



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, diez (10) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>RADICACIÓN:</b>	15001-23-33-000- <b>2020-00596</b> -00
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA
<b>OBJETO:</b>	DECRETO No. 060 DEL 31 DE MARZO DE 2020
<b>TEMA:</b>	TRASLADO PRESUPUESTAL DERIVADO DE DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA
<b>ASUNTO:</b>	<b>SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA</b>

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá a proferir sentencia de única instancia, en los términos de los artículos 185-6 y 187 del CPACA.

## I. ANTECEDENTES

### 1. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

Mediante auto proferido el 4 de mayo de 2020 se avocó conocimiento del decreto de la referencia, a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad respectivo. Asimismo, se ordenó realizar las gestiones previstas en los numerales 2º y 3º del artículo 185 del CPACA.

En cumplimiento de lo anterior, al día siguiente se fijó un aviso a la comunidad en el sitio web de la Rama Judicial<sup>1</sup> y las comunicaciones respectivas se llevaron a cabo por medios electrónicos.

### 2. INTERVENCIONES

#### 2.1. Autoridad que expidió el acto administrativo

Con memorial de fecha 13 de mayo de 2020, el Alcalde del MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA se pronunció como a continuación se sintetiza:

---

<sup>1</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-boyaca/avisos>

Sostuvo que el acto está basado en el Decreto Legislativo No. 417 de 2020 y como trámites previos a su expedición refirió que la determinación fue objeto de discusión en el COMFIS del 30 de marzo de 2020.

Agregó que allí el Secretario de Gobierno Municipal expuso las determinaciones y acciones tomadas en el Comité (sic) Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, que estableció el plan de acción necesario para atender la emergencia surgida del COVID-19 y sugirió disponer los recursos para poder adelantar los procesos de contratación necesarios en el desarrollo de dichas acciones.

Indicó que la Secretaría de Hacienda y el Asesor Financiero informaron al COMFIS que en el presupuesto de la vigencia 2020 no había recursos asignados al rubro de atención de desastres, por lo que era indispensable disponer de recursos para la contratación necesaria, de acuerdo con la declaratoria de emergencia y el aludido plan de acción.

Señaló que, en virtud de lo anterior, concluyó que debían realizarse traslados presupuestales que afectarían únicamente recursos propios, creando un rubro presupuestal específico para su manejo.

Refirió que la medida era necesaria y proporcional debido a la vocación turística del municipio, *“si se tiene en cuenta que la pandemia ingresó a nuestro país por su contagio a través de nacionales y extranjeros que ingresaron de China, y Europa como fue de público conocimiento”*.

Expuso que el alcalde declaró la urgencia manifiesta en la localidad mediante el Decreto No. 056 de 2020 y allí se dispuso la contratación de actividades imprescindibles y necesarias para atender necesidades de salud pública y población vulnerable afectada por la pandemia de COVID-19, entre otras.

## **2.2. Instituciones invitadas a conceptuar**

En el numeral 3º del auto proferido el 4 de mayo de 2020 se invitó a las universidades UPTC, Santo Tomás de Tunja y Fundación Universitaria Juan de Castellanos a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. Sin embargo, las instituciones de educación superior guardaron silencio.

## **2.3. Intervenciones ciudadanas**

Ningún ciudadano presentó escrito de intervención dentro del término de la fijación del aviso señalado en el artículo 185-2 del CPACA.

### 3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 122 Judicial II delegado para asuntos administrativos de Tunja rindió concepto el 1º de junio de 2020, exponiendo los siguientes argumentos:

Hizo referencia a los estados de excepción, al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y a las características del control inmediato de legalidad.

Replicó textualmente las consideraciones del auto proferido el 4 de mayo de 2020 y afirmó que el Decreto Legislativo No. 461 de 22 de marzo de 2020 facultó a los alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales para reorientar rentas de destinación específica de origen legal, con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia.

Añadió que el Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020 extendió las facultades presupuestales al ejecutivo a otras rentas para la atención de la emergencia.

Sostuvo que *“la operación realizada en el decreto [sometido a control] fue contracreditar parcialmente un rubro de un sector del presupuesto y acreditar tal autorización a otro rubro presupuestal del mismo sector, sin que se modifique el monto total del presupuesto (sin abrir nuevos créditos), sino únicamente modifica el decreto de liquidación”*.

Por ende, concluyó que *“el acto objeto de control si bien no desarrolla el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020 (por el criterio de temporalidad), su contenido si es conforme a lo dispuesto en el citado decreto, por lo que se encontraría ajustado; no obstante, de no considerarse así debe declararse la improcedencia del medio de control, pues el acto no desarrolla ningún decreto legislativo en el estado de emergencia”* (Resaltado de la Sala).

