



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN A**

Bogotá D. C., cuatro (04) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Magistrada Ponente:	Bertha Lucy Ceballos Posada
Radicación:	25000-23-15-000- 2020-02799 -00
Acto:	Acuerdo 005 del 23 de abril de 2020
Entidad:	Concejo Municipal de Funza (Cundinamarca)

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
(Sentencia)**

La Sala resuelve el medio de control inmediato de legalidad para el Acuerdo 005 del 23 de abril de 2020 expedido por Concejo de Funza (Cundinamarca).

I. ANTECEDENTES

1. Se trata del Acuerdo 005 del 23 de abril de 2020¹ expedido por el Concejo de Funza (Cundinamarca) en los siguientes términos:

“El Concejo Municipal de Funza Cundinamarca, en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las consagradas en el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 32 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la el 1551 de 2012.

CONSIDERANDO:

Que según el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, son fines esenciales del Estado: (...)

¹ “por medio del cual se autoriza al Alcalde Municipal de Funza Cundinamarca para crear, implementar. Desarrollar y poner en marcha programas, beneficios y ayudas con destino a los diferentes grupos poblacionales y a la población vulnerable, damnificada y afectada de forma directa e indirecta, así como para realizar las modificaciones y operaciones presupuestales y administrativas necesarias para lograr asó la inmediata, oprima e integral atención a la comunidad funzana, en el marco de la crisis económica ecológica y social generada por la pandemia CORONAVIRUS - COVID 19”.

Que según el Artículo 311 Constitucional, al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Que según la Carta Política en su artículo 311, corresponde a los Concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)

Que "en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto".

Que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. (...)

Que según el Artículo 366 superior: El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Que el Decreto 111 de 1996 consagra, entre otros, en relación con la ejecución (sic) del presupuesto público que:

(...)

Que el Acuerdo Municipal No. 019 de 1996, dispone en su artículo 90 que:

"APERTURA DE CREDITOS(sic) ADICIONALES, El Alcalde Municipal presentan:1 al Concejo Municipal proyectos de Acuerdo sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando durante la ejecución del Presupuesto General del Municipio sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o

establecer nuevos servicios autorizados por la Ley (Ley 38 de 1989. Art. 65).

Que la ley 136 de 1994 dispone como finalidad y funciones de los Municipios:

(...)

Que según la precitada normativa en su artículo 91, es función de los Alcaldes Municipales:

(...)

Que el Gobierno Nacional, como suprema autoridad administrativa y de policía, y el Gobierno Departamental- en el ámbito de sus precisas competencias- han emitido las siguientes Normativas y Reglamentos:

- CIRCULAR CONJUNTA 011 DE MARZO 9 DE 2020 (MIN SALUD Y M.FN.), Y, CIRCULARES 019Y 020 DE MARZO 14 Y 16 DE 2020 RESPECTIVAMENTE (MEN): "Recomendaciones para prevención, manejo y control de la infección respiratoria aguda por el nuevo Coronavirus en el entorno educativo".
- RESOLUCIÓN NÚMERO 3135 DEL 12 DE MARZO DE 2020, Ministerio de Salud, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus".
- DECRETOS DEPARTAMENTALES No. 137 del 12 de marzo de 2020 y 140 del 16 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el Departamento, respectivamente, en torno a contener y generar las herramientas administrativas necesarias para la contención, manejo y respuesta ante la crisis generada por la pandemia.
- RESOLUCIÓN No. 385 DEL 12 DE MARZO 2020 MEN SALUD, POR EL CUAL SE DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA HACER FRENTE AL VIRUS.
- DECRETO NACIONAL 417 DE MARZO 17 DE 2020. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.
- DECRETO NACIONAL NÚMERO 420 DE MARZO 18 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".
- DECRETOS DEPARTAMENTALES No. 147 DEL 18 MARZO, ADOPTA MEDIDAS POLICIVAS EN MATERIA DE CONSUMO DE ALCOHOL Y ACTIVIDADES MASIVAS, No. 153 (MARZO 19) RESTRINGE TRANSITORIAMENTE MOVILIDAD EN DEPARTAMENTO, DECRETO No. 156 (MARZO 20) DECLARA URGENCIA MANIFIESTA Y DECRETO No. 157 (22 DE MARZO) RESTRINGE MOVILIDAD.
- RESOLUCION No. 470 DE MARZO 20 MIN SALUD, ADOPTA MEDIDAS SANITARIAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO DE PERSONAS ADULTAS MAYORES EN CENTROS DE LARGA ESTANCIA Y DE CIERRE PARCIAL DE ACTIVIDADES DE CENTROS VIDA Y CENTROS DIA.

