

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Magistrado ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de enero de dos mil veintiuno (2021)

<b>EXPEDIENTE</b>	<b>2500023150002020000873-00</b>
<b>NATURALEZA DEL ASUNTO</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>OBJETO DE CONTROL</b>	<b>DECRETO 25 DE 2020</b>
<b>ENTIDAD</b>	<b>MUNICIPIO DE CHOCONTÁ</b>

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede a efectuar el control inmediato de legalidad al Decreto 25 de 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Chocontá, en virtud de lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

**ANTECEDENTES**

**Texto del Decreto**

El texto del Decreto 25 del 25 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Chocontá es el siguiente:

**“DECRETO No. 25  
(25 DE MARZO DE 2020)**

**POR MEDIO DEL CUAL SE TRASLADA DEL PRESUPUESTO DEL  
MUNICIPIO DE CHOCONTÁ, DE LA VIGENCIA 2020”**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE CHOCONTA, CUNDINAMARCA**, en uso de sus facultades legales y constitucionales y,

**CONSIDERANDO**

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grava calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró 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 dicho Decreto.

Que en términos del decreto 461 del 22 de Marzo de 2020, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 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.

Que el decreto mencionado anteriormente decreta: “Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020. En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo (sic) municipales”

Que la Constitución Política de Colombia en su Artículo 209, establece que la Función Pública está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia económica, celeridad, imparcialidad y publicidad mediante la descentralización, delegación y la desconcentración de funciones. Igualmente, el Artículo 315 de la Carta Política contempla que son atribuciones del Alcalde presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas presupuesto anual de renta y gastos y los demás que estime para la buena marcha del Municipio.

Que se hace necesario adicionar dichas partidas al presupuesto General de Rentas y Gastos de la actual vigencia, para su ejecución.

#### DECRETA

ARTÍCULO 1: Traslados del Presupuesto de la vigencia 2020, la suma de:

RUBRO	DEL	DESCRIPCIÓN	VALOR
<b>2</b>		<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>236,250,000.00</b>
<b>21</b>		<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>236,250,000.00</b>
2112		GASTOS GENERALES	36,250,000.00
21120209	110101	GASTOS ELECTORALES	15,750,000.00
21120212	110101	GASTOS FINANCIEROS	5,500,000.00
211202192	110101	GASTOS NOTARIALES, LEGALES Y AVALUOS	10,000,000.00
211209	110101	OTROS GASTOS GENERALES	5,000,000.00
2113		TRANSFERENCIAS CORRIENTES	200,000,000.00
211319	110101	SENTENCIAS Y CONCILIACIONES	200,000,000.00

RUBRO	FUENTE	DESCRIPCIÓN	VALOR
<b>2</b>	<b>AL</b>	<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO SERVICIO DE LA DEUDA E INVERSIÓN</b>	<b>236,250,000.00</b>
<b>21</b>		<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>236,250,000.00</b>
<b>2112</b>		<b>GASTOS GENERALES</b>	<b>236,250,000.00</b>
211201099	110101	<b>Estados de Emergencia Económica y Social Dto. 417 2020</b>	236,250,000.00

ARTÍCULO 2: Enviar copia del presente Decreto a la Secretaría de Hacienda para su contabilización.

ARTÍCULO 3: El presente Decreto rige a partir de su sanción

Dado en el despacho de la Alcaldía Municipal de Chocontá.”

#### Intervenciones

De acuerdo con el numeral 2 del artículo 185 del CPACA el proceso de la referencia se fijó por aviso en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>1</sup> y en la página web de la Rama Judicial<sup>2</sup>, por el término de 10 días, sin que se hayan presentado intervenciones por parte de la ciudadanía.