## II. CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: **¿El Decreto No. 060 del 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Villa de Leyva (Boyacá), reúne los requisitos para ser sometido al control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA?**

Para contestar el anterior interrogante, la Sala Plena concreta la tesis argumentativa del caso e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

### **1.1. Tesis argumentativa propuesta por la Sala Plena**

*El acto bajo estudio no cumple el criterio de conexidad material debido a que el traslado presupuestal allí dispuesto es de carácter interno y se llevó a cabo en virtud de una declaratoria previa de urgencia manifiesta, lo cual implica que el alcalde ejerció una competencia ordinaria y permanente, que no se deriva del estado de excepción.*

*Por lo tanto, se declarará improcedente la realización del control inmediato de legalidad del Decreto No. 060 del 31 de marzo de 2020.*

## **2. ANÁLISIS DE LA SALA**

### **2.1. Disposiciones sometidas a control**

El Decreto No. 060 del 31 de marzo de 2020 es el siguiente (se transcribe íntegramente):

**“(...) DECRETO No. 060**  
**(marzo 31 de 2020)**

**POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN (sic) UNOS TRASLADOS EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020.**

*EL ALCALDE MUNICIPAL DE VILLA DE LEYVA En uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales y en especial las conferidas en el Artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994, Ley 225 de 1995, Decreto 111 de 1996, acto legislativo 01 de 2001, ley 617 de 2000, ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, ley 1551 de 2012, decreto 568 de 1996, Decreto Municipal No 056 de 2020, y*

#### **CONSIDERANDO:**

- 1. Que el Honorable Concejo Municipal de Villa de Leyva, mediante Acuerdo No. 011 de noviembre 30 de 2019, fijó el Presupuesto Municipal para la vigencia fiscal 2020.*
- 2. Que mediante Decreto No. 142 de 31 de diciembre de 2019, fue liquidado el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Villa de Leyva para la vigencia fiscal del año 2020.*
- 3. Que mediante Decreto No. 056 del 25 de marzo de 2020, se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Villa de Leyva por la declaratoria de calamidad pública y se adoptan medidas para*

hacer frente a la emergencia sanitaria generada por el covid-19 (sic) adoptada por el gobierno nacional.

4. Que el artículo cuarto del Decreto No. 056 del 25 de marzo de 2020 ordena a la Secretaría de Hacienda que realice los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública y de Urgencia Manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo (sic).
5. Que, en consecuencia, de lo anterior, se requiere (sic) unos traslados presupuestales para financiar apropiaciones que se encuentran con recursos insuficientes para atender la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Por lo anteriormente expuesto el alcalde del municipio de Villa de Leyva,

### DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO:** Contra acredítese dentro del presupuesto de Gastos del Municipio de Villa de Leyva para la vigencia fiscal 2020, por (sic) la suma de **CIEN MILLONES DE PESOS M/. (\$100.000.000)**, según el siguiente por menor:

RUBRO	NOMBRE	VALOR
<b>2</b>	<b>PRESUPUESTO DE GASTOS</b>	<b>100,000,000.00</b>
<b>21</b>	<b>GASTOS SECTOR CENTRAL</b>	<b>100,000,000.00</b>
<b>212</b>	<b>GASTOS DE INVERSIÓN</b>	<b>100,000,000.00</b>
<b>2122</b>	<b>INVERSION (sic) CON RECURSOS DE LIBRE DESTINACION (sic)</b>	<b>100,000,000.00</b>
<b>21221</b>	<b>PROGRAMA INVERSION (sic) SOCIAL – RECURSOS PROPIOS ICLD</b>	<b>100,000,000.00</b>
2122116	Mantenimiento y Mejora Infraestructura Vial	100,000,000.00

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Acredítese dentro del presupuesto de Gastos del Municipio de Villa de Leyva para la vigencia fiscal 2020, por (sic) la suma de **CIEN MILLONES DE PESOS M/CTE (\$100.000.000)**, Según (sic) el siguiente pormenor:

RUBRO	NOMBRE	VALOR
<b>2</b>	<b>PRESUPUESTO DE GASTOS</b>	<b>100,000,000.00</b>
<b>21</b>	<b>GASTOS SECTOR CENTRAL</b>	<b>100,000,000.00</b>
<b>212</b>	<b>GASTOS DE INVERSIÓN</b>	<b>100,000,000.00</b>
<b>2122</b>	<b>INVERSION (sic) CON RECURSOS DE LIBRE DESTINACION (sic)</b>	<b>100,000,000.00</b>
<b>21221</b>	<b>PROGRAMA INVERSION (sic) SOCIAL – RECURSOS PROPIOS ICLD</b>	<b>100,000,000.00</b>
2122118	Prevención, atención y mitigación del riesgo de desastres	50,000,000.00
2122119	Atención Emergencia en Salud Pública – COVID 19	50,000,000.00

**ARTICULO (sic) TERCERO:** Envíese Copia (sic) a la Secretaria de Hacienda, a fin de que se realicen los ajustes presupuestales (sic) correspondientes.

**ARTICULO** (sic) **CUARTO:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación.

**PUBLIQUESE** (sic) **Y CUMPLASE** (sic) (...)"

## 2.2. Caso concreto

Analizado el decreto de la referencia, el Tribunal considera que no resulta procedente su enjuiciamiento a través del presente medio de control, por las razones que a continuación se explican:

La decisión referida a avocar conocimiento del asunto se fundamentó en el contenido material del acto, con el cual se realizó un traslado presupuestal, lo que en principio tendría relación con el Decreto **Legislativo No. 461 de 22 de marzo de 2020**. Sin embargo, lo anterior no es suficiente para considerar configurado el criterio de conexidad material.

A efectos de ejercer el control inmediato de legalidad es necesario que los actos administrativos sobre los que versa sean de carácter general, se expidan en ejercicio de la función administrativa y **desarrollen alguno de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción** (arts. 20 L 137/1997 y 136 CPACA), como lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

*"(...) 35. De la normativa transcrita supra [art. 20 L 137/1994] la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:*

*35.1. Debe tratarse de un **acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.***

*35.2. Que haya sido dictado **en ejercicio de la función administrativa**, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

*35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo** expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (...)"<sup>2</sup>*  
(Negrilla fuera del texto original)

Este último criterio no se cumple en este caso. De acuerdo con la motivación del decreto municipal, el traslado presupuestal allí ordenado se deriva de la declaratoria de urgencia manifiesta efectuada por el alcalde a través del Decreto No. 056 del 25 de marzo de 2020. En este

---

<sup>2</sup> C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez.

sentido, el **parágrafo del artículo 42 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública** (Ley 80 de 1993):

*“(...) **PARÁGRAFO.** Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la **urgencia manifiesta**, se podrán hacer los **traslados presupuestales internos** que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (...)”* (Negrilla fuera del texto original)

Esta disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-772 de 1998, “bajo el entendimiento de (sic) que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto”. Para sustentar esta conclusión, el alto tribunal explicó:

*“(...) Cuando se de aplicación al parágrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.*

**Ese tipo de traslados internos, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto,** el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), **no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad,** por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

**Es más, ese tipo de operaciones están autorizadas de manera general,** tal como lo señala expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto (...)

(...)

*Es decir, que de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando **se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales ‘...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente’.** (...)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, la realización de traslados presupuestales internos, como el que se aduce en el acto objeto de análisis (dentro del reglón de programas de inversión social), es una facultad ordinaria que ostentan los

alcaldes y que específicamente está prevista para financiar los contratos que se celebran en virtud de las declaratorias de urgencia manifiesta.

Por ende, en este caso el burgomaestre en principio ejerció una competencia propia de origen legal, lo que en consecuencia significa que su actuación materialmente no desarrolló ningún decreto legislativo dictado en virtud del estado de excepción, como lo indicó el Ministerio Público en su concepto.

Por ende, la Sala Plena declarará improcedente la realización del control inmediato de legalidad, atendiendo la posición actual del Consejo de Estado:

*“(...) dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), **ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo.***

*En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, **el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.** (...)”<sup>3</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

Y más recientemente, el alto tribunal enfatizó:

*“(...) 4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la ‘tutela judicial efectiva’, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello. La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que **un correcto entendimiento de la ‘tutela judicial efectiva’ no puede justificar el***

---

<sup>3</sup> C.E., Sala Especial de Decisión No. 19, Auto 2020-01958, may. 20/2020. M.P. William Hernández Gómez.

**desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces. (...)**<sup>4</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Cabe precisar que no se dictará un fallo inhibitorio porque el acto sí es susceptible de enjuiciamiento, pero no a través del mecanismo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA. Por consiguiente, esta decisión no impide que el control judicial del acto se pueda promover, a solicitud de parte, mediante los demás medios de control anulatorios previstos por el CPACA, como el de nulidad (art. 137)<sup>5</sup>.

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

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR improcedente** el control inmediato de legalidad del **Decreto No. 060 del 31 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA**, por las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión virtual de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
**Magistrado**

---

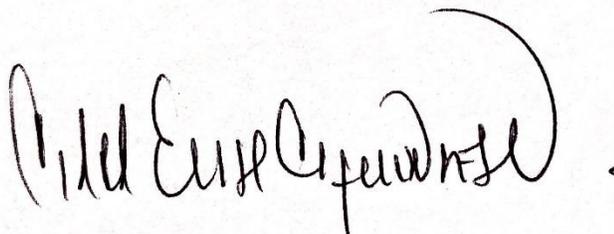
<sup>4</sup> C.E., Sala Especial de Decisión No. 26, Auto 2020-02611, jun. 26/2020. M.P. Guillermo Sánchez Luque.

<sup>5</sup> "(...) ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. // Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (...)"

**Ausente con permiso**  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
**Magistrado**



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
**Magistrado**



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
**Magistrada**



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
**Magistrado**



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
**Magistrado**