cual se 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” y otorgo en el artículo a los alcaldes para que reorientes las rentas de destinación específicas 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, sin que sea necesaria la autorización del consejo municipal, facultad que estará vigente mientras dure la emergencia sanitaria.

Con base en lo enunciado se desarrolla el siguiente Plan de recursos para atender la emergencia de manera inicial:

DECRETO 079-2020	TRASLADO PRESUPUESTAL	Valor
2310306 1111	Adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres FUENTE RB RECURSOS PROPIOS ICLD	\$100.000.000.00
2310308 1222	Adquisición De bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres FUENTE RB SOBRETASA BOMBERIL	\$400.000.000.00
2310308 1261	Adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres FUENTE RB SOBRETASA BOMBERIL	\$153.558.118.00
2310322 1122	Programas de capacitación y asistencia técnica orientados a las competencias de ley en gestión de riesgo FUENTE: RB SOBRETASA A LA GASOLINA	\$200.000.000.00
VALOR TRASLADO		\$853.558.118.00

(...)

Los recursos que se trasladan estarán orientados a desarrollar de manera inicial las siguientes acciones:

OBJETO DEL CONTRATO CONVENIO	DEL O	PRESTACION DE SERVICIOS DE TRASPORTE TERRESTRE CON CONDUCTOR PARA REALIZAR ACTIVIDADES PROGRAMADAS PARA ATENDER EL COVID -19 EN EL MUNICIPIO DE ZIQAQUIRA, DURANTE EL PERIODO DE AISLAMIENTO ORDENADO POR PRESIDENTE EN EL DECRETO 457 DE 2020
VALOR CONTRATO CONVENIO	DEL O	Treinta millones de pesos (\$30.000.000)

VALOR CONTRATO CONVENIO	DEL O	\$14.303.800
OBJETO DEL CONTRATO CONVENIO	DEL O	COMPRA DE BOLSAS PARA ORGANIZACIÓN Y ENTREGA DE MERCADOS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE ZIQAQUIRA DURANTE EL PERIODO DE AISLAMIENTO ORDENADO POR PRESIDENTE EN EL DECRETO 457 DE 2020

VALOR CONTRATO CONVENIO	DEL O	\$15.000.000
OBJETO DEL CONTRATO CONVENIO	DEL O	COMPRA DE ELEMENTOS DE FERRETERIA PARA CUMPLIR CON DIRENTES ACCIONES EN EL MARCO DE ACTIVIDADES PROGRAMADAS PARA ATENDER EL COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE ZIQAQUIRA, DIRANTE EL PERIODO DE AISLAMIENTO ORDENADO POR PRESIDENTE EN EL DECRETO 457 DE 2020.

VALOR CONTRATO CONVENIO	DEL O	\$26.000.000
OBJETO DEL CONTRATO CONVENIO	DEL O	PRESTACION DE SERVICIOS DE APOYO LOGISTICO PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DEL HOGAR DE PASO PARA ANIMALES DE CALLE EN EL MARCO DE LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS PARA ATENDER EL COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE ZIQAQUIRA, DURANTE EL PERIODO DE AISLAMIENTO ORDENADO POR PRESIDENTE EN EL DECRETO 457 DE 2020

VALOR CONTRATO CONVENIO	DEL O	\$60.000.000
OBJETO CONTRATO CONVENIO	DEL O	SUMINISTRO DE RACIONES ALIMENTICIAS PARA EL PERSONAL DE APOYO A LA POLICIA NACIONAL Y EL EJERCITO NACIONAL DURANTE SU PERMANENCIA EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRA CON OCASIÓN DE LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS PARA ATENDER EL COVID 19 EN EL PERIODO DE AISLAMIENTO ORDENADO POR EL PRESIDENTE

VALOR CONTRATO CONVENIO	DEL O	\$31.267.845
OBJETO CONTRATO CONVENIO	DEL O	COMPRA DE KIDS DE ASEO PARA HABITANTES DE LA CALLE, PRESOS Y RETENIDOS, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA CON EL COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRA, DURANTE EL PERIODO DE AISLAMIENTO ORDENADO POR EL PRESIDENTE EN EL DECRETO 457 DE 2020.