### **Informe del alcalde del municipio de Chocontá**

Cita como antecedentes normativos del Decreto 25 de 2020, la Constitución Política de Colombia, el numeral 3<sup>3</sup> del artículo 2, y los artículos 3<sup>4</sup> y 42<sup>5</sup> de la Ley 80 de 1993, y el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

Trascribe informe presentado por la Secretaría de Hacienda de Chocontá en el que se exponen los fundamentos que sustentan la expedición del decreto objeto de control.

En este informe se indica que es de conocimiento público la emergencia sanitaria que hoy aqueja al mundo y de la cual no es ajeno el municipio. Precisa que la Alcaldía ha estado en constante atención de la situación mediante la toma de decisiones necesarias y con la activación de los comités pertinentes con los diferentes entes que deben intervenir para que el virus COVID-19 tenga el menor impacto posible en la población.

Señala que como se deben disponer de los recursos necesarios para atender a la población que se ha visto afectada con el confinamiento decretado a nivel nacional, departamental y municipal, fue expedido el Decreto 25 de 2020, con el ánimo de acceder a recursos para atender la población vulnerable y, en consonancia con lo dispuesto a nivel nacional, se hicieron los traslados dispuestos en tal decreto. Reitera como apoyo los considerandos expuestos en el Decreto 25 de 2020.

<sup>1</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

<sup>2</sup> En la sección denominada "Medidas COVID19"

<sup>3</sup> 3o. Se denominan servicios públicos:

Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.

<sup>4</sup> ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.[...]

<sup>5</sup> **ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concurso~~ públicos. [...]

Adicionalmente, vía correo electrónico enviaron los siguientes documentos: Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 expedido por el Ministerio del Interior, el Decreto 153 de 19 de marzo de 2020, la Circular 06 del 19 de marzo de 2020 emitida por la Contraloría General de la República, los Decretos 140 y 156 de 2020 expedidos por la Gobernación de Cundinamarca.

### **Ministerio Público**

El **Ministerio Público** estructuró su concepto en dos partes: en la primera hizo un análisis sobre el control inmediato de legalidad, y la segunda un análisis formal y material del decreto objeto de control.

Al realizar el análisis formal, aduce que el decreto objeto de control fue expedido por el alcalde del municipio, sin identificar la normativa que soporta su actuación y lo faculta para su realización, pues si bien en las consideraciones se refiere a los artículos 209 a 215 de la Constitución y el Decreto 417 de 2020, estas normas no otorgan ninguna facultad al respecto. Dice que igualmente se aludió a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020.

Expone que el decreto fue proferido dentro del término de duración del estado de excepción, entre el 17 de marzo al 16 de abril de 2020, se encuentra numerado, fechado, con la especificación de las facultades que se ejercen y en virtud de las cuales se expide, así como el tema objeto de regulación, una parte con lo que se decreta y con la firma de quien lo expide.

Al efectuar el análisis material, afirma que al revisar los fundamentos legales del acto objeto de control, observa que no se incorporó ninguno relacionado con el Estado de Excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020, salvo la referencia al Decreto 461 de 2020.

Para el agente del Ministerio Público, el artículo 1 del Decreto 461 de 2020 otorgó facultades a los gobernadores y a los alcaldes para que reorientaran las rentas de destinación específica de sus entidades con la finalidad de llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el marco de los dispuesto

en el Decreto 417 de 2020, excluyendo las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política.

Indica que el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020 autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, disposición que permitió realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, pero únicamente para atender el Estado de Excepción.

Precisa que al revisar las consideraciones del acto objeto de control, se advierte que carece de motivación que permita establecer que el traslado presupuestal realizado es necesario para enfrentar las causas generadoras de la declaratoria del Estado de Excepción, y que las partidas presupuestales afectadas no correspondan a aquellas con destinación específica establecida por la Constitución Política, es decir, que correspondan a partidas que conforme a las normas señaladas puedan ser objeto de dichas operaciones.

