

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUBSECCIÓN “D”**

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

|                              |   |
|------------------------------|---|
| <b>Expediente:</b>           | <b>25000-23-15-000-2020-02025-00</b>      |
| <b>Autoridad Expedidora:</b> | <b>Alcaldía del Municipio de Anolaima</b> |
| <b>Medio de Control:</b>     | <b>Control Inmediato de Legalidad</b>     |

El Alcalde del municipio de Anolaima profirió el Decreto No. 055 del 21 de mayo de 2020, *“Por el cual se adiciona el presupuesto general de gastos e ingresos del municipio de Anolaima para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1º) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de 2020, en marco del Convenio UAEGRD-CDCVI-25 DE 2020 – ADICIÓN I”*.

**CONSIDERACIONES**

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del virus COVID-19 como una pandemia, por el alto grado de propagación y trasmisión.

Con el fin de controlar la propagación del virus COVID-19 en el Estado colombiano, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, a través de la cual adopta medidas sanitarias y de cuarentena para las personas que llegaran a Colombia desde la República Popular de China, Francia, Italia y España. Asimismo, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas para prevenir y controlar la propagación del virus.

A pesar de las medidas adoptadas, el 17 de marzo del año en curso se reportaron setenta y cinco (75) casos de personas contagiadas de COVID-19, lo cual conllevó al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el artículo 215 de la Constitución Política, a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**.

Posteriormente, a través del **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, el Presidente de la República declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de treinta (30) días calendario, como consecuencia de la afectación en la producción nacional y bienestar de la población que se ha generado por las medidas adoptadas para controlar la propagación del virus COVID-19.

Ahora bien, se recuerda que durante el estado de excepción el Presidente de la República queda habilitado para dictar decretos con fuerza de ley, “*mediante los cuales se adoptan medidas dirigidas a conjurar la situación excepcional*”<sup>1</sup>. En este orden, es menester precisar que existen dos clases de Decretos Legislativos: (i) el que declara el estado de excepción y (ii) los que expide el Presidente de la República con fundamento en las facultades excepcionales para legislar otorgadas por la declaración de la situación de emergencia. Así lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia C-802 de 2002, al momento de realizar el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002 “*Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior*”, en los siguientes términos:

*“En suma, debe concluir la Corte que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales”.*

Asimismo, se precisa que las medidas adoptadas en los decretos legislativos dictados durante el estado de emergencia, si bien están amparadas bajo el principio de temporalidad, lo cierto es que su vigencia puede exceder el tiempo de la declaratoria. Al respecto, se trae a colación la sentencia C- 466 de 2017<sup>2</sup>, en la cual se expone:

*“(…) que el principio de temporalidad se tiene por satisfecho en cuanto la medida de excepción tenga una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación, de manera que su vigencia no implique la institucionalización de los regímenes de excepción; **por lo tanto, en desarrollo del estado de emergencia, es procedente adoptar medidas cuya vigencia exceda el término de tal declaratoria**”.* (Negrillas del Despacho).

2. El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*”, dispuso el control inmediato de legalidad, para las medidas de carácter general que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante un Estado de Excepción, en los siguientes términos:

**“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.*

<sup>1</sup>Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009, magistrados ponentes Dr. Humberto Antonio Sierra Porto y Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 466 del 19 de julio de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

**T.A.C. Expediente 2020-02025**

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.*

Del canon transcrito se desprenden tres (3) requisitos para que los actos administrativos sean susceptibles del control inmediato de legalidad, los cuales el Consejo de Estado los ha clasificado en tres (3) factores de competencias<sup>3</sup>, a saber: (i) **factor subjetivo de autoría** que, para la competencia del Tribunal Administrativo, debe ser una entidad territorial; (ii) **factor de objeto**, que sean actos administrativos de carácter general y (iii) **factor de motivación o causa**, que se dicten en ejercicio de la función administrativa y se expidan en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

En este sentido, observa el Despacho que el Decreto No. 055 del 21 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Anolaima, cumple con los presupuestos procesales para ser objeto del control inmediato de legalidad, a saber: (i) Es un acto administrativo de carácter general<sup>4</sup> (factor de objeto), (ii) fue expedido por una entidad territorial<sup>5</sup> (factor subjetivo de autoría), (iii) se realizó con fundamento en la función administrativa<sup>6</sup> y se expidió en desarrollo de un Decreto Legislativo proferido durante el Estado de Excepción declarado el 17 de marzo de 2020 (factor de motivación o causa), a saber:

- El Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, *“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”*, que su parte resolutive es del siguiente tenor:

**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.*

<sup>3</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 4, auto del 31 de marzo de 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00950-00, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>4</sup> El acto administrativo se define como aquella manifestación unilateral de la voluntad de la Administración que crea, modifica o extingue la situación jurídica de una persona o, de un grupo determinado o indeterminado de personas. Así, se destaca que los actos administrativos pueden ser de carácter general o, de carácter particular y concreto, los cuales se diferencian teniendo en cuenta la indeterminación de los sujetos afectados por la decisión administrativa.

