

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "D"



Bogotá, D. C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MAGISTRADO PONENTE: Dr. CERVELEÓN PADILLA LINARES

PROCESO No.: 25000-23-15-000-2020-00735-00.

**AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA DEL MUNICIPIO
DE ANAPOIMA.**

**ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 102-A DEL 26 DE
MARZO DE 2020.**

ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Procede la Sala a ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto No. 102-A del 26 de marzo de 2020, "*Por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto de la actual vigencia fiscal*", expedido por el alcalde del municipio de Anapoima.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto sometido a control.

El alcalde del municipio de Anapoima, Cundinamarca, expidió el Decreto No. 102-A del 26 de marzo de 2020, "*Por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto de la actual vigencia fiscal*", con el fin de mitigar el impacto económico que ha ocasionado la declaración del estado de emergencia por causa de la pandemia del virus COVID-19, específicamente, por las medidas policivas tomadas para evitar la propagación del virus.

Así, advierte el alcalde de Anapoima que, revisado el presupuesto de gastos de inversión de la actual vigencia fiscal, existe disponibilidad de recursos con destinación específica para la adquisición de predios de reserva hídrica, provenientes de reservas anteriores por la suma de \$1.014.696.085 pesos. Por

lo tanto, con fundamento en el Decreto 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*”, proferido por el Presidente de la República, el alcalde del municipio de Anapoima, Cundinamarca, realizó modificaciones al presupuesto de gastos, mediante traslado presupuestal de \$600.000.000 de pesos, para ser acreditados al fortalecimiento de los comités de prevención y atención de desastres. En este orden, dispuso:

“DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: CONTRACREDÍTESE el presupuesto de gastos de la actual vigencia fiscal en la suma de SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$600.000.000) M/CTE, así:

RUBRO Y FUENTE	CONCEPTO	APROPIACIÓN
2	TOTAL GASTOS	\$ 600.000.000
23	Total inversión Armonización Plan de Desarrollo – Vamos por la Equidad Social	\$600.000.000
2310	Sostenibilidad y protección ambiental	\$600.000.000
231009	Adquisición de predios de reserva hídrica y zonas de reserva naturales	\$600.000.000
231009174	Realizar un programa anual para protección de predios de reserva hídrica durante los cuatro años del gobierno. ODS 13 – ODS15	\$600.000.000
231009174 110201	RB LIBRE D IMPUESTOS	\$600.000.000

ARTÍCULO SEGUNDO: ACREDITAR el presupuesto de gastos de inversión de la actual vigencia fiscal, la suma de SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$600.000.000) M/CTE, así:

RUBRO Y FUENTE	CONCEPTO	APROPIACIÓN
2	TOTAL GASTOS	\$ 600.000.000
23	Total inversión Armonización Plan de Desarrollo – Vamos por la Equidad Social	\$600.000.000
2312	Anapoima con prevención y minimización de riesgo	\$600.000.000
231207	Fortalecimientos de los comités de prevención y atención de desastres	\$600.000.000
231207188	Realizar una acción anual de apoyo para el funcionamiento del Comité de Prevención y Atención de Desastres durante los cuatro años del gobierno. ODS 11.	\$600.000.000
231207188 110201	RB LIBRE D IMPUESTOS	\$600.000.000

ARTÍCULO TERCERO: -REMÍTASE copia del presente Acto Administrativo al señor

Gobernador del Departamento de Cundinamarca, para la revisión jurídica prevista en el artículo 305 de la Constitución Nacional, a la Secretaría de Hacienda y al despacho del señor alcalde para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO: -VIGENCIA. El presente Decreto surte efectos fiscales a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*PUBLÍQUESE, REMÍTASE Y CÚMPLASE,
Dado en el Despacho de la Alcaldía del Municipio de Anapoima Cundinamarca, a los veintiséis (26) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).*

*HUGO ALEXANDER BERMÚDEZ RIVEROS
Alcalde Municipal"*

1.2. Actuación procesal surtida.

El magistrado sustanciador, mediante auto del 13 de abril de 2020, admitió el control inmediato de legalidad del Decreto 102-A del 26 de marzo de 2020, y ordenó la fijación del aviso 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", para que cualquier ciudadano interviniera en la defensa o impugnación de la legalidad. Asimismo, invitó a determinadas universidades públicas y privadas¹; a entidades públicas de orden nacional, departamental y municipal; a organizaciones privadas e internacionales, para que presentaran su concepto sobre los puntos relevantes del Decreto objeto de control.