Por ello, considera que el acto objeto de control no tiene conexidad externa específicamente con el Estado de Excepción de que trata el Decreto 417 de 2020, ni desarrolla ninguno de los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción como lo exige el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; pues no hace siquiera referencia de las acciones necesarias que se deben adelantar para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020 o por qué se requiere adicionar las partidas señaladas en la parte resolutive.

Puntualiza que en las consideraciones del acto, se limita a indicar “Que se hace necesario adicionar dichas partidas al presupuesto General de Rentas y Gastos de la actual vigencia, para la ejecución” sin identificar las partidas y muchos menos mencionar hechos y razones que motivan la decisión.

Frente a los motivos de los actos administrativos, afirma que constituyen un elemento estructural y su ausencia o la falsa motivación generan la nulidad del acto. Destaca que la motivación es expresión del principio de publicidad, constitucionalmente recogida en el artículo 209, tal y como lo dijo la Corte Constitucional Sentencia SU - 250 del 26 de mayo de 1998.

Estima que el Decreto 25 no cumple con los requisitos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 para ser objeto de control inmediato de legalidad, por lo que se ha de declarar inhibida esta corporación. De no acogerse lo anterior, ante la falta de motivación, considera, debe declararse la nulidad conforme lo establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Finalmente, señala que es improcedente hacer el análisis individual de cada artículo del acto por la nulidad que afecta de la decisión de traslado presupuestal.

## **CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

De acuerdo con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 (14) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Administrativos son competentes en única instancia para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados, por autoridades territoriales departamentales y municipales de su jurisdicción.

En el presente caso, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente en única instancia para conocer del proceso, teniendo en cuenta lo siguiente:

El Decreto 25 de 2020 proferido por el alcalde de Chocontá – Cundinamarca corresponde a un acto administrativo de carácter general pues al revisar su texto, el cual fue transcrito en el primer acápite de esta providencia, en este se realizó un traslado en el presupuesto de la vigencia 2020.

Fue expedido en ejercicio de la función administrativa, específicamente en desarrollo de las facultades previstas en los artículos 314 y 315 (9) de la Constitución Política que lo designan como jefe de la administración local y ordenador de los gastos municipales.

Así mismo, el Decreto 25 de 2020 fue expedido el 25 de marzo de 2020, esto es, durante la vigencia y en desarrollo de las medidas del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020, entre el 17 de marzo de 2020 y el 16 de abril del mismo año.

Igualmente, en el acto bajo estudio se cita como fundamento para su expedición el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 que autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas de destinación específica y reducción de las tarifas de impuestos territoriales en el marco de la emergencia.

### **GENERALIDADES DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y PARTICULARMENTE DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA:**

Dado que el Decreto que se examina fue expedido dentro del marco de los llamados estados de excepción, antes de efectuar su análisis, es pertinente recordar los supuestos que determinan y delimitan el ejercicio de las facultades de las autoridades administrativas en estos casos.

Como lo ha precisado la Corte Constitucional<sup>6</sup>, los estados de excepción usualmente suponen la suspensión o modificación de alguna parte de la normatividad vigente junto con la activación de poderes o facultades extraordinarias, dentro de los límites trazados por la Constitución, ante la necesidad de hacer frente a problemas sociales, económicos, de convivencia ciudadana o de otro tipo, graves o sobrevinientes. Específicamente, la Constitución Política de 1991 estableció tres clases de estados de excepción: de guerra exterior (artículo 212), de conmoción interior (artículo 213), y de emergencia económica, social y ecológica (artículo 215) durante los cuales el ejecutivo puede adoptar medidas de carácter legislativo, al tiempo que creó controles y restricciones al uso de estas figuras, desarrolladas por la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción).