De acuerdo a lo anterior se DESTINAN recursos hasta la fecha por la suma de MIL DOSCIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS M/CTE (\$1.273.558.118), de los cuales para adquisición de bienes e insumos se destinó la suma de OCHOCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA MIL DIECIOCHO PESOS M/CTE (\$898.558.118), (...)(Subrayado fuera de texto)

V. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO⁴

Indica que el control inmediato de legalidad, comporta un control jurisdiccional integral, y en este orden señala, respecto del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde de Zipaquirá, que presenta algunos reparos, en los siguientes términos:

“Inicialmente estimamos que debería analizarse con más detenimiento el contracrédito que se realiza del FONDO MUNICIPAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES,

“Contratos celebrados con cuerpos de bomberos para la prevención y control de incendios”, ello por cuanto en primer lugar, los recursos de bomberos tienen que ver con gestión del riesgo y emergencias sanitarias, especialmente en lo que tiene que ver con suministro de agua y atención de las emergencias, de manera no se estima proporcionado ni adecuado que se le quiten los recursos a bomberos, cuando es un servicio esencial que tiene que ver directamente con la emergencia sanitaria y puede requerirse en cualquier momento, aunado a que pueden existir otros rubros menos esenciales no relacionados con la emergencia de los cuales se puede echar mano. Pero además y esta tal vez es la razón más importante, porque según concepto del Ministerio de Hacienda,⁵ no deben afectarse compromisos adquiridos, entendiéndose que existen tales compromisos, en el contexto del artículo 2.6.1.1.6 del Decreto Único 1068 de 2015 “cuando la renta se encuentra titularizada, o cuando mediante acto administrativo o contrato debidamente perfeccionado se constituya en fuente de financiamiento de una obra o servicio”. Ello por cuanto como se observa en el contracrédito, al parecer se trata de contratos ya celebrados con cuerpos de bomberos, por ende no sería factible la mencionada operación presupuestal.

El segundo reparo, apunta a uno de los rubros de los créditos, referido a “Programas de capacitación y asistencia técnica orientados a las competencias de ley en gestión de riesgo”, por valor de \$200.000.000,00, respecto del cual, sin querer invadir la autonomía del ente territorial, no parece proporcional ni adecuado que se vaya a destinar tan importante suma para capacitación y asistencia técnica, cuando existen rubros mucho más prioritarios en la emergencia, de manera que en este punto, si la entidad no da una explicación suficiente de los criterios que se tuvieron en cuenta para acreditar ese numeral, y determinar el impacto o utilidad que tiene dentro del

⁴ PROCURADOR 137 JUDICIAL II ADMINISTRATIVO, doctor Jhon Carlos García Perea

⁵ Respuesta a las inquietudes de los Secretarios de Hacienda Departamentales a través de la Federación de Departamentos en documento enviado y en la reunión virtual del 25 de Marzo.

manejo de la emergencia sanitaria, tampoco se estima viable dicha operación presupuestal.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Competencia

6.1.1. De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, las medidas de carácter general 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.

6.1.2 Preceptiva que es reiterada en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, y armoniza con el numeral 14 de su artículo 151, conforme al cual, es de conocimiento en única instancia del Tribunal Administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que haya emitido el acto, el control inmediato de legalidad de los actos dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Por consiguiente y contrastado que el Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, respecto del que se ejerce el control inmediato de legalidad, fue emitido por el Alcalde Municipal de Zipaquirá – Cundinamarca, se tiene que su conocimiento es de competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en única instancia.

6.1.3- En virtud del 44 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, la sentencia en Control Inmediato de Legalidad de conocimiento de los Tribunales Administrativos en Única Instancia se profiere por la respectiva Sala de Subsección, reiterado que este paradigma modifica el que venía rigiendo y previsto por la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, conforme al cual, la sentencia se profería por la Sala Plena del respectivo Tribunal Administrativo.