De igual forma, se requirió al alcalde del municipio de Anapoima para que allegara los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto No. 102-A del 26 de marzo de 2020.

1.3. Pruebas allegadas

La Asesora Jurídica (E) del Despacho del alcalde del municipio de Anapoima, mediante mensaje de datos dirigido al correo electrónico del Despacho del magistrado sustanciador, remitió el Acta No. 26032020-001 del 26 de marzo de 2020, de la reunión celebrada por el Consejo de Política Fiscal del municipio de Anapoima.

¹ Universidad Nacional, de Cundinamarca, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes, del Rosario y al Colegio Mayor de Cundinamarca.

1.4. Intervención del Ministerio del Interior

El Subdirector para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior, mediante oficio No. OFI2020-11097-SSC-3110 del 22 de abril de 2020, se pronunció señalando que ese Ministerio no tiene competencia para emitir concepto en el asunto.

1.5. Intervención de la Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

El Director de Asuntos Municipales de la Secretaría de Gobierno del Departamento de Cundinamarca, mediante oficio CE-2020541676 del 4 de mayo de 2020, adujo que el Decreto promulgado por el alcalde del municipio de Anapoima cumple con los requisitos para que el Tribunal Administrativo ejerza el control inmediato de legalidad. Asimismo, advierte que para propender por la salud y bienestar de sus ciudadanos, y adoptar las medidas de prevención, mitigación y control de la emergencia sanitaria, el alcalde de Anapoima, a través del Decreto 102-A del 26 de marzo de 2020, contracreditó y acreditó la suma de \$600.000.000, con el propósito de apropiar recursos para el fortalecimiento de los comités de prevención y atención de desastres del municipio. Lo anterior, tiene como fundamento normativo el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 y el Decreto 512 del 2 de abril de 2020.

1.6. Concepto del Ministerio Público

La Agente del Ministerio Público emitió concepto dentro del término procesal establecido para ello. Advierte que, en principio, el Decreto No. 102-A del 26 de marzo de 2020 está amparado por las facultades otorgadas en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Sin embargo, señala que el alcalde no cumplió con todos los requisitos exigidos en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, para efectuar el movimiento presupuestal, toda vez que en el Decreto 102-A de 2020 no se señalan las razones que justifiquen la necesidad de hacer la reorientación, ni tampoco el presupuesto de los Comités de Prevención y Atención de Desastres

(CPAD) para indicar que este no es suficiente para hacer frente a la emergencia sanitaria. Asimismo, echa de menos la referencia de las actividades específicas que necesitan desarrollar y en las que se utilizarían los recursos, relacionadas directamente con la pandemia.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad el artículo 151-14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 185 ibidem, corresponde a la Sala Plena de los Tribunales Administrativos adoptar el fallo relativo al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, cuya competencia corresponde al tribunal del lugar donde se expidan.

Sin embargo, conforme al artículo 44 de la Ley 2080 de 2021², que adicionó el artículo 185 del CPACA, la Sala Plena de este Tribunal en sesión del 1º de febrero de 2021, remitió a las Secciones o Subsecciones los procesos del Control Inmediato de Legalidad para que fueran estudiados y decididos, según el caso.

En este orden de ideas, el Decreto 102-A del 26 de marzo de 2020 fue expedido por el alcalde del municipio de Anapoima, Cundinamarca, en desarrollo de las facultades conferidas en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, dictado bajo el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica previsto en el artículo 215 de la Constitución Política.

Por lo tanto, se trata de un acto administrativo de carácter general que desarrolla un decreto legislativo y que, por ende, es susceptible del control inmediato de legalidad.

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

2.2. Aspectos relevantes del Control Inmediato de Legalidad

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³, establece el control inmediato de legalidad para examinar las medidas generales adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República durante los estados de excepción.

A su vez, el profesor y tratadista ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO, en su estudio COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO⁴, expone:

*“El control recae sobre [l]as 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, lo que significa cualquier clase de acto administrativo de contenido general expedido con base en los decretos legislativos que se hubieren expedido por el Gobierno Nacional utilizando las facultadas constitucionales de los estados de excepción. **La sentencia deberá analizar la legalidad de estos actos administrativos, frente a la Constitución Política, la ley, y en especial los decretos legislativos que pretenden desarrollar y reglamentar. (...)**”.* (Negritas fuera del texto original).