En efecto, previó un control político que debe ejercerse por el Congreso de la República y un control jurídico que se ejerce por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, según se trate de Decretos Legislativos, actos administrativos reglamentarios de las autoridades nacionales y los entes territoriales. En cuanto a las restricciones pueden señalarse, la temporalidad de las medidas que se adopten, la prevalencia de los tratados internacionales, los derechos que son intangibles durante los estados de excepción, la prohibición de suspender

---

<sup>6</sup> Para el efecto, puede verse la Sentencia de Constitucionalidad n.º 672 del 28 de octubre de 2015 proferida por la Sala Plena con ponencia del Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

derechos, los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y prohibiciones.

En lo que se refiere al estado de emergencia económica, social y ecológica conviene precisar que está orientado para corregir las alteraciones que desequilibran de forma grave e inminente el orden económico, el orden social, el orden ecológico o aquellas que constituyan grave calamidad pública, pudiendo ser individuales o concurrentes<sup>7</sup>.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política exige que los hechos en que se fundamenta el estado de emergencia económica, social y ecológica sean: (i) distintos a los previstos para la declaración del estado de conmoción interior y de guerra exterior, (ii) que sean sobrevinientes y (iii) tengan tal gravedad que atenten o amenacen atentar de manera inminente el orden económico, social o ecológico, o constituyan calamidad pública.

La declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se establecerá por un periodo hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, por lo que este estado de excepción plantea a un requisito temporal, en el cual el Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para mitigar la crisis. Además, la declaración del estado de emergencia podrá presentarse en todo el territorio o en parte del territorio.

Con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, el Presidente y los ministros expedirán decretos legislativos, cuyo contenido se concretará en: (i) decretos destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (ii) deben referirse a materias que tengan relación directa con las causas que han determinado el estado de emergencia, (iii) no desmejoraran los derechos sociales de los trabajadores, (iv) establecer de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes, caso en el cual, la medida dejará de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso le otorgue carácter permanente.

## **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS DURANTE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN**

---

<sup>7</sup> Quinche Ramírez, Manuel Fernando, 2013. El control de constitucionalidad. Universidad del Rosario, facultad de jurisprudencia.

El llamado control inmediato de legalidad es el control jurídico que se ejerce respecto de los actos administrativos de carácter general que se expiden en ejercicio de la función administrativa durante la vigencia de un estado de excepción, que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo<sup>8</sup>.

El Consejo de Estado ha establecido como características propias del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, las siguientes<sup>9</sup>:

- a) Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y la providencia que lo decide es una sentencia.
- b) Es automático e inmediato, porque la autoridad administrativa una vez expide el acto debe remitirlo para control, so pena que la autoridad judicial asuma, de oficio, el conocimiento del asunto, aun cuando no se haya publicado o divulgado.
- c) Es autónomo, en tanto que es posible que se analice la legalidad de los actos administrativos antes que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, en tanto que se examina la competencia de quien expidió el acto, su motivación y conexidad con el estado de excepción, sujeción a las formas y proporcionalidad de las medidas adoptadas.
- e) Ahora, la sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace transito a cosa juzgada relativa, pues dada la complejidad del ordenamiento jurídico, el control queda circunscrito a las normas desarrolladas en la sentencia, por lo que los actos podrán ser demandados con base en otros fundamentos. Así, el control es compatible con las acciones de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad.
- f) Es participativo, porque los ciudadanos pueden intervenir para defender la legalidad o ilegalidad del acto enjuiciado.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Barcenas. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro. Expediente n.º 110010315000201000200-00(CA). Consejo de Estado. Sentencia de 11 de mayo de 2020. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente n.º 110010315000202000944-00(CA).

Ahora, el control inmediato de legalidad se cumple desde dos perspectivas: (i) un **control de los aspectos formales**<sup>10</sup> específicamente la competencia de la autoridad administrativa para proferir el acto, los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo, finalidad, y el cumplimiento del procedimiento establecido para tal fin; y (ii) un **control de los aspectos materiales**<sup>11</sup> en el que se verifica que el acto no infrinja las disposiciones superiores, y supere los juicios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación de incompatibilidad, además del criterio de no discriminación.