Aplicación inmediata de la nueva ley procedimental, que se entiende dispuesta expresamente en el artículo 86 de la misma Ley 2080 de 2021, bajo la hermenéutica que esta modificación, no subsume en la hipótesis normativa de su inciso primero conforme al cual, *las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado,*

solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicación de la enunciada ley, por cuanto no comporta modificación o cambio en la distribución de competencias entre los citados niveles funcionales de la jurisdicción contencioso administrativa.

Secuencia en la que destaca además que, se mantiene el juez natural, por cuanto no se modifica la competencia que venía radicando en los tribunales administrativos.

6.2. Contexto en el que se expidió el Decreto objeto de control

El decreto objeto del control jurisdiccional que nos ocupa, calenda 24 de marzo de 2020 y tiene por objeto realizar traslados en el presupuesto de Gastos del Municipio de Zipaquirá para la vigencia fiscal de 2020, por la suma de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS MCTE (853.558.118.00).

Destaca en acercamiento a su contexto jurídico y fáctico, que el 05 de noviembre de 2019, mediante Acuerdo Municipal, el Consejo Municipal aprobó el Presupuesto de Rentas Recursos de Capital y Gastos de Zipaquirá para la vigencia fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de 2020.

Mediante Decreto 263 de 2019, el Gobierno Municipal, expidió la Liquidación del Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y de Gastos de Zipaquirá, para la vigencia fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la Republica, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 Constitucional y con la firma de todos sus Ministros, emitió el Decreto legislativo No. 417, declarando el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

El 22 de marzo de la misma anualidad, mediante **Decreto Nacional No 461**, el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes para la reorientación de 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.

El 24 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Zipaquirá – Cundinamarca, en uso de sus facultades constitucionales, legales y estatutarias, en especial lo establecido en el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, el Acuerdo Municipal No 005 de 2006, el Acuerdo Municipal No 023 de 2018, Acuerdo Municipal No 007 de 2019, Decreto Nacional No 417 de 2020, Decreto Nacional No 461 de 2020, profirió el **Decreto No 079 del 24 de marzo de 2020**, realizando unos traslados en el presupuesto de Gastos de la vigencia 2020, por la suma de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS (\$853.558.118.00).

6.3. Características generales del control inmediato de legalidad

Reiterado que el control inmediato de legalidad encuentra reglado esencialmente en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, se tiene que es un proceso judicial y por consiguiente, la providencia que lo resuelve es una sentencia, mediante la cual, se ejerce la competencia atribuida a esta jurisdicción, de decidir sobre la legalidad de acto administrativo de contenido general, dictado durante estado de excepción y en desarrollo de decreto legislativo.

Premisa a la que agregan, como características especiales de este medio de control⁶, que no condiciona a la existencia de una demanda de nulidad, porque es la jurisdicción, por orden de la ley, la que aprehende el acto, para controlar su legalidad de manera automática u oficiosa e inmediata; sin sujeción a los institutos de justicia rogada y de legitimación por activa y/o por pasiva; así como tampoco, a la voluntad de la autoridad que haya expedido el acto, o su publicación.

Consecuentemente es de la jurisdicción quien tiene la carga de establecer las razones y fundamentos de derecho con los cuales, analiza el acto administrativo, con el objeto establecer su conformidad “con el resto del ordenamiento jurídico”, en garantía máxima frente a la legalidad y la constitucionalidad de los actos administrativos generales, emitidos al amparo de estado de excepción y en desarrollo de Decreto Legislativo.

En este orden y aunque en principio el análisis del acto se asume integral y completo, la sentencia proferida en control inmediato de legalidad, hace tránsito a cosa juzgada relativa, en compatibilidad y/o coexistencia con los medios de control ordinarios por vía de los cuales se enjuicia la legalidad de los actos administrativos, y previstos hoy en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código de Procedimiento

⁶ Ver entre otras, Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, sentencia de 16 de junio de 2009, reitera en providencia de 18 de enero de 2011, Rad. 2010-00386, C.P. María Elizabeth García González.