Fluye de lo anterior que la finalidad del control inmediato de legalidad no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio. Pues, el estado de emergencia no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario y, mucho menos, a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento⁵.

³ «Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia».

⁴ARBOLEDA PERDOMO Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis S.A. Segunda Edición. Sexta reimpresión, abril 2014. págs. 223 y 224.

⁵ La jurisprudencia del Consejo de Estado establece que el control inmediato de legalidad se realiza a través de una “confrontación entre el acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria

Fue así que el artículo 215 Constitucional estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, así como los decretos legislativos y reglamentarios que se expidan para la concreción de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De manera tal que se debe analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

De otra parte, en cuanto a las características sustanciales y procesales del control inmediato de legalidad, la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 5 de marzo de 2012⁶, agrupó aquellas que de tiempo atrás esa Corporación ha definido, así:

“En oportunidades anteriores, la Sala⁷ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos

de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de marzo de 2012, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁶ Consejo de Estado; Sala Plena de lo contencioso administrativo; C.P.: Hugo Fernando Bastidas Barcenás; sentencia del 5 de marzo de 2012; Rad.: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA); Actor: Gobierno Nacional.

⁷ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

*administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*⁸

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.”. (Negrillas para denotar).

Asimismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que **la sentencia que decide el control de legalidad hace transito a cosa juzgada relativa**, porque si bien se efectúa un control integral del acto, no se puede desconocer la complejidad que caracteriza al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, posteriormente, el acto administrativo de carácter general sometido al control inmediato de legalidad puede ser demandado a través del medio de control de simple nulidad, siempre y cuando se alegue la violación de normas diferentes a las estudiadas en el control inmediato de legalidad⁹.

2.3. Examen de legalidad del Decreto No. 102-A del 26 de marzo de 2020

Precisa la Sala que el examen de legalidad del Decreto 102-A de 2020 se realizará mediante la confrontación de este con las normas constitucionales en que se fundamenta, la ley estatutaria que reglamenta los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y, en especial, el decreto legislativo que pretende desarrollar el acto sometido a revisión, que no es otro que el Decreto 461 de

⁸ Esta característica no impide la ejecución de las medidas adoptadas en el acto administrativo, ni tampoco requiere la publicación del acto o, de una demanda de nulidad. Este último aspecto atenúa el principio tradicional de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, este es, el ser una “jurisdicción rogada”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de junio de 2009, Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), C.P. Enrique Gil Botero.

⁹ En la sentencia del 5 de marzo de 2012, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), se recordó la sentencia del 23 de noviembre de 2010, Radicación No. 2010-00196, C. P. Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se precisó la característica de la sentencia de hacer transito a cosa juzgada relativa, en los siguientes términos: “Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”. (Negrillas originales).

2020¹⁰.

Se trata, pues, de un control integral en tanto cobija la competencia como los aspectos formales y de fondo del decreto en mención, tal como lo ha sostenido el Consejo de Estado, por ejemplo, en sentencia del 26 de septiembre de 2019, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

2.3.1. Cumplimiento de los requisitos de forma

El Decreto *sub examine* es un acto administrativo de carácter general y está suscrito por el alcalde del municipio de Anapoima, quien, conforme al artículo 314 Superior, es el jefe de la administración y representante legal del municipio.

Asimismo, se expidió en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de un decreto legislativo, este es, el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, expedido durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Adicionalmente, se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, tales como: i) el encabezado, número y fecha; ii) el epígrafe - resumen de las materias reguladas; iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen; iv) contenido de las materias reguladas - objeto de la disposición; v) parte resolutive; y vi) vigencia y modificaciones.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

¹⁰ La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de octubre de 2013, dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, señaló las normas sobre las cuales recae el control inmediato de legalidad, así: «Siguiendo los anteriores lineamientos se tiene que dicho decreto debe estar acorde con la Constitución y con las normas que le han servido de fundamento, en particular no puede ir más allá de la disposición que va a reglamentar. En relación con las normas con rango de Ley que deben ser observadas a la hora de analizar el Decreto objeto de control, se encuentra por un lado la Ley 137 de 1994 - Estatutaria de los Estados de Excepción - y por el otro, los decretos legislativos proferidos de conformidad con la declaratoria del estado de emergencia social por parte del Gobierno Nacional, en especial, el Decreto-Ley 132 de 2010, reglamentado por el acto administrativo estudiado en el sub lite.».