- DECRETO NÚMERO 440 DE MARZO 20 DE 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID19".
- DECRETO No. 045 (21 DE MARZO DE 2020) "POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE FUNZA - CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
- DECRETO No. 046 (21 DE MARZO DE 2020) "POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONA VIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE FUNZA – CUNDINAMARCA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".
- DECRETO NACIONAL NÚMERO 457 DE MARZO 22 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".
- DECRETO 470 DE MARZO 24 DE 2020, POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS QUE BRINDAN HERRAMIENTAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA GARANTIZAR LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE AUMENTACIÓN (sic) ESCOLAR Y LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA.
- RESOLUCIÓN No. 0006 DE MARZO 25 DE 2020, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR AUMENTOS PARA APRENDER REPÚBLICA DE COLOMBIA I <<Por la cual se modifican transitoriamente "Los Lineamientos Técnicos, Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE"» en el marco del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica, derivado de la pandemia del COVID-19.
- **DECRETO LEGISLATIVO 491 DE MARZO 28 DE 2020: "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".**
- **DECRETO LEGISLATIVO No. 512 DE ABRIL 2 DE 2020 "Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".**
- **DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 507 DE ABRIL 1 DE 2020 "Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso a los hogares mas vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica decretada mediante Decreto 417 de 2020".**
- **DECRETO LEGISLATIVO 517 DE ABRIL 4 DE 2020 "Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020".**
- **DECRETO LEGISLATIVO 528 DE ABRIL 7 DE 2020 "Por el cual se adoptan medidas para los servicios públicos de acueducto,**

alcantarillado, aseo, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica".

- **DECRETO LEGISLATIVO 531 DE ABRIL 8 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.** (negrilla adicional)

Que la Administración Municipal requiere contar con las herramientas, mecanismos, procedimientos y autorizaciones que le resulten necesarias, con el fin de atender de forma eficaz e inmediata las disposiciones contenidas en las normas arriba enlistadas, así como en general, desplegar las medidas y acciones administrativas que permitan en la realidad práctica mantener las condiciones de bienestar de los Funzanos.

Que como es hecho notorio y de público conocimiento, COVID -19 ("Coronavirus"), es un virus que viene generando una epidemia con graves afectaciones a nivel mundial en materia de salud pública, económica y social, el cual a la fecha ya ha causado la pérdida de miles de vidas en todo el mundo. (...)

Que ante la identificación del nuevo Coronavirus COVID 19 desde el 7 de enero de 2020 se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional ESPII por parte de la Organización Mundial de la Salud – OMS. (...)

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de mayo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 (...)

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, se han garantizado una serie de medidas tendientes a garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad que garanticen el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Que por ello, el Presidente de la República, mediante **Decreto 417 del 17 de Marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional**, 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 "Coronavirus COVID19".

Que en virtud de lo anterior, el Presidente de la República, **mediante Decreto 417 del 17 de Marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional**, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica social generada por la pandemia del "Coronavirus COVID19". (negrita adicional)

Que en virtud de lo anterior, el Presidente de la República, mediante Decreto 420 del 18 de Marzo de 2020, "imparte(n) instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19".

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió resolución No. 00470 de fecha 20 de marzo de 2020, a través de la cual "adoptan medidas sanitarias obligatorias de aislamiento preventivo de *personas adultos* mayores en centros de larga estancia y cierre parcial de actividades de centros vida y centros día".

Que el día viernes 20 de Marzo de 2020 el Presidente de la República, decretó el aislamiento obligatorio para todo el país para frenar el avance del coronavirus. La medida entrará a regir desde el próximo martes 24 de marzo a las 23:59 horas hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas.

Que el día miércoles 8 de abril de 2020 el Presidente de la República, amplió la medida de aislamiento preventivo obligatorio hasta las cero horas (00:00 a. m) del 27 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19.

Que según lo afirmó el Presidente de la República en su calidad de suprema autoridad administrativa y de policía: la medida del Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio nacional "busca que, como sociedad nos protejamos, garantizando el abastecimiento de alimentos, el acceso a los medicamentos, la adecuada, prestación de los servicios públicos esenciales, así como de aquellos indispensables para el funcionamiento de la sociedad".
(...)

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado fecha de 18 de marzo de 2020 sobre «El COVID-19 y mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas>>, afirma (...)