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, contrastado que no excluyen los actos administrativos que se dicten en vigencia de estado y en desarrollo de decreto legislativo⁷.

Destaca además del medio de control inmediato de legalidad, que no impide la ejecución del decreto o acto administrativo sometido al mismo, por cuanto continúa revestido de fuerza ejecutoria, bajo la presunción de su legalidad y validez, en tanto no se anule.

Concluyendo es de recabar, que la Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 1994, al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, hoy artículo 20 de la Ley 137 de 1994, señaló que el control inmediato de legalidad, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

6.4. Procedibilidad del control frente del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde Municipal de Zipaquirá – Cundinamarca.

6.4.1- De los actos administrativos pasibles del control inmediato de legalidad, se tiene en marco de los precitados artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, que deben cumplir los siguientes presupuestos: **(i)** tratarse de acto administrativo de contenido general; **(ii)** haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y **(iii)** emitido en vigencia de estado de excepción y en desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos en virtud de aquel.

En contraste con el Decreto Municipal 079 del 24 de marzo de 2020, se tiene en análisis de los enlistados requisitos normativos, conforme sigue:

6.4.1.1.- Trata de acto administrativo general. Por cuanto, se tiene que fue proferido por el Alcalde Municipal de Zipaquirá – Cundinamarca, autoridad administrativa, y tiene por objeto, realizar traslados en el presupuesto de Gastos del Municipio de Zipaquirá para la vigencia fiscal de 2020, por la suma de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS MCTE (853.558.118.00).

⁷ Ver, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000. Ra.: CA-033

Así las cosas, el acto administrativo objeto de estudio es de carácter general, pues cobija sin distinción, a la generalidad de los ciudadanos. En tal secuencia, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad.

6.4.1.2.- Deviene de ejecución de función administrativa. Es así contrastado que el Decreto Municipal 079 de 24 de marzo de 2020, invoca que se emite en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, el Acuerdo Municipal No 005 de 2006, el Acuerdo Municipal No 023 de 2018, Acuerdo Municipal No 007 de 2019, Decreto Nacional No 417 de 2020, Decreto Nacional No 461 de 2020. En este orden de ideas el decreto en estudio deviene proferido en ejercicio de disposiciones que facultan al Alcalde Municipal, a “ordenar los gastos (...) de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables”⁸, en su calidad de jefe de la administración local, para dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo.

6.4.1.3.- Trata de acto administrativo emitido en vigencia de estado de excepción y con fines al desarrollo decretos legislativos expedidos con ocasión del mismo. Conforme evidencia el hecho que el 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto legislativo 417, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 Constitucional y con la firma de todos sus Ministros, declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de treinta (30) días calendario, es decir, con vigencia hasta el 17 de abril de 2020, y con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, la propagación del COVID – 19, así como la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Dando continuidad al Decreto legislativo en comentario, y advertidas las limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgentes generadas por la declaratoria de emergencia, se efectuó autorización temporal a las autoridades territoriales, para que en el marco de su autonomía, pudieran reorientar el destino de sus rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen una destinación específica, de tal forma que puedan disponer eficientemente de dichos recursos

⁸ **Ley 1551 de 2012 Artículo 29.** Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

(...)

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

para atender la emergencia, disposición materializada en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020; en tal secuencia dispuso:

“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 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.

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”(negrilla fuera de texto)**

En desarrollo de la transcrita disposición legislativa, conforme evidencia en criterio formal, el hecho que se invoca el Decreto legislativo 461 de 2020, entre las normas que se enuncian como fuente de las facultades en virtud de las que se emite el acto, y materialmente, porque la decisión objeto del mismo, coincide en un todo lo dispuesto, el Alcalde Municipal de Zipaquirá, el 24 de marzo del año en curso, emitió el Decreto 079, por medio del cual ordenó realizar traslados en el Presupuesto de Gastos del Municipio de Zipaquirá para la vigencia fiscal de 2020, por la suma de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS. (\$853.558.118,00).