2.3.2. Cumplimiento de los requisitos de fondo

Previo a analizar el cumplimiento de los requisitos de fondo, es menester referirse a las situaciones fácticas y jurídicas que anteceden el Decreto 102-A del 26 de marzo de 2020, todo con el ánimo de ilustrar de mejor manera la decisión que anticipa la Sala, en el sentido de declarar ajustado a derecho el citado Decreto.

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 transmisión.

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 y adoptó medidas para prevenir y controlar la propagación del virus; la cual fue prorrogada hasta el 28 de febrero de 2021, a través de la Resolución No. 2230 del 27 de noviembre de 2020.

A pesar de las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020 se reportaron setenta y cinco (75) casos de personas contagiadas de COVID-19. Asimismo, conforme al reporte de la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, el 34.2% de la población colombiana estaría en riesgo de contraer el virus COVID-19. De igual forma, al ser la pandemia del coronavirus una amenaza a la salud pública, puede tener incidencia negativa en el sistema económico del país. Por lo anterior, el Presidente de la República, en uso de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política declaró, por el término de treinta (30) días calendario, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

La declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, le otorga al Presidente de la República la facultad de dictar decretos con fuerza de ley (artículo 215 de la Constitución Política), “*mediante los cuales se adoptan medidas dirigidas a conjurar la situación excepcional*”¹¹. Así las cosas, durante los treinta (30) días de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, desde el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020¹², el Presidente de la República junto con todos sus ministros expedieron múltiples decretos legislativos, entre los que se destaca el **Decreto 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*”.

El Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 se expidió con el propósito de implementar mecanismos para mitigar el impacto económico que la emergencia sanitaria declarada por causa del virus COVID-19 genera, como consecuencia de la afectación al empleo por la alteración de las diferentes actividades económica de los comerciantes y empresarios, las cuales inciden en los ingresos de los habitantes, quienes no podrían cumplir con los compromisos económicos previamente adquiridos.

En ese orden ideas, en las consideraciones del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República expresa:

*“Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, **puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.***”

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009, magistrados ponentes Dr. Humberto Antonio Sierra Porto y Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez.

¹² El artículo 4 del Decreto 417 del 17 de marzo dispuso: “*El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación*”; y fue publicado en el Diario Oficial No. 51.259 del 17 de marzo de 2020. Consultado en la página web del Diario Oficial, link: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=7d408fe556af099f85e3ceeb6918>

Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a concejos distritales o municipales.

Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión los efectos de la emergencia sanitaria.

Que, como consecuencia la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.

Que si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que, en todo caso, las autorizaciones previstas en el presente Decreto 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 de 2020, y únicamente durante su vigencia". (Se resalta).

El 26 de marzo de 2020, se reunió el Consejo de Política Fiscal del municipio de Anapoima -COMFIS-, con el fin de estudiar la necesidad, viabilidad y conveniencia para hacer unas "modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y gastos para la vigencia fiscal comprendida ente el 1º de enero y el 31 de diciembre del año 2020 en el municipio de Anapoima". Después de la intervención del Secretario de Hacienda, los integrantes del COMFIS acordaron realizar un traslado presupuestal por la cantidad de \$600.000.000, con el fin de ser acreditados al fortalecimiento de los comités de prevención y atención de desastres del municipio de Anapoima (Acta COMFIS del 26 de marzo de 2020).

Así las cosas, el alcalde del municipio de Anapoima, mediante el Decreto No. 102-A del 26 de marzo de 2020, modificó el presupuesto de gastos de la actual vigencia fiscal, contracreditando la suma de \$600.000.000 para la adquisición y conservación de predios y reserva hídrica, acreditándola para el fortalecimiento de los comités de prevención y atención de desastres. Por lo tanto, se debe estudiar si la medida adoptada en el mentado Decreto está en armonía con la Constitución Política y, principalmente, se enmarca dentro de las facultades conferidas a los gobernadores y alcaldes en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020. Asimismo, si la medida adoptada es proporcional para conjurar la crisis económica causada por la pandemia del virus COVID-19.