Que de conformidad con la declaración conjunta del de mano de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y directora gerente del Fondo Monetario Internacional, estamos en una situación sin precedentes (...)

Que como resultado hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se requieren recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas dirigidas, entre otros propósitos, a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que conlleva la rápida propagación del nuevo coronavirus COVID 19, en el marco de la coyuntura en la que actualmente se encuentra el país.

Que a la fecha, pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional así como del Gobierno Departamental y Municipal, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan garantizar la preservación y conservación de la salud pública, con ocasión de la emergencia y calamidad que se presenta como consecuencia de la grave situación generada por la pandemia.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias motivaron declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de hogares vulnerables,

Por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que el Presidente de la República, en alocución oficial del día de hoy Lunes 6 de Abril de 2020, determino la aplicación del periodo de aislamiento social obligatorio, hasta el próximo 26 del mismo mes y año, situación que agrava y complejiza la situación socio - económica de la ciudadanía.

Que si bien el Decreto Legislativo 512 de Abril 2 de 2020 ha facultado a los Alcaldes para realizar operaciones presupuestales en la materia, se hace necesario dotar al Alcalde Municipal de las autorizaciones necesarias de cara a lograr ejercer la facultad prevista en la citada norma, otorgándole pro tempore la facultad de diseñar e implementar los programas que resulten necesarios y decretar los gastos que le sean consecuentes. (negrilla adicional)

Que en mérito de lo anteriormente apuesto, el H. Concejo Municipal de Funza,

ACUERDA:

ARTICULO PRIMERO. OBJETO DEL ACUERDO. Autorícese al Alcalde municipal de Funza (Cund) para crear, implementar, desarrollar y poner en marcha programas, beneficios y ayudas con destino a los diferentes grupos poblacionales y a la población vulnerable, damnificada y afectada de forma directa e indirecta, así como para realizar **las modificaciones y operaciones presupuestales y administrativas necesarias, para lograr así la inmediata, optima e integral atención a la comunidad funzana, en el marco de la crisis económica, ecológica y social generada por la pandemia "CORONAVIRUS - COVID 19".** (negrilla adicional)

PARÁGRAFO: Para lo cual se habilitarán los canales de comunicación como líneas de atención telefónica, visitas y puntos de atención en los distintos barrios que permitan vincular a la población afectada por la pandemia "CORONAVIRUS - COVID 19" a los planes, programas, beneficios y ayudas aquí propuestas.

ARTÍCULO SEGUNDO. ALCANCE DE LA AUTORIZACIÓN. **La autorización aquí otorgada tendrá por único y exclusivo alcance, el desarrollo de medidas y actuaciones tendientes a controlar, menguar o mitigar las afectaciones asociadas al brote de la enfermedad, así como de sus efectos directos o indirectos de índole socioeconómico generados por causa del aislamiento temporal de la población** que se han generado y seguirán incrementando con ocasión de la PANDEMIA CORONAVIRUS - COVID 19, y que han dado lugar a la declaratoria de Emergencia Sanitaria a través de la Resolución 385 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud junto con las prórrogas que esta tenga. (negrilla adicional)

PARÁGRAFO: Para efecto de las disposiciones consagradas en el Acuerdo 021 de 2017 entiéndase que las facultades otorgadas al Alcalde Municipal a través del presente Acuerdo, versarán única y **exclusivamente sobre la modificación del calendario tributario para el año 2020 de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del**

citado acuerdo, el descuento mensual de las estampillas municipales y la cuota de participación del jardín social". (negrilla adicional)

ARTÍCULO TERCERO. TERMINO PARA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES. Las facultades otorgadas a través del presente Acuerdo, podrán ser ejercidas por el Alcalde Municipal hasta el 31 de diciembre de 2020.

PARÁGRAFO: La autorización otorgada no podrá ser ejercida en el caso que, por cualquier razón, el Gobierno Nacional levante la medida de Emergencia.

ARTÍCULO CUARTO. INFORMES. La Administración Municipal presentará informes periódicos dentro del periodo de sesiones ordinarias en las cuales sesione el Concejo Municipal y una vez termine el periodo de emergencia por parte del gobierno nacional se presentará informe final, los informes deberán detallar cada una de las acciones y operaciones realizadas para tal fin.

ARTICULO QUINTO. VIGENCIA. El presente Acuerde rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

2. El expediente fue repartido al despacho sustanciador el 19 de octubre de 2020, quien mediante auto de esa fecha asumió su conocimiento, ordenó publicar el aviso para la ciudadanía y notificar al Ministerio Público y al alcalde de Funza.