<sup>5</sup> El artículo 286 de la Constitución Política establece cuáles son las entidades territoriales en Colombia, dentro de las cuales se encuentran los municipios.

<sup>6</sup> El artículo 209 de la Constitución Política hace referencia a la función administrativa, así: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)”.*

**T.A.C. Expediente 2020-02025**

*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 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.** (Resalta el Despacho).

Así las cosas, de conformidad con el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, por reparto de la Sala Plena, la sustanciación y proyección de la ponencia del asunto de la referencia le correspondió a este Despacho. Por lo tanto, al evidenciar el cumplimiento de los presupuestos procesales para ejercer el control inmediato de legalidad, en la parte resolutive de esta providencia se admitirá el referido medio de control sobre el Decreto No. 055 del 21 de mayo de 2020.

Por lo antes expuesto, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- ADMITIR** el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 055 del 21 de mayo de 2020, *“Por el cual se adiciona el presupuesto general de gastos e ingresos del municipio de Anolaima para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1º) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de 2020, en marco del Convenio UAEGRD-CDCVI-25 DE 2020 – ADICIÓN I”*, proferido por el Alcalde del municipio de Anolaima, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO.- IMPÁRTASE** a la presente actuación, el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, **FÍJESE**, por la Secretaría de la Subsección “D”, en el sitio web de la Rama Judicial “home” principal, en el espacio de Medidas COVID-19, habilitado para cargar la información en la sección de “Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos”; y en el sitio web del Tribunal, un **AVISO** sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o

**T.A.C. Expediente 2020-02025**

impugnar la legalidad del acto administrativo, a través del correo electrónico [s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co).

**TERCERO.- INVITAR** a las Facultades de Derecho, Medicina, Ciencias Económicas, Ciencias Humanas y Ciencia Política de las universidades Nacional, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes y del Rosario; y a la facultad de derecho de la Universidad de Cundinamarca y del Colegio Mayor de Cundinamarca; a la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia; a la Procuraduría Regional de Cundinamarca; a la Personería Municipal de Anolaima; a la Federación Colombiana de Usuarios y Consumidores; a la Federación Nacional de Comerciantes y a la Sociedad de Agricultores de Colombia, a presentar por escrito su concepto (el cual podrán sustentar con documentos electrónicos anexos) acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación electrónica que por secretaría se les libraré para estos efectos. Este concepto podrá ser enviado al correo electrónico [s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co).

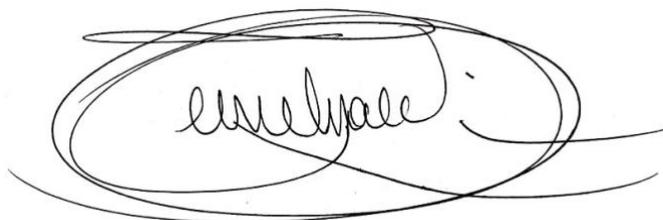
**CUARTO.- INVITAR** a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior; a la Secretaría Jurídica de la Gobernación de Cundinamarca y a la Secretaría Jurídica del municipio de Anolaima, para que rindan concepto (el cual podrán sustentar con documentos electrónicos anexos), dentro del término de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación electrónica que por secretaría se les libraré para estos efectos. Este concepto podrá ser enviado al correo electrónico [s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co).

**QUINTO.- REQUERIR** al Alcalde del municipio de Anolaima, Cundinamarca, para que en el término de diez (10) días allegue al correo electrónico [s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co) los antecedentes administrativos, que se encuentren en su poder, relacionados con la expedición del Decreto No. 055 del 21 de mayo de 2020, *“Por el cual se adiciona el presupuesto general de gastos e ingresos del municipio de Anolaima para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1º) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de 2020, en marco del Convenio UAEGRD-CDCVI-25 DE 2020 – ADICIÓN I”*. En estos antecedentes se deberá incluir copia de este Convenio y sus modificaciones, si las hubiere; lo mismo que los antecedentes de los actos administrativos y contratos estatales para la ejecución del Convenio en mención. También enviará copia del Acuerdo No. 014 de 2019, proferido por el Concejo Municipal de Anolaima, y sus normas modificatorias, si hubieren sido expedidos y sancionados.

**SEXTO.- NOTIFICAR** vía electrónica al Alcalde del municipio de Anolaima esta providencia, de la cual ordenará fijar en la página web oficial de su municipio copia electrónica e íntegra de esta providencia judicial, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de la justicia (artículo 95-7 Constitución Política).

**SÉPTIMO.- NOTIFICAR** al Agente del Ministerio Público la presente providencia, para que dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término dispuesto en el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, rinda concepto (al correo [s02des10admincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s02des10admincdm@notificacionesrj.gov.co)), de conformidad con el numeral 5º del mismo artículo.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Cerveleón Padilla Linares', enclosed within a large, loopy oval scribble.

**CERVELEÓN PADILLA LINARES**  
**Magistrado**