En este orden de ideas, se tiene acreditado el tercer presupuesto requerido para la procedencia del control inmediato de legalidad.

6.5. Control de aspectos materiales frente del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde Municipal de Zipaquirá – Cundinamarca

6.5.1.- No existe proporcionalidad ni correlación directa entre el acto administrativo objeto de estudio, el estado de excepción en vigencia del cual se emitió y el Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, que desarrolla.

En fundamento se tiene que el Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecologista en todo el territorio Nacional, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir la propagación del COVID – 19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía.

El 22 de marzo de la misma anualidad, mediante Decreto Nacional No 461, el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes para la reorientación de 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.

El Consejo Municipal del Comité de Riesgos y Prevención de Desastres, por acta No 05 del 24 de marzo de 2020, autorizo la contratación de los bienes, servicios y obras necesarias para la atención de superar las situaciones directamente relacionadas a la respuesta, manejo y control de la pandemia COVID 19, y en tal secuencia, a fin de atender las necesidades y gastos necesarios de la declaratoria de Urgencia Manifiesta, autorizo hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

Así pues, en Plan de Asignación de Recursos para la Atención de Emergencia Sanitaria, se estableció el traslado presupuestal de la suma de ochocientos cincuenta y tres millones quinientos cincuenta y ocho mil ciento dieciocho pesos (\$853.558.118.00), dirigidos a desarrollar acciones para contrarrestar la pandemia causada por el COVID 19

Prerrogativa que asume el Alcalde Municipal de Zipaquirá – Cundinamarca, a través del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, realizando unos traslados presupuestales en el presupuesto de Gastos de la vigencia 2020, por la suma de OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS (853.558.118.00).

Pese a lo anterior, se evidencia que si bien la fundamentación del acto administrativo Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, reposa en la Declaratoria de estado de Emergencia Económica, Social y Ecologista en todo el territorio Nacional y en el Decreto legislativo 461 de 2020, lo cierto es que, en su destinación no se advierte que sea dirigida alguna de las sumas de traslado presupuestal para tal fin, pues en efecto se advierte en su parte resolutive lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Realizar traslados en el Presupuesto de Gastos del Municipio de Zipaquirá para la vigencia fiscal de 2020, por la suma de **OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS,(\$853.558.118,00)**, de acuerdo con el siguiente detalle:

CONTRACREDITAR

CODIGO	FUENTE DE FINANCIACION	CONCEPTO	VALOR
23		GASTOS DE INVERSION	
231		EJE N°1. SEGURIDAD, CONVIVENCIA, JUSTICIA Y DEMOCRACIA	
23101		PROGRAMA N°1 - SEGURIDAD Y CONVIVENCIA PARA LA PAZ	
231010904	1111	Gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público FUENTE: RB RECURSOS PROPIOS ICLD	100.00.000,00
23103		PROGRAMA N° 3 - FONDO MUNICIPAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	
2310307	1261	Contratos celebrados con cuerpos de bomberos para la prevención y control de incendios FUENTE: RB SOBRETASA BOMBERIL	153.558.118,00
235		EJE N°5 – CRECIMIENTO VERDE UN AMBIENTE PARA TODOS	
23501		PROGRAMA N° 16 - NUESTRO AMBIENTE, NÚCLEO DE DESARROLLO.	
2350106	1122	Adquisición de Predios de Reserva Hídrica y Zonas de Reserva Naturales FUENTE: RB SOBRETASA A LA GASOLINA	600.00.000,00
		TOTAL	853.558.118,00

ACREDITAR

CODIGO	FUENTE DE FINANCIACION	CONCEPTO	VALOR
23		GASTOS DE INVERSION	
231		EJE N°1. SEGURIDAD, CONVIVENCIA, JUSTICIA Y DEMOCRACIA	
23103		PROGRAMA N° 3 - FONDO MUNICIPAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	
2310308	1111	Adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres FUENTE: RB RECURSOS PROPIOS ICLD	100.00.000,00
2310308	1122	Adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres FUENTE: RB SOBRETASA A LA GASOLINA	400.00.000,00
2310308	1261	Adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres FUENTE: RB SOBRETASA BOMBERIL	153.558.118,00
2310322	1122	Programas de capacitación y asistencia técnica orientados a las competencias de ley en gestión de riesgo FUENTE: RB SOBRETASA A LA GASOLINA	200.00.000,00
		TOTAL	853.558.118,00

De los movimientos presupuestales antes referidos, consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracredito), sin que se altere el monto total de los presupuestos de funcionamiento e inversión, antes relacionada, se advierte que la misma se encuentra dirigida a la adquisición de bienes e insumos para la atención afectada por desastres y a programas de capacitación y asistencia técnica orientados a las competencias de la ley de gestión de riesgo, lo que conlleva a concluir que el traslado presupuestal para la vigencia fiscal de 2020, por la suma de **OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CIENTO DIECIOCHO PESOS,(\$853.558.118,00)**, no tiene como destinación la prevención y atención del riesgo por COVID 19, inaplicando en tal sentido lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020 y el Decreto Nacional No 461 de 2020, esto es, reorientar las rentas de destinación específica, 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, a saber, acciones de prevención y mitigación del COVID 19.

Recuerda esta Sala que el Decreto 461 de 2020 establece que los recursos por concepto de traslado presupuestal solo podrán hacerse 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, por lo que al destinarse para adquisición de bienes e insumos para la atención afectada por desastres y a programas de capacitación y asistencia técnica orientados a las competencias de la ley de gestión de riesgo, no guarda proporcionalidad ni correlación con la declaratoria de emergencia, por lo que deberá declararse la nulidad del acto administrativo.

Aunado a lo anterior, refuerza la tesis de nulidad, el hecho de que las sumas fijadas en el acto administrativo para acreditar y contraacreditar, son incorrectas y en tal sentido se prestan para elucubración y duda.

En tal secuencia y establecido que el traslado presupuestal contenido en el Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, ordenado por el Alcalde Municipal de Zipaquirá, no se encuentra expresamente autorizado en el Decreto 461 de 2020, emerge no probada la proporcionalidad ni la correlación directa entre los mismos, y en secuencia de éste, con el estado de excepción declarado mediante el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo anterior, motivo por el cual habrá de declararse su nulidad.

6.5.2.- No se encuentra satisfecho el presupuesto de temporalidad.

Asume notoriedad que el Decreto 079 del 24 de marzo de 2020 del Alcalde Municipal de Zipaquirá, en ninguno de sus apartes, y en particular de su resolutive, determina su vigencia. Presupuesto que por demás no es inferible en el acto administrativo, sino que debe expresarse explícita y claramente.

Consideración a la que agrega, que tratándose de acto administrativo emitido en estado de excepción y en desarrollo de acto legislativo, debe sujetar su vigencia a la del respectivo acto legislativo, destacando que el Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, determina como su vigencia, aquella establecida para el estado de emergencia sanitaria.

Es así por cuanto su artículo 3 dispone textualmente:

“(…) 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.”

Falencia que coadyuva a los argumentos antes expuestos para declarar la nulidad del Decreto 079 del 24 de marzo del 2020 del Alcalde Municipal de Zipaquirá.

En mérito de lo expuesto, **LA SECCION TERCERA – SUBSECCIÓN C DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Declárase la nulidad del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde del Municipio de Zipaquirá – Cundinamarca.

SEGUNDO: Por Secretaría General de esta Corporación, **notifíquese personalmente** al Agente del Ministerio Público, Procurador Delegado ante esta Corporación, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación, adjuntándole copia virtual de la presente providencia, y al Alcalde Municipal de Zipaquirá – Cundinamarca o quien haga sus veces, al correo electrónico institucional del municipio, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada Ponente

Firmado electrónicamente

FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado

Firmado electrónicamente

JOSE ELVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado

ly