El artículo 1º de la Constitución Política establece la estructura política y administrativa del Estado colombiano, en los siguientes términos:

*“**Artículo 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, **con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

Asimismo, el artículo 287 de la Carta Política para garantizar la autonomía de las entidades territoriales, les otorga tres (3) derechos: (i) político, (ii) administrativo y (iii) fiscal, así:

*“**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. **Administrar los recursos** y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales”.* (Se resalta).

El artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con el artículo 315 de la Carta Política dispone que es competencia del Concejo Municipal, “*Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con*

los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación”.

De conformidad con los mentados canones, el Concejo Municipal de Anapoima, expidió el Acuerdo 005 del 26 de noviembre de 2019, *“Por medio del cual se expide el presupuesto de rentas y recursos de capital y gastos para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2020 del municipio de Anapoima”*¹³. Así, en su artículo 31 dispuso que el presupuesto solo podrá ser modificado a solicitud del ordenador del gasto, en los siguientes términos:

“Artículo 31º: El presupuesto aprobado por el Concejo y la Personería, solo podrá ser modificado a solicitud del ordenador del gasto de estos organismos. Para este caso, el ordenador del gasto deberá presentar el proyecto de modificación al Alcalde para que éste las incorpore en el proyecto de Acuerdo que debe presentar al Concejo Municipal de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto”.

De igual forma, se advierte que dentro del anexo “Detalle Ingresos y Gastos Presupuesto – Vigencia Fiscal 2020”, del Acuerdo 005 del 26 de noviembre de 2019, del recaudo propio sin destinación específica se dispuso el monto de \$73.579.999, para el “fortalecimiento de los comités de prevención y atención de desastres”. (folio 55 – Acuerdo 005 del 26 de noviembre de 2019).

Ahora bien, tal y como se expuso párrafos arriba, el Presidente de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política y, con el fin de agilizar las decisiones en materia tributaria en las entidades territoriales para adoptar las medidas encaminadas a conjurar la crisis económica que causa la pandemia del virus COVID-19, expidió el Decreto 461 de 2020, mediante el cual dispuso:

“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia

¹³ Consultado en la página web del Concejo Municipal de Anapoima, link: <http://www.concejo-anapoima-cundinamarca.gov.co/proyectos-de-acuerdo/acuerdo--005-de-2019>

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 consejos municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

Parágrafo 2. *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política .*

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. *Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.*

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. *Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria”. (Se resalta).*

La Corte Constitucional, en la sentencia C-169 del 10 de junio de 2020, analiza la constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020 e indica:

“266. La Corporación señaló que en el caso de la reorientación directa de las rentas de destinación específica de las entidades territoriales la habilitación conferida no se refiere a la expedición del presupuesto, sino tan solo a su modificación, la cual, evidentemente solo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal y que la exequibilidad del artículo 1º debe condicionarse a que se entienda que la reorientación únicamente puede efectuarse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, sin que ello permita modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos de creación o modificación previa de tales rentas. Dado que asambleas y concejos conservan la competencia para expedir el presupuesto dentro de los límites señalados por el legislador, la asignación de recursos para atender, en las siguientes vigencias

fiscales, las necesidades que se deriven de la emergencia deberán ser discutidas y aprobadas de conformidad con el régimen ordinario”.

Y resuelve:

“Primero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor.

Tercero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 3 del Decreto Legislativo 461 de 2020”.

Así las cosas, en atención al artículo 1º del Decreto 461 de 2020, antes transcrito, el alcalde del municipio de Anapoima modificó el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020, realizando un traslado presupuestal, contracreditando el monto de \$600.000.000 para la adquisición y conservación de predios y reserva hídrica, acreditándolos al fortalecimiento de los comités de prevención y atención de desastres del municipio de Anapoima.