3. El Ministerio Público no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES

4. De conformidad con los artículos 136, 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante C.P.A.C.A.) -adicionado por el parágrafo 2º del artículo 44 de la Ley 2080 de 2021-² y la Ley 137 de 1994, esta Sala es competente para dictar sentencia en el medio de control inmediato de legalidad del Acuerdo 005 del 23 de abril de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Funza.

1.) Procedencia del control de legalidad

5. Las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción (artículos 212-215 de la Constitución Política) son objeto de control inmediato de legalidad ejercido por la Jurisdicción de

² **Artículo 44.** 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.** (...)

lo Contencioso Administrativo, de conformidad con los artículos 136 de la Ley 1437 de 2011 y 20 de la Ley 137 de 1994.

6. Por lo tanto, para establecer la procedencia de este medio de control deben examinarse las medidas adoptadas en el acto territorial en función de las normas dictadas durante el estado de emergencia del caso³.

7. En el caso del Acuerdo 005 del 23 de abril de 2020, se trata de un acto administrativo general emitido por el concejo de Funza en ejercicio de la función administrativa y cumple con las condiciones del acto expreso (encabezado, número de acto, fecha de expedición, resumen de los temas regulados, fundamentos de la decisión, objeto de la disposición, la parte resolutoria y la firma de quien suscribe el acto⁴).

8. Además, para efectos de la procedencia, en dicho acuerdo 005 de 2020 se citó el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020, norma que facultó a los alcaldes para realizar modificaciones y operaciones presupuestales para mitigar las causas que motivaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

9. En consecuencia, se examinará materialmente el acto sujeto de control a la luz del Decreto Legislativo 512 de 2020, que es la norma legislativa que el concejo de Funza dijo desarrollar.

2.) El control material del Acuerdo 005 del 23 de abril de 2020

10. La sala establecerá si el acuerdo sometido a control reúne los presupuestos de competencia referidos: i) al órgano que concedió las facultades temporales al alcalde de Funza con fundamento en el Decreto Legislativo 512 de 2020 y ii) a la vigencia de la misma norma extraordinaria.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, providencia del 21 de abril de 2020 la Sala Veintidós Especial de Decisión, M.P. Luís Alberto Álvarez Parra. Exp. 110010315000-2020-00975-00, Sala Dieciséis Especial de Decisión el 31 de julio de 2020, M.P. Nicolás Yepes Corrales, Exp. 110010315000-2020-03165-00 y Sala Once Especial de Decisión: providencia del 29 de abril de 2020. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto Exp. 110010315000-2020-00995-00.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Dieciocho Especial de Decisión, providencia del 14 de julio de 2020, M.P. Oswaldo Giraldo López. Exp. 110010315000-2020-01686-00(CA).

La competencia para expedir el acuerdo

11. Como se indicó, el acto sometido a control se motivó en diversas normas de carácter ordinario. Pero también en el Decreto Legislativo 512 de 2020 que establece lo siguiente:⁵

“ARTÍCULO 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

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

ARTÍCULO 3. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación.” (subrayado por fuera del texto original)

12. Así pues, el Decreto Legislativo 512 de 2020 establece dos elementos relevantes para el objeto de estudio.

13. Por una parte, fue el legislador extraordinario quien otorgó a alcaldes y gobernadores facultades presupuestales que normalmente, no son de su competencia⁶.

⁵Decreto Legislativo 512 de 2020, “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Consultado por el despacho sustanciador el 27 de enero de 2021, mediante el Link: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111588>.

⁶ Ver considerandos del Decreto Legislativo 512 de 2020, donde se expone:

“Que el Decreto 111 de 1996, «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto», normativa presupuestal aplicable por disposición de su artículo 109 del precitado Decreto, ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, para lo que se requiere que los gobernadores y alcaldes acudan a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

(...)

Que la Corte Constitucional, en Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017, en la cual efectuó la revisión constitucional del Decreto Legislativo 733 de 2017, precisó que: «La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. [...] sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo

14. Por otra, el ejercicio de estas facultades quedó sujeto a la vigencia del Decreto Legislativo 417 de 2020.⁷

15. Además, el decreto en cuestión fue examinado por la Corte Constitucional en Sentencia C-186 de 2020⁸, donde se precisó que, si bien en tiempos de paz no hay aprobación o modificación presupuestal que no haya sido decretada por los concejos municipales -entre otros-, lo cierto es que en tiempos de “no paz” -como durante el Estado de Excepción- pueden realizarse gastos públicos que no sean decretados por las referidas entidades de elección popular⁹.