Con fundamento en lo expuesto, se procede al análisis del caso en concreto.

## CONTROL DE LOS ASPECTOS FORMALES

Los actos administrativos como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos se forman por la concurrencia de elementos de tipo **subjetivo** relacionado con la competencia de quien lo profiere, **objetivo** que se refiere a los presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa; y **formal**, es decir, del procedimiento seguido para su expedición. Sin estos el acto adolecería de vicios de formación generadores de invalidez, que afectan su legalidad<sup>12</sup>.

Frente al particular, la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia 01017 del 31 de enero de 2019, con ponencia del magistrado César Palomino Cortés precisó:

42. En ese sentido, es un criterio uniformemente aceptado en el derecho administrativo que para la validez del acto se tienen como requisitos que haya sido expedido por autoridad competente, de conformidad con la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente, que su expedición sea regular y que se observen los motivos y los fines desde el punto de vista de su licitud.

43. Por su parte, para que el acto administrativo se repute como existente se requiere de un órgano que lo profiera, de la declaración de voluntad, de que se precise el objeto o contenido del acto, del respeto por las formas y la observancia de los motivos y sus fines.

44. Para efectos de resolver el caso sub examine, tal como se abordará más adelante, resulta preciso recabar sobre tres de los elementos que permiten

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 11 de mayo de 2020. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Expediente n.º 110010315000202000944-00(CA).

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia de Constitucionalidad n.º 386 del 14 de junio de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia n.º 19950 del 12 de octubre de 2017. C.P. Stella Jeannette Carvajal Bastos. Expediente n.º 11001-03-27-000-2013-00007-00

configurar la existencia del acto administrativo como son a saber: el órgano, la voluntad y la forma.

45. Es así como el órgano, entendido como el ente creador del acto, esto es la entidad estatal que investida de la función administrativa y en ejercicio de sus competencias, emite una manifestación de voluntad consciente, intelectual e intencional, que ajustada a las normas legales y teniendo en cuenta las razones de hecho y de derecho que la determinan, produce efectos jurídicos.

46. Esta manifestación de voluntad de la administración, que cumple con un fin inmediato, se reviste bajo una forma, la cual le permite cumplir con los requisitos y el modo de exteriorizar el acto administrativo; de manera que las formalidades han sido clasificadas en sustanciales y meramente accidentales.

47. Las formalidades sustanciales son aquellas que de estructurarse vician el acto administrativo, tales como el preámbulo, el contenido, los argumentos o razones, la motivación, la parte dispositiva y los recursos procedentes. Contrario sensu, las formalidades accidentales no tienen poder suficiente para perturbar la legalidad del acto, verbigracia requisitos como fecha, encabezamiento, denominación y firma. (Subrayado fuera de texto).

En el caso que nos ocupa, el alcalde de Chocontá, profirió el Decreto 25 de 2020 por medio del cual se hace un traslado en el presupuesto de la vigencia 2020, citando como fundamento las facultades extraordinarias dadas en el Decreto 461 de 2020.

De acuerdo con los artículos 314 y 315 (9) de la Constitución Política los alcaldes son jefes de la administración local y ordenadores de los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

En línea con lo anterior, los artículos 313 y 345 de la Constitución Política señalan que corresponde a los concejos dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, por ello, el alcalde como ordenador no podrá hacer ningún gasto o inversión que no haya sido decretada por el concejo.

En ese sentido, cualquier modificación al presupuesto, tal como adiciones, traslados, reducciones y aplazamientos (artículos 76 a 78 Decreto 111 de 1996) corresponde al concejo municipal a iniciativa del alcalde<sup>13</sup>.

En el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020, fue expedido el Decreto Legislativo 461 de 2020 que facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar las

---

<sup>13</sup> Salvo que, según el Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal sean competencia del alcalde, por tratarse de movimiento presupuestales que solo afecten el anexo del decreto de liquidación del presupuesto de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda en cada sección presupuestal, los cuales se denominan "traslados presupuestales internos". En este sentido puede verse el Concepto n.º 1889 de 5 de junio de 2008 de la Sala de Consulta del Consejo de Estado con ponencia del Dr. William Zambrano Cetina.

rentas de destinación específica en sus entidades territoriales, sin autorización de las asambleas y concejos, ello con el fin de ejecutar las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción.

En efecto, el artículo 1 del Decreto 461 del 2020 expresamente señala:

Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo (sic) municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les 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. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De la norma transcrita se extrae que, la facultad extraordinaria dada a los gobernadores y alcaldes, se limita a la reorientación de las rentas de destinación específica, para lo cual, podrán realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, sin autorización de las asambleas o concejos, hasta el término que dure la emergencia sanitaria.

En esta medida, no se trata de una facultad para realizar de toda clase de operaciones presupuestales, sino sólo de aquellas que deban efectuarse para la reorientación de rentas de destinación específica, cuya finalidad sea ejecutar las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, siempre que la destinación específica de la renta de que se trate no haya sido establecida por la Constitución Política.

La anterior conclusión se refuerza con el hecho que, posteriormente, el Gobierno Nacional tuvo que expedir el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020, para autorizar a los alcaldes y gobernadores para hacer movimientos presupuestales sin autorización de los concejos o asambleas, en todos los demás casos; con el fin de

facilitar la destinación de los recursos a la atención de la emergencia. Esta norma, no es aplicable a este proceso, considerando que el acto administrativo objeto de control se profirió con anterioridad a su entrada en vigencia.

En el caso que nos ocupa, en los considerandos del Decreto 25 de 2020 se cita como fundamento las facultades extraordinarias dadas en el Decreto 461 de 2020. No obstante, visto el texto del decreto se omite identificar si los recursos objeto del traslado presupuestal decretado corresponden a una renta de destinación específica, la destinación que va a dársele a esos recursos y las razones que lo sustentan. Lo que impide verificar si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020 para realizar traslados presupuestales.

Lo anterior, además es contrario al artículo 42 de la Ley 1437 de 2011 según el cual las decisiones de la administración deberán ser motivadas, siendo la motivación un elemento necesario para la validez de los actos administrativos.

Así lo ha señalado el Consejo de Estado - Sección Segunda - mediante sentencia del 05 de julio de 2018, proferida dentro del expediente 110010325000201000064 00 (0685-2010), magistrado ponente Gabriel Valbuena Hernández, en la cual expuso:

Con el fin de analizar este punto, es aconsejable resaltar que la motivación de los actos administrativos constituye un elemento necesario para la validez de un acto administrativo. Es condición esencial que existan unos motivos que originen su expedición y que sean el fundamento de la decisión que contienen. En otras palabras, deben existir unas circunstancias o razones de hecho y de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión. Los motivos son entonces el soporte fáctico y jurídico que justifican la expedición del acto administrativo y el sentido de su declaración y, por lo general, cuando por disposición legal deben ponerse de manifiesto, aparecen en la parte considerativa del acto. En todo caso, aunque no se mencionen expresamente los motivos, debe existir una realidad fáctica y jurídica que le brinde sustento a la decisión administrativa, que normalmente está contenida en los "antecedentes del acto" representados por lo general en distintos documentos, como estudios, informes, actas, etc.

Visto el texto del Decreto 25 del 25 de mayo de 2020 encuentra la Sala que el alcalde de Chocontá realiza un traslado presupuestal, sin indicar las razones o motivos que lo sustentan, la naturaleza de los recursos trasladados, la disponibilidad de estos, como lo indicó el agente del Ministerio Público.

Lo anterior, debido a que al leer la parte considerativa del decreto esta se limita a citar el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 que faculta a los alcaldes y gobernadores para hacer una reorientación de rentas de destinación específica, así como los artículo 209 y 315 de la Constitución

Política sobre la función pública al servicio de los intereses generales y las atribuciones del alcalde para presentar oportunamente al concejo los proyecto de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, respectivamente, sin presentar más argumentos respecto al traslado a realizar.

En ese sentido, se observa que en el Decreto 25 de 2020 el alcalde no señaló los motivos, circunstancias, razones de hecho y de derecho que influyeron en la expedición del acto para el traslado presupuestal, pues resulta insuficiente decir “[q]ue se hace necesario adicionar dichas partidas al presupuesto General de Rentas y Gastos de la actual vigencia, para su ejecución.”, cuando en realidad se hizo fue un traslado, aunado a la ausencia de información respecto a si este se hizo con los recursos permitidos por el Decreto 461 de 2020 y para contener la emergencia social declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Aunque el estado de emergencia económica, social y ecológica declarada en el país es una circunstancia de público conocimiento, ello no implica que se deba omitir la expresión clara de para qué o por qué se requiere el traslado presupuestal, además de brindar claridad respecto a que este se haya efectuado dentro de los rubros permitidos por el Decreto 461 de 2020 y para atender la emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020, pues el Decreto 25 de 2020 es un acto administrativo que debe ser motivado.

Así las cosas, para la Sala es claro que el Decreto 25 de 2020 incumple los requisitos formales, por lo que se encuentra viciado, tal y como ha sido expuesto por el Consejo de Estado en la jurisprudencia previamente transcrita. Por lo anterior, se declarará que el Decreto 25 del 25 de marzo de 2020 proferido por el alcalde de Chocontá - Cundinamarca no se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico al haberse expedido sin motivación, lo que a su vez impide verificar si el alcalde tenía competencia para hacer el traslado efectuado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020.

Se deja constancia que, dadas las circunstancias de excepcionalidad, en la Sala Plena del 31 de marzo de 2020 se acordó que la respectiva providencia judicial sería firmada únicamente por el magistrado o magistrada ponente y la presidenta del Tribunal, siendo que el acta de la Sala en la que se aprueba la decisión certifica los aspectos relacionados con la votación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**Primero.** Declarar que el Decreto 25 de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Chocontá “*POR EL CUAL SE TRASLADA DEL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE CHOCONTÁ, DE LA VIGENCIA 2020*”, no se ajusta al ordenamiento jurídico, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por secretaría de la sección cuarta de este Tribunal **NOTIFÍQUESE ELECTRÓNICAMENTE** la presente providencia al alcalde del municipio de Chocontá al correo electrónico [contactenos@choconta-cundinamarca.gov.co](mailto:contactenos@choconta-cundinamarca.gov.co) y al Procurador II Judicial Administrativo 139 ante esta Corporación, al correo electrónico [namartinez@procuraduria.gov.co](mailto:namartinez@procuraduria.gov.co).

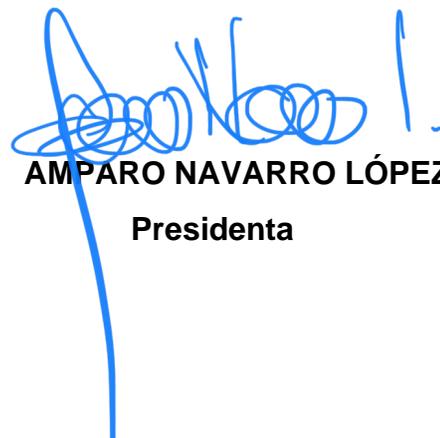
**TERCERO:** Por secretaría de la sección cuarta de este Tribunal **PUBLICAR** la presente providencia en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>14</sup> y en la página web de la Rama Judicial<sup>15</sup>.

**CUARTO:** Cumplido lo ordenado en el numeral anterior, **archivar** el expediente, previas las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**  
Magistrado



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidenta

<sup>14</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

<sup>15</sup> En la sección denominada “Medidas COVID19”