Frente a los recursos para la adquisición y conservación de predios de reserva hídrica, se precisa que no son una renta de destinación específica¹⁴

¹⁴ Se entiende por renta de destinación específica aquella “*técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto. La técnica hacendística, en términos generales, las repudia porque tales rentas le restan flexibilidad al presupuesto nacional, ya que desconocen el principio de la unidad de caja al detraer del mismo los dineros correspondientes, con la consiguiente merma del mismo para satisfacer las necesidades de carácter general de la comunidad, tomada en su conjunto*” (Corte Constitucional, sentencia C-590 de 1992). Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado una serie de características de las rentas de destinación específica, a saber: “a. La prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir sobre impuestos nacionales. b. Las rentas de destinación específica proceden únicamente con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución. c. La consagración de rentas de destinación específica no puede darse simplemente por el objeto del ente beneficiario. d. La prohibición de las rentas nacionales de destinación específica se justifica como un instrumento de significación política y de cumplimiento del plan de desarrollo. e. La prohibición constitucional de las rentas de destinación específica tiene como finalidad consolidar las funciones del presupuesto como instrumento democrático de política fiscal, de promoción

establecida por la Constitución Política, sino fueron dispuestos por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011¹⁵, así:

“Artículo 210. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas.

(...). (Negritas para denotar).

Por otro lado, se recuerda que la Ley 1523 de 2012, “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”, define qué se entiende por gestión de riesgos de desastres, en los siguientes términos:

“Artículo 1. De la Gestión de Riesgos de Desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones

del desarrollo económico y de asignación eficiente y justa de los recursos”. (Corte Constitucional, sentencia C-009 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño).

¹⁵“*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*”. Es de anotar que el artículo 210 de la mentada disposición legal sigue vigente, toda vez que el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, al disponer su vigencia y derogatorias, no lo deroga, a saber: “**Artículo 336. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 4° de la Ley 14 de 1983; el artículo 84 de la Ley 100 de 1993; el artículo 174 del Decreto-ley 1333 de 1986; el artículo 92 de la Ley 617 de 2000; el artículo 167 de la Ley 769 de 2002, el artículo 56 y 68 de la Ley 962 de 2005; el parágrafo 1° del artículo 4° de la Ley 1393 de 2010; los artículos 51 a 59 de la Ley 1429 de 2010; el artículo 81 de la Ley 1438 de 2011; **los artículos 69, 90, 91, 131, 132, 133, 134, 138, 141, 149, 152 a 155, 159, 161, 171, 194, 196, 212, 223, 224, 272 de la Ley 1450 de 2011**; los artículos 7°, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; el artículo 7° de la Ley 1797 de 2016; el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4° de la Ley 1951 de 2019”. (Se resalta).

permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Parágrafo 1º. *La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.*

Parágrafo 2º. *Para todos los efectos legales, la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos”.*

De igual forma, el artículo 14 ibidem dispone que los alcaldes, como jefes de la administración local, representan el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres en el Distrito y el municipio. Asimismo, en el artículo 27 ibidem se establece las instancias del Sistema en las entidades territoriales, a saber:

“Artículo 27. Instancias de coordinación territorial. *Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente”.*

Para el funcionamiento de los referidos Consejos, la ley permite la creación de comités para la coordinación de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, así:

“Artículo 29. Funcionamiento de los Consejos Territoriales. *Los consejos territoriales tendrán un coordinador designado por el gobernador o alcalde, cuyo nivel jerárquico deberá ser igual o superior a jefe de oficina asesora. En todo caso, el coordinador deberá vigilar, promover y garantizar el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo.*

Parágrafo 1º. *En los departamentos, distritos y municipios con población superior a 250.000 habitantes, existirá una dependencia o entidad de gestión del riesgo, siempre que su sostenimiento esté enmarcado dentro de las*

disposiciones de los artículos 3o, 6o y 75 de la Ley 617 de 2000. Si dicha dependencia o entidad existiere o fuere creada, quien la dirija, tendrá en todo caso, rango igual o superior a jefe de oficina asesora y su objetivo será el de facilitar la labor del alcalde como responsable y principal ejecutor de los procesos de la gestión del riesgo en el municipio, coordinar el desempeño del consejo territorial respectivo, y coordinar la continuidad de los procesos de la gestión del riesgo, en cumplimiento de la política nacional de gestión del riesgo y de forma articulada con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal.

Parágrafo 2º. Comités y Comisiones técnicas. Los consejos territoriales podrán establecer comités para la coordinación de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo de desastres, siguiendo la misma orientación del nivel nacional. Igualmente, podrán crear comisiones técnicas asesoras permanentes o transitorias para el desarrollo, estudio, investigación, asesoría, seguimiento y evaluación de temas específicos en materia de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres, así como de escenarios de riesgo específicos". (Se destaca).

Por lo tanto, se advierte que el traslado presupuestal efectuado por el alcalde del municipio de Anapoima a los Comités de Prevención y Atención de Desastres, se fundamenta en las facultades otorgadas en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República, durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado el 17 de marzo de 2020. Asimismo, se observa que el traslado se realizó para fortalecer la coordinación de los procesos de reducción del riesgo y manejo de desastres, que se enmarca en la política de gestión del riesgo, la cual va dirigida a "asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo"; es así como, se evidencia conexidad con la causa expuesta por el Gobierno Nacional para facultar a los Alcaldes de realizar modificaciones al presupuesto, sin acudir a los Concejos Municipales, esta es, conjurar la crisis económica que están atravesando los municipios con ocasión a la pandemia del virus COVID-19.

Sin embargo, cabe precisar que si bien el artículo 4º del Decreto estudiado dispone que su entrada en vigencia es a partir de su "expedición", lo cierto es que al ser un acto administrativo de carácter general sus efectos son obligatorios a partir de su publicación, de conformidad con el artículo 65 del

Decreto No. 102-A del 26 de marzo de 2020, alcaldía del municipio de Anapoima.

CPACA, modificado por el artículo 15 de la Ley 2080 de 2021. Esta discrepancia entre lo dispuesto por el artículo 4º del Decreto 102-A de 2020 y el artículo 65 del CPACA por sí sola no genera la nulidad de la disposición, sino que se debe entender que el Decreto objeto de control rige a partir de su publicación; así lo determinó la Sala Plena de esta Corporación en un caso similar, a saber:

“- El artículo 6º de la parte resolutive de la Resolución objeto de control establece que dicho acto rige “a partir de la fecha de su expedición”.

Con relación a este punto debe indicarse que conforme lo establece el artículo 65 del CPACA los actos administrativos generales no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en los términos previstos en dicha norma.

Ahora, tal como esta Sala Plena analizó y resolvió en un caso similar, la discrepancia entre lo dispuesto en el artículo 6º de la Resolución objeto de control y el artículo 65 del CPACA es una circunstancia que por sí sola no tiene la virtualidad para conllevar su anulación, sino para que se entienda que dicha Resolución objeto de control rige desde su publicación”¹⁶.

Es así como, en la parte resolutive de esta providencia se declarará ajustado a derecho el Decreto 102-A del 26 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Anapoima, bajo el entendido que entró en vigor a partir de su publicación.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub-Sección “D”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLÁRASE ajustado a derecho el Decreto 102-A del 26 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto de la actual vigencia fiscal”*, expedido por el alcalde del municipio de Anapoima, Cundinamarca, bajo el entendido que entró en vigor a partir de la fecha de su publicación, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta

¹⁶ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, sentencia del 5 de octubre de 2020, radicación No. 25000-23-15-000-2020-001174-00, M.P. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

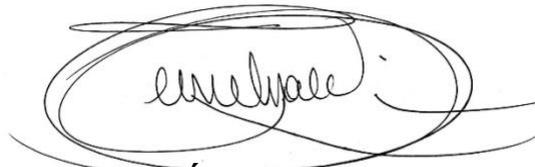
providencia.

SEGUNDO.- Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **NOTIFÍQUESE** esta providencia al alcalde del municipio de Anapoima, por los medios electrónicos autorizados para el particular, atendiendo lo previsto en el artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

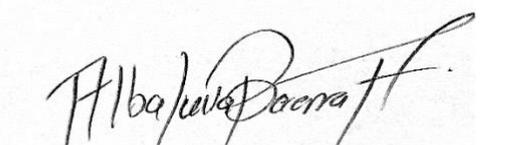
TERCERO.- Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página web de la Rama Judicial “home” principal, en el espacio de “Medidas COVID19”, habilitado para cargar la información en la sección de “Control Automático de Legalidad - Tribunales Administrativos”.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

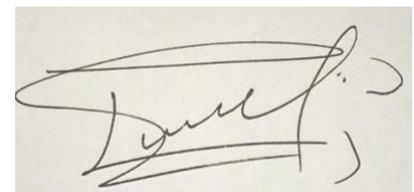
Aprobado como consta en el acta de la fecha.



CERVELEÓN PADILLA LINARES
Magistrado



ALBA LUCIA BECERRA AVELLA
Magistrada



ISRAEL SOLER PEDROZA
Magistrado