16. Es decir que la Corte consideró que, en este escenario, el legislador extraordinario le brindó a los alcaldes y gobernadores una competencia -de carácter transitorio- que de otra manera estaría radicada en corporaciones como los Concejos.

que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.»

⁷ Ver considerandos del Decreto Legislativo 512 de 2020, donde se expone:

“Que las autorizaciones previstas en el presente Decreto Legislativo *deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes* en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, *en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 del 17 de marzo 2020, y únicamente durante su vigencia.*”

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-186 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

⁹ Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-186 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, donde se expuso:

“Es claro, entonces, que el principio de legalidad del gasto es aplicable a la aprobación y modificación de los presupuestos de las entidades territoriales, dado que el ya mencionado artículo 345 de la Constitución establece que en tiempos de paz no **“podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”**, norma esta concordante con lo previsto en los artículos 300.5 y 313.5 superiores que se acaban de mencionar.

(...)

Así lo corrobora el ya citado artículo 345 superior que, al señalar aquello que en materia presupuestal no procede “en tiempo de paz”, prevé que tampoco **“podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el presupuesto”**. **La mención de las asambleas y de los concejos a propósito de lo que constitucionalmente está prohibido en tiempo de paz, advierte que si se sigue la interpretación a la cual se ha hecho referencia al inicio, en tiempos de “no paz” y, en particular, durante el Estado de Emergencia podrán hacerse gastos públicos no decretados por el Congreso, las asambleas o los concejos e igualmente será posible transferir créditos a objetos no previstos “en el respectivo presupuesto.”**

17. De ahí que expresamente la misma corte haya considerado que *las corporaciones territoriales de representación popular conservan la plenitud de sus competencias, sin perjuicio de las que en materia presupuestal el decreto objeto de control le atribuye a gobernadores y alcaldes*¹⁰.

18. Es decir que por medio del Decreto 512 de 2020 se entregaron competencias *pro tempore* en materia presupuestal a los alcaldes y gobernadores que normalmente radican en las corporaciones de elección popular como lo son los concejos.

19. Ahora bien, para la cuestión de estudio, el encargado de materializar la voluntad unilateral de la administración del municipio de Funza resulta ser el Concejo de ese municipio.

20. En ese sentido, entre las consideraciones del acuerdo controlado se dijo que la razón para otorgarle al alcalde de Funza las autorizaciones para ejercer la facultad de la norma extraordinaria se sustentó en el Decreto Legislativo 512 de 2020¹¹.

21. Pero la competencia atribuida por ese decreto fue a los alcaldes y no a los concejos, razón por la que no resulta acertado considerar que el Concejo de Funza pudiera modificar por la vía del Acuerdo 005 de 2020 las disposiciones establecidas por el legislador extraordinario.

22. En efecto. La competencia es un elemento de la esencia del acto administrativo para verificar la aptitud atribuida por la Constitución, la ley o el reglamento para que se manifieste válidamente la voluntad estatal por vía administrativa.

23. Por lo tanto, la falta de ese elemento esencial configura la causal de nulidad del acto administrativo (artículo 137 CPACA) porque vulnera el principio de legalidad¹².

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-186 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹¹ Ver Acuerdo 005 del 23 de abril de 2020 (párrafo 1 de esta providencia), donde se expresa:

“Que si bien el Decreto Legislativo 512 de Abril 2 de 2020 ha facultado a los Alcaldes para realizar operaciones presupuestales en la materia, se hace necesario dotar al Alcalde Municipal de las autorizaciones necesarias de cara a lograr ejercer la facultad prevista en la citada norma, otorgándole pro tempore la facultad de diseñar e implementar los programas que resulten necesarios y decretar los gastos que le sean consecuentes.”

¹² Principio descrito desde antaño por la jurisprudencia. Para el efecto ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-1436 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Providencia que, frente a la importancia de la institución en comento, expresó:

“Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual **se le garantiza a los administrados que en ejercicio de sus potestades, la**

24. Por ende, se concluye que el Concejo de Funza, en ese escenario excepcional que motivó en un decreto legislativo, no tenía competencia para autorizar al alcalde del municipio para realizar las modificaciones y operaciones presupuestales necesarias como quiera que esa facultad fue provista, transitoriamente, por el mismo legislador extraordinario a la máxima autoridad del ejecutivo territorial de Funza.

25. De otra parte, la sala también encuentra que el Acuerdo 005 del 23 de abril de 2020 fue proferido cuando ya no era factible ejercer las facultades conferidas por el Decreto Legislativo 512 de 2020.

26. En efecto. Ya se mencionó¹³ que el Decreto Legislativo 512 tiene como característica relevante la temporalidad de las facultades conferidas, durante el término que durara la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

27. Al respecto, el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 fue publicado en el Diario Oficial No. 51.259 de esa misma fecha y dispuso que su vigencia estaría dada por el término de 30 días calendario contados a partir de su vigencia¹⁴, es decir hasta el 15 de abril de 2020, por lo que hasta esa fecha estuvo vigente la facultad conferida por el Decreto Legislativo 512 de 2020.

28. Por tal motivo, como el Acuerdo 005 se expidió el 23 de abril de 2020, entonces superó la fecha límite para ejercer las facultades previstas en el Decreto Legislativo que se pretendía desarrollar, cuestión adicional que repercute en la competencia, esta vez desde el punto de vista temporal.

29. La anterior interpretación ha sido acogida por esta Sala Plena, de cuya muestra se destaca el caso de un decreto municipal que con

administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad.

Presunción de legalidad que encuentra su contrapeso en (...) la confrontación del acto con el ordenamiento jurídico, a efectos de determinar su correspondencia con éste, **tanto por los aspectos formales como por los sustanciales**, (...). Esta intervención de la jurisdicción, permite apoyar o desvirtuar la presunción de legalidad que sobre el acto administrativo recae, a través de las acciones concebidas para el efecto, que permiten declarar la nulidad del acto (...)."

¹³ Ver párrafo 14

¹⁴ Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional". Consultado por el despacho sustanciador el 28 de enero de 2021, por intermedio del Link: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0417_2020.html

fundamento en un decreto legislativo concedió facultades al alcalde cuando ya la vigencia de la norma había sido superada¹⁵.

3.) Conclusión

30. El Acuerdo 005 del 23 de abril de 2020 deberá ser declarado nulo porque fue expedido sin competencia para desarrollar el Decreto Legislativo 512 del 2020 debido a que (i) la autoridad que profirió el acto administrativo no estaba facultada para el efecto y (ii) se expidió una vez ya había vencido el plazo para ejercer las prerrogativas extraordinarias conferidas.

4.) La aprobación y firma de la sentencia

31. En virtud de la adición efectuada por el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021, en armonía con lo establecido por La Sala Plena de esta Corporación, en sesión del 1 de febrero de 2020, la presente providencia se profiere por la Subsección A de la Sección Tercera.

¹⁵ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 23 de noviembre de 2020, expediente: 25000-23-15-000-2020-01970-00 acumulado con 25000-23-15-000-2020-02275-00. M.P. Gloria Isabel Cáceres Martínez. En aquella oportunidad la Sala manifestó:

"No obstante lo anterior, es del caso destacar que la facultad otorgada a los Alcaldes en el artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020 **sólo podía ejercerse durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, que dispone:

"Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. *El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

Artículo 3. *El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá de las operaciones presupuesta les necesarias para llevarlas a cabo.*

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación." (Subrayado fuera de texto).

Al respecto se verifica que el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 fue publicado en el Diario Oficial No. 51.306 del 6 de mayo de 2020, por lo que los 30 días calendario de la Emergencia Económica, Social y Ecológica se cumplieron el 4 de junio de 2020, **por lo que sólo hasta dicha fecha era posible invocar el ejercicio de la facultad conferida en el artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020.**

Así las cosas, como quiera que el Decreto No. 137 de Anapoima, fue proferido el 6 de junio de 2020, superó la fecha en que podía ejercerse la facultad conferida en el Decreto Legislativo 678 de 2020, por lo que es del caso declarar la nulidad de este acto."

32. Conjuntamente, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia sanitaria para la prevención y aislamiento provocado por la pandemia del virus COVID-19, la Sala Plena ha aprobado esta decisión en sesión virtual. Además, la firma de la providencia es digitalizada y su notificación se realizará por medio electrónico (artículo 9 D.L. 806 de 2020).

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del Acuerdo 005 del 23 de abril de 2020 proferido por el Concejo de Funza (Cundinamarca), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión, por intermedio de la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, al municipio de Funza y a la señora agente del Ministerio Público, al correo electrónico para notificaciones judiciales respectivo.

TERCERO: REMÍTASE copia de esta decisión a la Secretaría General del Tribunal, para el registro correspondiente.

CUARTO: ARCHÍVESE el expediente, una vez en firme esta decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha.


BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA
Magistrada


JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ
Magistrado


ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado