



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

Medellín, dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020)

Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Naturaleza:	Revisión de legalidad del Decreto Nro. 202004000238 del 1 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Bello – Antioquia-, <i>"Por medio del cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de la actual vigencia fiscal en la suma de \$2.855.004.445."</i>
Radicado:	05001 23 33 000 2020 01589 00
Instancia:	Única instancia
Sentencia	Nro. 16
Tema:	<i>Declaratoria de Estado de Excepción. Control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por los entes territoriales.</i>
Decisión:	<i>Declara ajustado al ordenamiento jurídico el Decreto objeto de control inmediato de legalidad.</i>

1. ASUNTO.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto Nro. 202004000238 del 1 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Bello – Antioquia-, *"Por medio del cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de la actual vigencia fiscal en la suma de \$2.855.004.445."*

2. ANTECEDENTES.

2.1. Del Decreto objeto de control.

El Alcalde del Municipio de Bello – Antioquia, el 15 de mayo de 2020, vía correo electrónico remitió a esta Corporación copia del Decreto No. 202004000238 del 1 de abril de 2020, con el fin de que se adelante el correspondiente control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. El contenido de la norma es el siguiente:

"(...)



DECRETOS
Abril 01, 2020 20:26
Radicado 202004000238



"Por medio del cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de la actual vigencia fiscal en la suma de \$ 2.855.004.445."

EL ALCALDE MUNICIPAL DE BELLO

Según Acta de Posesión N° 001 del 1 de enero de 2.020 de la Notaría Primera de Bello, En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en la Ley 1551 de 2012, el Decreto Ley 111 del 15 de enero de 1996, el acuerdo 021 de 2014 Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal, el Acuerdo Municipal 017 de 2019, Artículo 8, Decreto 417 de 2020, y Decreto 461 de 2020

CONSIDERANDO:

- A. Que mediante, Acuerdo 017 del 25 de noviembre de 2019, se adoptó el presupuesto general del Municipio de Bello para la vigencia 2.020.
- B. Que por medio del Decreto No. 201904000550 del 31 de diciembre de 2019, se liquidó el presupuesto general del Municipio de Bello correspondiente a la vigencia 2.020.
- C. Que se hace necesario modificar el Decreto de Liquidación, contracreditando, acreditando y adicionar unos rubros presupuestales, para poder apropiar otros que son prioritarios para la administración que se encuentran deficitarios.
- D. Que el numeral 1° del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, establece como atribuciones del alcalde: "cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los Decretos de gobierno, las Ordenanzas y los Acuerdos del Concejo.
- E. Que el ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo 2020, Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, hasta el 30 de mayo del 2020.
- F. Que la Presidencia de la Republica expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por motivo de la epidemia del SARS-CoV-2 (COVID-19) por un término de 30 días calendarios contados a partir de la entrada en vigencia del decreto.
- G. Que la Presidencia de la Republica expidió el Decreto 461 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 y el cual estipulo en su artículo 1 lo siguiente:

"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 municipales.

Facílitese 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."

- H. Que el alcalde del Municipio de Bello mediante decretos 202004000200 del 13 de marzo 2020 y 202004000208 del 16 de marzo 2020 declaró la emergencia sanitaria y la calamidad pública respectivamente, dentro del municipio por motivos del virus del COVID-19.
- I. Que el Secretario de Hacienda, con la firma del presente acto administrativo, certifica la disponibilidad de las apropiaciones a la fecha en el sistema financiero Municipal, en aplicabilidad del artículo 82 del Decreto Ley 111 de 1996, para poder efectuar los contra créditos que permitirán acreditar los rubros del presente Decreto y/o reducirlo.

DECRETA:

Artículo Primero. Contra acreditar el presupuesto de egresos de la actual vigencia fiscal en la suma de **DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS M/L (\$ 2.855.004.445.00)**, acuerdo al siguiente detalle:

RUBRO GASTO	CONCEPTO	VALOR CONTRA-CREDITO
330	RP Ampliación y Adecuación de Infraestructura Educativa - jornada única- Obras complementarias	350,000,000
403	RP Educación Superior	350,000,000
687	RB Col juegos 25 % Adquisición Elementos TIC	56,750,747
688	RB Col juegos 25 % Adecuaciones Locativas	20,000,000
702	RB RP Estampillas Pro cultura	105,710,058
703	RB RP Estampillas Adulto Mayor	328,528,932
704	RB RP D.E. Fondo Municipal de Seguridad Ley 1106/16	494,557,319
705	RB RP D.E. Gestión del Riesgo Ley 1523/12	241,817,220
707	RB RP D.E. Obligaciones Urbanísticas	907,640,169
TOTAL CONTRA-CREDITO DE EGRESOS		2,855,004,445

Artículo Segundo. Acreditar el presupuesto de egresos de la actual vigencia fiscal en la suma de **DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS M/L (\$ 2.855.004.445.00)**, acuerdo al siguiente detalle:

RUBRO GASTO	CONCEPTO	VALOR CREDITO
440	RP Gestión de la salud pública.	1,423,753,698
686	RB Col juegos 25 % Servicios Técnicos	56,750,747
683	RB Col juegos 25 % Honorarios	20,000,000
708	RP D.E. Manejo del Riesgo Covid - 19	1,354,500,000
TOTAL CREDITO DE EGRESOS		2,855,004,445

(...)
PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
"Firmado por el alcalde municipal OSCAR ANDRÉS PÉREZ MUÑOZ en el original"
(...)"

2.2. Trámite procesal.

El Despacho sustanciador, profirió auto el 18 de mayo del presente año, mediante el cual dispuso avocar conocimiento y dar inicio al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

En orden a lo anterior, dispuso entre otras cosas, la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de este Tribunal, anunciando la existencia del proceso, por el término de 10 días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Así mismo, comunicar inmediatamente la iniciación del presente asunto al Alcalde del Municipio de Bello – Antioquia-, así como al Concejo Municipal de dicha localidad, al Gobernador de Antioquia y al Presidente de la República, para que si lo consideraban oportuno intervinieran indicando las razones que en su criterio justifican la legalidad del acto que se revisa.

Atendiendo a que toda la población se halla en situación de aislamiento preventivo obligatorio (Decreto 457 del 22 de marzo de 2020), las respuestas serían recibidas a través del correo electrónico del despacho sustanciador.

En esta misma providencia, se exhortó al Municipio de Bello – Antioquia, por conducto del señor Alcalde municipal, para que dentro del término de diez (10) días siguientes al envío del correo electrónico, remitiera copia de los trámites que antecedieron al acto demandado, y de la totalidad de los antecedentes administrativos con los que cuente la municipalidad.

Por último, correr traslado al Ministerio Público para rendir el concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 -5 - del CPACA.

Las notificaciones se surtieron vía correo electrónico el 18 de mayo de la presente anualidad, mismo día en que se publicó el aviso a la comunidad, a través de los medios dispuesto para ello.

De otro lado, el 1 de julio de 2020 se decretó prueba de oficio, la cual fue notificada en la misma fecha, ordenando oficiar al Municipio de Bello para que informara lo siguiente:

"(...) Deberá el Municipio de Bello – Antioquia, a través de su Alcalde municipal indicar en relación con el Decreto sometido al medio de Control Inmediato de Legalidad lo siguiente:

- 1. Origen de los recursos a los que se refieren las partidas que se pretenden contra acreditar.*
- 2. Deberá precisar la clase de presupuesto al que corresponde las partidas que se contra acreditan y se acreditan, esto es, funcionamiento, inversión o servicio de la deuda.*
- 3. Indicará, si las partidas que se contra acreditan y que correlativamente se acreditan afecta diferentes secciones del presupuesto del Municipio de Bello (Ant.), y en tal caso, señalará la forma cómo resultan afectados. Es decir, se hace algún traslado presupuestal de una sección a otra?.*
- 4. Informará si se están reorientado recursos de destinación específica, en caso tal, deberá indicar la norma que establecía la destinación específica. Igualmente, deberá el ente territorial aportar el acto administrativo que aprueba el presupuesto para la vigencia fiscal 2020 y el respectivo COMFIS, además de toda la documentación que dé cuenta del origen de los recursos con los cuales se están haciendo los movimientos presupuestales mediante el Decreto en estudio.*

La anterior documentación e información hace parte de los antecedentes administrativos que se solicitaron desde el auto que avocó conocimiento del asunto -num. 3 del art. 185 del C.P.A.C.A.

En consecuencia, se le concede a la autoridad municipal requerida el término de UN (1) DÍA, siguiente a la notificación del presente auto, para que brinde la información y documentación requerida, advirtiéndose que para ello se cuenta únicamente con el correo electrónico des14taanq@cendoj.ramajudicial.gov.co(...)"

2.3. Intervenciones.

No se realizaron intervenciones durante el trámite de la actuación.

2.4. Concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público a través de la Procuradora 31 Judicial II, Delegada ante el Despacho del Magistrado sustanciador, rindió concepto en el cual manifestó que en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que se declaró

en Colombia derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, el cual, en su artículo primero, dispone:

"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 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."*

Señala que, como de su sola denominación, no es posible determinar si los recursos de que trata el decreto objeto de estudio están financiados o provienen de rentas de destinación específica sea por disponerlo así la Constitución, la ley, una ordenanza o un acuerdo Municipal y en la parte motiva ninguna explicación sobre el asunto se brinda, pese a la petición de antecedentes que hiciera el Despacho en el auto con el que se avocó conocimiento del presente asunto, el Municipio de Bello no satisfizo la carga de demostrar que el traslado efectuado en el acto administrativo controlado se ajustara a derecho, concretamente, no demostró que los recursos objeto de traslado estuvieran afectos a un rubro de destinación específica y en esa medida, tampoco su íntegra adecuación al Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, que constituye la fuente directa de dicha decisión.

Agrega que, si bien en la parte motiva, se indica que el alcalde se encuentra autorizado por el Acuerdo No. 017 de 2019 para realizar modificaciones presupuestales, también lo es que el mismo no fue aportado a efectos de verificar dicha facultad, recordando aquí la regla probatoria según la cual, de las normas locales debe allegarse prueba al expediente (Art. 167 CPACA), sin que, previa consulta en su página web oficial sobre el acto administrativo aprobatorio del presupuesto y/o COMFIS, se obtuvieran resultados positivos.

Advierte también que mediante Decreto Legislativo 512 del 02 de abril de 2020, se facultó a los alcaldes para que mediante decreto y durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, efectúen adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales con el fin de canalizar o ejecutar recursos que se destinen exclusivamente para la atención de esta emergencia, es decir, extiende las facultades presupuestales al ejecutivo no solo con la reorientación de las rentas de destinación específica, sino con otras rentas de que disponga para la atención de la emergencia.

Sin embargo considera que de la información con la que cuenta el expediente no puede calificarse el origen de los recursos que son objeto de traslado presupuestal, para ubicarlos en los supuestos para los que la norma de excepción otorga facultades, en especial, no se cuenta con medio probatorio, ni siquiera sumario, de que los mismos no se correspondan con rubros que se nutran con recursos de destinación específica de orden constitucional, restricción que se predica tanto del D.L 461 como del 512 de 2020.

Pese a ello, es posible afirmar, a través de una integración normativa, concretamente de las Leyes 1276 de 2014 y Ley 666 de 200115, que, por lo menos las estampilla pro adulto mayor y pro cultura, se corresponden con rentas de destinación específica de orden legal y en esa medida se enmarcan en los supuestos dentro de los cuales el D.L. 461 de 2020 habilitó la competencia del ejecutivo para efectuar traslados presupuestales.

Manifiesta igualmente que debe llamarse la atención en el sentido de no acreditarse en el expediente en qué porcentaje se afecta el rubro de estampilla pro adulto mayor con el traslado presupuestal dispuesto, considerando que puede dejarse desfinanciado pese a estar destinado a la población que en el contexto de la pandemia por COVID-19, se ubica en mayor riesgo de contagio y muerte, echándose de menos, en esa misma línea, el soporte que muestre cómo se atenderá la población destinataria de dicha tasa.

Por lo anterior, solicita que se declare no ajustado a derecho el Decreto N° 202004000238 del 01 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Bello.

Así, surtidos los trámites de rigor procede la Sala Plena a pronunciarse de fondo, previas las siguientes,

3. CONSIDERACIONES.

3.1. Competencia.

Esta Corporación es la autoridad judicial competente para adelantar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"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.*

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.

El artículo 185 del CPACA, en general, regula el trámite de control inmediato de legalidad de actos, en particular, señala como función de la Sala Plena de esta Corporación, la siguiente:

"6. Vencido el traslado para rendir el concepto por el Ministerio Público, el Magistrado Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional". (Negrillas y subrayado de la Sala)

3.2. Análisis Jurídico.

En el caso concreto, de salir avante el examen de viabilidad o procedencia del medio de control, el estudio de legalidad del acto administrativo que interesa a este proceso, se circunscribe a la confrontación de dicho 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 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.

3.3. Naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994¹ e incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

En el marco de este instrumento judicial, es preciso analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. De igual forma, el estudio de legalidad de los actos administrativos que se someten al control judicial, impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el ordenamiento constitucional para legislar por vía excepcional.

Los elementos esenciales que caracterizan este mecanismo de control, permiten definirlo como un examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que expidió el acto administrativo, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Corte Constitucional en sentencia C-179/94, al realizar el control previo, integral y automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*", de acuerdo con el artículo 241-8 en concordancia con el 153 de la Constitución Política, señaló las siguientes razones de constitucionalidad de la norma que fue aprobada como artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994:

"(...) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye

¹ "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*"

al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable." (Subrayado no es del texto original)

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, explicando que, si bien se trata de un control automático, integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto del proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida al control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010², la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción:

"La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede

² Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP Ruth Stella Correa Palacio, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

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."

De acuerdo con la jurisprudencia traída a cita, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de ilegalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

Ahora bien, en consonancia con el criterio jurisprudencial antes enunciado, el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que "(...) Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen."

En posterior pronunciamiento contenido en la sentencia del 31 de mayo de 2011³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó el alcance del control automático de juridicidad ejercido por esta Corporación respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción; así mismo, reiteró los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

"La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

"De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa,*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción".*

3.4. Elementos esenciales del control inmediato de legalidad.

Con base en la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, es posible identificar los siguientes elementos que caracterizan el control inmediato de legalidad:

i. Carácter jurisdiccional: el examen del acto administrativo que es materia del control se realiza en el curso de un proceso judicial, de modo que la decisión mediante la cual se resuelve la legalidad es una sentencia, la cual produce los efectos establecidos en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 en cuanto a las decisiones de la Jurisdicción sobre la nulidad o legalidad de actos administrativos sometidos al escrutinio judicial en virtud de este medio de control.

³ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

ii. Carácter **integral** del control: el control inmediato de legalidad se efectúa sobre la totalidad del acto y tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Sin embargo, el carácter integral del control no obliga al Tribunal que conoce el trámite a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico.

Sobre este punto, se ha pronunciado el Consejo de Estado para definir el alcance de la integralidad, así:

"4.4.- El Control inmediato de legalidad es integral, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. -

Definido el marco normativo, el acto objeto de control y la competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades nacionales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, se precisa que el alcance del control inmediato se reputa integral.

En efecto, el carácter integral del control no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico. Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar "que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico."

Por tal motivo, aun cuando la Sala se pronunciará, como le corresponde, respecto a la legalidad del acto, y como quiera que la decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados."⁴

Es por lo anterior que este instrumento judicial comporta un control integral, en cuanto debe efectuarse sobre el fondo y la forma de la medida general revisada; por consiguiente, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Cabe anotar que el juicio sobre estas medidas es de constitucionalidad y de legalidad, como también es de razonabilidad, cuestión que exige aplicar el test de proporcionalidad para determinar si la medida es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

⁴ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de mayo de 2016, expediente con radicación número 11001 03 15 0002015 02578-00, CP Guillermo Vargas Ayala, proceso: control inmediato de legalidad. (Decreto Reglamentario 1814 de 14 de septiembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con la Ministra de Relaciones Exteriores).

iii. La **autonomía**: de acuerdo con esta característica, es posible la revisión de los actos administrativos sometidos al control inmediato de legalidad, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. Este atributo debe entenderse sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo, si ésta ya se profirió, o para el momento en que se profiera.

Sobre esta característica, el Consejo de Estado en la citada sentencia del 31 de mayo de 2011⁵ señaló:

"(iii). Su autonomía, consistente en que resulta "posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan"; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo."

iv. El control es inmediato o automático: las autoridades competentes que dictan los actos administrativos de carácter general en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tienen el deber de remitir los mencionados actos al Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa que tenga competencia para conocer el trámite de control, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994; es decir, inmediateamente se expide la norma, la autoridad competente debe remitirla a la jurisdicción para que ejerza el examen de legalidad correspondiente.

Cabe anotar que del carácter inmediato de este control judicial devienen las siguientes características definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado:

"Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i). No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

⁵ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

ii). No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii). También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal".⁶

iv). El control es oficioso: el Juez de lo contencioso administrativo competente está facultado para asumir el conocimiento de los actos administrativos controlables de forma oficiosa, cuando la autoridad emisora de los mismos incumple el deber de enviarlos a la jurisdicción.

v). La decisión de la jurisdicción al ejercer el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa: bajo la premisa de que esta modalidad de control tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado con el resto del ordenamiento jurídico, sin embargo, ante la imposibilidad de desarrollar una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo controlado con todos los preceptos existentes de rango constitucional o legal, se entiende por la jurisprudencia del Consejo de Estado que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerce la facultad de fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos.

vi). El control judicial inmediato de legalidad es principal, esto es, compatible y coexiste, sin estar supeditado a la residualidad, respecto de los mecanismos procesales ordinarios a través de los cuales los ciudadanos pueden impugnar los actos administrativos para que la Jurisdicción resuelva su legalidad, como el contencioso objetivo de anulación establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

(vii). El análisis debe efectuarse en aplicación de los principios de causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad.

Al respecto de estas características, en sentencia del 8 de julio de 2014⁷ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación⁸ había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

"iv) La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP. Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

⁷ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Danilo Rojas Betancourth, expediente con radicación número: 11001031500020110112700(CA), actor: Gobierno Nacional, materia: control inmediato de legalidad del Decreto 2962 del 18 de agosto de 2011.

⁸ (7) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, rad. CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.

v) El principio de proporcionalidad demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos con su implantación (13)⁹. En opinión de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración" (14)¹⁰.

vi) Por último, el principio de necesidad pretende que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.

13. En conclusión, los principios señalados: integralidad, autonomía, oficiosidad, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad han sido identificados y recogidos por esta corporación como instrumentos que orientan el juicio que sobre los actos administrativos ha sido confiado a la Sala Plena Contenciosa en virtud del control inmediato de legalidad."

Sobre la finalidad de este instrumento judicial, es de señalar que en los precisos términos de la sentencia C-179 de 1994 de la Corte Constitucional, "*Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.*"

3.5. Presupuestos del control inmediato de legalidad.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹¹, Estatutaria de Estados de Excepción, 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, a través del Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales.

⁹ (13) Los principios de proporcionalidad y necesidad fueron recogidos en la decisión del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Ricardo Hoyos Duque, sentencia de 3 de mayo de 1999, rad. CA- 011, actor: Superintendencia Bancaria, demandado: circulares externas 85 del 27 de noviembre de 1998 y 002 de febrero 9 de 1999 expedidas por la Superintendencia Bancaria.

¹⁰ (14) Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en la Sentencia C-403/10, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹¹ "Artículo 20. Control 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 autoridad 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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición."

Para efectos de delimitar lo que es objeto de este medio de control inmediato de legalidad, que versa sobre actos administrativos de carácter general, dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, y diferenciar este mecanismo judicial de los que se ejercen respecto de otros actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de funciones que corresponden a un marco jurídico distinto, señala esta magistratura que el fundamento constitucional de las atribuciones de reglamentación que corresponden al ejecutivo municipal, se encuentra en el artículo 315 de la Carta.

Como lo indica el artículo 315 superior, a los alcaldes fueron conferidas atribuciones para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; además, les corresponde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo gobernador. En tal sentido, precisa la norma constitucional que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y está facultado para dirigir la acción administrativa del ente territorial y para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del mismo, entre otras atribuciones.

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, mediante el cual se modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece las funciones de los alcaldes en relación con (a) el concejo, (b) el orden público, (c) la Nación, el Departamento y las autoridades jurisdiccionales, (d) la Administración Municipal, (e) la Ciudadanía, (f) la prosperidad integral de su región, entre otras competencias administrativas.

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

4.1. Requisitos mínimos de procedibilidad.

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial reseñado en precedencia, abordará la Sala el estudio del acto administrativo que es materia de control - Decreto Nro. 202004000238 del 1 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Bello - Antioquia-, *"Por medio del cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de la actual vigencia fiscal en la suma de \$2.855.004.445."*

Como premisa inicial, reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control, en razón de su carácter excepcional.

Después de verificar los requisitos de forma del acto administrativo controlado datos mínimos para su identificación, la invocación expresa de las facultades que se ejercen y el objeto de las mismas- en virtud de las cuales fue avocado el conocimiento de este mecanismo jurisdiccional, esta colegiatura advierte que de superarse el examen de viabilidad o procedencia del medio de control inmediato de legalidad, el análisis material del referido acto debe adelantarse mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

Ahora, para el caso bajo estudio, es de resaltar que, la Organización Mundial de la Salud – OMS- catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19) como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**¹². Informa así mismo, que los *“coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas.”*¹³

El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución 385** *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó también como soporte que conforme al artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

¹² Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud.

¹³ *Ibidem*.

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

"Artículo 1º. *Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

Artículo 2º. *Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:*

(...)

2.6. *Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.*

(...)"

El 12 de marzo de 2020, el **Presidente de la República**, invocando la Resolución precitada 385 de la misma fecha, impartió la **Directiva Presidencial N° 02**, dirigida a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, dentro del asunto que nominó: "*Medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19, a partir del uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones –TIC-*".

Posteriormente, y ante la contingencia producto del Coronavirus, el **Presidente de la República**, mediante **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación: "**Artículo 1.** *Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto. Artículo 2.* *El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis y Artículo 3.* *El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo...*".

Con fundamento en la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y las medidas adoptadas para hacerle frente al virus y la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el Presidente de la República, las entidades territoriales vienen expidiendo actos administrativos mediante los cuales se adoptan medidas

y acciones a fin de garantizar la debida protección de salud de la población y mitigar su impacto, los cuales han sido remitidos a esta Corporación para el control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con lo antedicho, el acto administrativo sometido en esta ocasión a control inmediato de legalidad cumple con los dos primeros requisitos que alude la norma en cita, ya que se trata de un acto general expedido por el señor Alcalde del Municipio de Bello – Antioquia, y que el mismo fue proferido en ejercicio de la función administrativa que le es propia, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales que le fueron asignadas; ahora bien, respecto al cumplimiento del tercer requisito, consistente en que el acto debe fundamentarse en el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el señor Presidente de la República en todo el territorio nacional, y el desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción, se observa que el mismo también se cumple de acuerdo con lo siguiente:

El Decreto municipal No. 202004000238 del 1 de abril de 2020 fue expedido "(...) En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en la ley 1551 de 2012, el Decreto Ley 111 del 15 de enero de 1996, el acuerdo 021 de 2014 Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal, el Acuerdo Municipal 017 de 2019, Artículo 8, Decreto 417 de 2020, y Decreto 461 de 2020. (...)".

Ahora bien, según las consideraciones que dieron lugar a su expedición, se advierte que tuvo como sustento lo siguiente: **i)** Que mediante el Acuerdo N° 017 de 2019 se adoptó el presupuesto general del Municipio de Bello para la vigencia 2020; **ii)** Que mediante el Decreto N° 201904000550 de 2019 se liquidó el presupuesto general del Municipio de Bello correspondiente a la vigencia 2020; **iii)** Que es necesario modificar el Decreto de Liquidación contra acreditando, acreditando, y adicionando unos rubros presupuestales, con el fin de apropiar otros que son prioritarios para la administración y que se encuentran deficitarios; **iv)** Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución N° 385 de 2020, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19, y se adoptan medidas para hacer frente al virus; **v)** Que la Presidencia de la República expidió el Decreto 417 de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con ocasión del Covid-19; **vi)** Que mediante el Decreto 461 de 2020 el Presidente de la República autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos; **vii)** Que mediante Decretos 202004000200 del

13 de marzo de 2020 y 202004000208 del 16 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Bello declaró la emergencia sanitaria y calamidad pública dentro del municipio con ocasión del virus Covid-19; **viii)** Que el Secretario de Hacienda certificó la disponibilidad de apropiaciones en el sistema financiero municipal, en aplicación del artículo 82 del Decreto 111 de 1996, para poder efectuar los contra créditos que permitirán acreditar los rubros del decreto y reducirlos.

A lo anterior, se agrega que en su parte resolutive decreta lo siguiente:

"(...)

DECRETA:

Artículo Primero. Contra acreditar el presupuesto de egresos de la actual vigencia fiscal en la suma de **DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS M/L (\$ 2.855.004.445.00)**, acuerdo al siguiente detalle:

RUBRO GASTO	CONCEPTO	VALOR CONTRA-CREDITO
330	RP Ampliación y Adecuación de Infraestructura Educativa - jornada única- Obras complementarias	350,000,000
403	RP Educación Superior	350,000,000
687	RB Col juegos 25 % Adquisición Elementos TIC	56,750,747
688	RB Col juegos 25 % Adecuaciones Locativas	20,000,000
702	RB RP Estampillas Pro cultura	105,710,058
703	RB RP Estampillas Adulto Mayor	328,528,932
704	RB RP D.E. Fondo Municipal de Seguridad Ley 1106/16	494,557,319
705	RB RP D.E. Gestión del Riesgo Ley 1523/12	241,817,220
707	RB RP D.E. Obligaciones Urbanísticas	907,640,169
TOTAL CONTRA-CREDITO DE EGRESOS		2,855,004,445

Artículo Segundo. Acreditar el presupuesto de egresos de la actual vigencia fiscal en la suma de **DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS M/L (\$ 2.855.004.445.00)**, acuerdo al siguiente detalle:

RUBRO GASTO	CONCEPTO	VALOR CREDITO
440	RP Gestión de la salud pública.	1,423,753,698
686	RB Col juegos 25 % Servicios Técnicos	56,750,747
683	RB Col juegos 25 % Honorarios	20,000,000
708	RP D.E. Manejo del Riesgo Covid - 19	1,354,500,000
TOTAL CREDITO DE EGRESOS		2,855,004,445

(...)"

De lo señalado se desprende que la motivación del decreto bajo estudio, es producto del desarrollo de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, y además se fundamenta en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se faculta a los gobernadores y alcaldes, entre otras, para reorientar 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, durante el término que dure la emergencia sanitaria; al respecto dispuso el citado Decreto Legislativo lo siguiente:

"(...) **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 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.(...)"*

Por lo anterior, teniendo en cuenta que el Decreto N° 202004000238 del 1 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Bello – Antioquia, cumple con los requisitos de procedibilidad establecidos para la viabilidad del control inmediato de legalidad, consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011; le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación realizar su estudio de fondo, con el fin de establecer si se ajusta a las normas constitucionales y legales que le son aplicables.

4.2. Control de aspectos formales del decreto.

Los aspectos formales del decreto, se circunscriben a la verificación de los requisitos que atañen a la competencia y a la forma como fueron expedidos, esto es, que quien lo expida se encuentre desempeñando la función administrativa, sea competente para ello, que el decreto examinado tenga elementos suficientes que

permiten su identificación y la firma de quien lo suscribe, por todo lo cual puede advertirse en relación con el Decreto N° 202004000238 del 1 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Bello - Antioquia, lo siguiente:

- a) Cuenta con los elementos suficientes que permiten su identificación, Decreto N° 202004000238 del 1 de abril de 2020.
- b) Se encuentra suscrito por el Alcalde municipal de Bello – Antioquia.
- c) Aduce las consideraciones o motivaciones que se tuvieron en cuenta para tomar dicha decisión.
- d) Adopta unas decisiones como se evidencia en el cuerpo de su articulado.
- e) Invoca e identifica las facultades que permitieron su expedición, tanto en el encabezado como en las consideraciones, citando las conferidas por los decretos nacionales 417 y 461 de 2020, y, la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Por lo antes visto, la Sala encuentra cumplida la exigencia relativa a la competencia formal del Alcalde municipal de Bello - Antioquia al desarrollar normas de rango legal como las invocadas.

4.3. Control de aspectos materiales del decreto.

En este punto, se abordará el estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es, la conexidad o causalidad normativa entre la decisión adoptada por la entidad territorial y las atribuciones otorgadas por los decretos legislativos que le sirvieron de sustento, como también el ajuste de la medida con el resto del ordenamiento jurídico; y la proporcionalidad marco bajo la cual se evalúa la transitoriedad y necesidad de la directriz impartida por la administración municipal.

- **Conexidad.**

Se debe establecer si, el contenido del acto objeto de Control Inmediato de Legalidad guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado, y si desarrolla el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo, debiendo encontrarse a su vez ajustado a las normas constitucionales y legales, que rigen la materia.

Al declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 417 de marzo 17 de 2020, el presidente de la República señaló, en la parte

resolutiva, que el Gobierno Nacional ejercería las facultades a que hace referencia el artículo 215 de la Constitución y demás disposiciones que requiriera para conjurar la crisis y agregó que adoptaría, mediante decretos legislativos, aquellas medidas adicionales necesarias para ello, y para impedir la extensión de sus efectos.

Con base en las facultades excepcionales, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, expidió el Decreto Legislativo 461 de marzo 22 de 2020 por medio del cual autorizó 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.

Ahora bien, se observa que en el Decreto N° 202004000238 del 1 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Bello – Antioquia, se hace alusión al Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes, para la reorientación de rentas de destinación específica de sus respectivas entidades territoriales, en el marco de la emergencia económica decretada.

De igual forma, en las consideraciones de dicho acto se señala que resulta necesario modificar el decreto de liquidación del presupuesto general del Municipio de Bello para la vigencia 2020, con el fin de contra acreditar, acreditar y adicionar unos rubros presupuestales, con el fin de apropiar otros que son prioritarios para la administración municipal, y que actualmente se encuentran deficitarios.

Por lo anterior, ordenó contra acreditar el presupuesto de egresos de la actual vigencia fiscal en la suma de \$2.885.004.445.00, de acuerdo con los siguientes conceptos y valores:

- Ampliación y adecuación de infraestructura educativa (jornada única) y obras complementarias: \$350.000.000.
- Educación superior: \$350.000.000.
- Coljuegos 25% Adquisición elementos TIC: \$56.750.747.
- Coljuegos 25% Adecuaciones locativas: \$20.000.000.
- Estampilla pro cultura: \$105.710.058.
- Estampilla adulto mayor: \$328.528.932.
- Fondo municipal de seguridad – Ley 1106 de 2016: \$494.557.319.
- Gestión del riesgo – Ley 1523 de 2012: \$241.817.220.
- Obligaciones urbanísticas: \$907.640.169.

Así mismo, dispuso acreditar el presupuesto de egresos de la actual vigencia fiscal en la suma de \$2.885.004.445.00, para los siguientes rubros:

- Gestión de la Salud Pública: \$1.423.753.698.
- Coljuegos 25% Servicios Técnicos: \$56.750.747.
- Coljuegos 25% Honorarios: \$20.000.000.
- Manejo del Riesgo Covid-19: \$1.354.500.000

Considera la Sala que en virtud de la materia específica que fue regulada, como es la modificación del presupuesto municipal de la vigencia 2020, con el fin de mitigar las consecuencias de la pandemia originada por el Coronavirus COVID-19; el Decreto N° 202004000238 del 1 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Bello – Antioquia, guarda la adecuada conexidad con el decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con el Decreto Legislativo 461 del presente año que facultó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas de destinación específica de sus entidades territoriales; lo anterior con fundamento en lo siguiente:

En relación con el presupuesto, establece la Constitución Política que: *“En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Ni tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los **concejos distritales o municipales**, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”*¹⁴. (Resaltos fuera del texto).

Asimismo, se consagró que: *“El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones”*.¹⁵

¹⁴ Artículo 354 de la Constitución Política

¹⁵ Artículo 346 de la Constitución Política

Finalmente, se dispuso que: *"la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar."*¹⁶

Por otro lado, el artículo 313 en su numeral 5° de la Constitución Política, consagra como función de los Concejos Municipales la de *"Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos."*

Ahora bien, el Decreto 111 de 1996 *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"*, constituye el estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. Dicha ley orgánica de presupuesto, su reglamento en materia presupuestal, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.

En tal cuerpo normativo se consagró lo siguiente:

ARTICULO 79. *Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación seriere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizadas por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes (Ley 38/89, artículo 65).*

ARTICULO 80. *El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (Ley 38/89 artículo 66; Ley 179/94 artículo 55 inciso 13 y 17).*

ARTICULO 81. *Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones (Ley 38/89, artículo 67).*

ARTICULO 82. *La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces. La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (Ley 38/89, artículo 68, Ley 179/94 artículo 35).*

¹⁶ Artículo 352 de la Constitución Política

ARTICULO 83. Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo (Ley 38/89, artículo 69, Ley 179/94, artículo 36).

ARTICULO 84. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones (Ley 179/94, artículo 57).” (Resaltos y subrayas fuera del texto)

A su vez, el numeral 10 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, establece como competencia de los Concejos Municipales la expedición del presupuesto anual de los municipios, así:

"ARTICULO 32. ATRIBUCIONES: Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

(...)

10. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación."

De otro lado, al Alcalde le corresponde presentar dentro del término legal el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012¹⁷.

Según lo anterior, es competencia de los Concejos Municipales en los términos del numeral 5º del artículo 313 de la Constitución y artículo 32 de la Ley 136 de 1994, aprobar el presupuesto del ente territorial, dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, que deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo.

En relación con los traslados presupuestales, la Corte Constitucional ha señalado que:

"(...) se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), ...en estas operaciones simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas), o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones"¹⁸

¹⁷ Artículo 91º.- Funciones. [Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012](#). Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

A) En relación con el Concejo:

(...) 3. Presentar dentro del término legal el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos.

¹⁸ Corte Constitucional Sentencia. Sentencia C-772/98. Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ.

Por su parte, el Consejo de Estado¹⁹ sobre las modificaciones al presupuesto anual, indicó lo siguiente:

"2.3. Sobre las modificaciones al presupuesto anual:

Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente "los principios y las disposiciones" establecidos en el Título XII de la Carta.²⁰

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996²¹, determina las reglas para las "modificaciones al presupuesto", como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

a). La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.²²

b). Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida²³. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

c). Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan "traslados presupuestales internos"²⁴. Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero Ponente: William Zambrano Cetina. Concepto del 5 de junio de 2008. Radicación No. 1.889 11001-03-06-000-2008-0022-00

²⁰ Cfr. Constitución Política, Arts. 352, 353, 313, num.5º. "El Presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos Departamentales y Municipales han adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente." (Sentencia C-315 de 1997).

²¹ Cfr. Decreto 111 DE 1996 (enero 15), "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto." Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996, Capítulo XI. De la ejecución del presupuesto.

²² Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15), Normas demandadas, Arts. 34 de la ley 176 de 1994 y 76 del Decreto 111 de 1996, Exp. D-1437, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-442-01 (mayo 4), Normas demandadas, Art. 70 de la ley 38 de 1989 y Art. 87 del Decreto 111 de 1996. Exp.D-3216. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²³ Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10), Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. Único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz.

²⁴ Decreto 568 de 1996 (marzo 21), "Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación." Art. 34. "Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada

que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.²⁵ (Resaltos fuera del texto)

En el caso concreto, las modificaciones presupuestales tienen como fundamento el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020, con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la expansión en el territorio nacional del Coronavirus COVID-19.

Ahora bien, a través del Decreto 461 de 2020, artículo primero, el Gobierno Nacional autorizó a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas de destinación específica en sus entidades territoriales, tal como se dejó transcrito anteriormente.

La exequibilidad del mencionado decreto fue efectuada por la Corte Constitucional en sentencia C-169 de 2020, providencia cuyo texto aún no ha sido publicado, pero que de acuerdo con lo informado en el Comunicado N° 24 de los días 10 y 11 de junio de 2020, difundido en la página web de dicha Corporación, en el que se señaló que las medidas adoptadas mediante el Decreto 461 de 2020, cumplen los requisitos formales establecidos en la Constitución Política y guardan relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción, en tanto habilitan a las entidades territoriales para que contribuyan a enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales de la pandemia.

Por lo anterior, concluye que la habilitación conferida a gobernadores y alcaldes no se refiere a la expedición del presupuesto sino tan sólo a su modificación, la cual, evidentemente, sólo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal (2020).

Respecto a la modificación del presupuesto de las entidades territoriales en tiempo ordinario y en estados de excepción, manifestó lo siguiente:

"(...) La modificación del presupuesto de las entidades territoriales, por otra parte, no se encuentra regulada en la Constitución. El artículo 352 de la

sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.

²⁵ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre 6/99, Rad. 3774, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; sentencia de julio 28/00, Rad. 4074, C.P. Gilberto Peña Castrillón; sentencia de agosto 1º/02, Rad. 2001-0117-01(6961), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia septiembre 4/03, Rad. 2002-00389-01 (8431), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.

Constitución dispone sobre el particular que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, en cuyo desarrollo y en concordancia con los artículos 300-5 y 313-5, el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 estableció que las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Conviene precisar, en relación con la posibilidad de modificar el presupuesto de rentas y gastos, que, si bien el inciso segundo del artículo 345 de la Constitución establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, se trata de una regla constitucional exigible en tiempos de paz, como expresamente lo señala el encabezado del inciso primero de la misma disposición. El artículo 84 de la Ley Orgánica del Presupuesto dispuso que cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones. Así mismo, la LEEE previó expresamente como facultad del Gobierno Nacional durante el Estado de Conmoción Interior (Artículo 38), modificar el presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia (literal II). El párrafo 2o. de dicha disposición, estableció que esta facultad, entre otras, sólo puede ser atribuida al Presidente, a los Ministros, a los Gobernadores o a los Alcaldes. Finalmente ha de tenerse en cuenta que los principios y disposiciones establecidos en el título XII de la Constitución, entre ellos los relacionados con el presupuesto, como el artículo 345 al que se hizo referencia, "se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto", como lo dispone el artículo 353 de la Constitución.(...)"

Finalmente concluye la Corte que durante los estados de excepción el Presidente, en desarrollo del Estado de Emergencia puede facultar de manera específica a gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de rentas y gastos de sus respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.).

Por lo anterior, se dispuso lo siguiente:

*"(...) **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. (...)"

De otro lado, de los antecedentes administrativos aportados por el ente territorial se desprende que los rubros que se acreditan y contra acreditan en el decreto objeto de control hacen parte del presupuesto de inversión del municipio; además, que las modificaciones presupuestales se realizaron de una sección a otra, de rubros que se encuentran a cargo de diferentes secretarías y se trasladaron a un rubro general de todo el municipio denominado RP de Manejo de Riesgo COVID 19, pero también de estos mismos rubros se hicieron traslados a uno correspondiente a la Secretaría de Salud llamado RP Gestión de la salud pública, y por último se acreditaron los rubros RB Coljuegos 25 % Servicios Técnicos y RB Coljuegos 25 % Honorarios, orientados ellos al servicio de apoyo tecnológico.

Así las cosas, se observa que los traslados presupuestales realizados mediante el Decreto N° 202004000238 del 1 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Bello - Antioquia, se hicieron contra acreditando unas partidas del presupuesto de inversión de la actual vigencia fiscal (2020), las cuales suman en total \$2.855.004.445.00, y acreditándose cada uno de los rubros para gestión de la salud pública, manejo del riesgo por el Covid-19, 25% de servicios técnicos y 25% de honorarios de Coljuegos; concluyendo entonces que las medidas adoptadas en el decreto fueron establecidas para fortalecer los rubros de salud del municipio, los cuales revisten especial relevancia para atender las consecuencias de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19.

Por lo expuesto, toda vez que las medidas establecidas en el Decreto N° 202004000238 del 1 de abril de 2020, se adecúan a los presupuestos del Decreto Legislativo 461 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, a la Constitución Política y a la ley, se declarará que el mismo se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico.

- **Proporcionalidad.**

Subraya la Sala que, las medidas puestas en marcha en el Decreto N° 202004000238 del 1 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Bello - Antioquia son proporcionales a la gravedad de la situación que originó la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, ya que los movimientos presupuestales realizados en el decreto objeto de estudio se

corresponden con lo autorizado en el artículo 1° del Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, y además, no se observa que las medidas tomadas desborden las competencias excepcionales que se invocan; pues conforme a lo indicado por la Corte Constitucional, las modificaciones se circunscriben a la actual vigencia fiscal.

Adicionalmente, tampoco se trata de medidas que por sí mismas constituyan limitaciones a derechos constitucionales de los ciudadanos y por el contrario, guardan proporcionalidad con la gravedad de los hechos, pues van dirigidas a hacer frente a los efectos económicos negativos generados por el COVID-19, en especial, en el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, consecuencia todo, de las medidas de aislamiento social.

Así mismo, cumplen el requisito de transitoriedad teniendo en cuenta que los referidos movimientos presupuestales solo aplican para la vigencia fiscal de 2020, y mientras dure la emergencia sanitaria.

Por lo anterior, la serie de medidas transitorias guardan proporcionalidad con el propósito de salvaguardar los derechos constitucionales de los habitantes del Municipio de Bello - Antioquia, que podrían resultar afectados por los hechos que determinaron la declaratoria de la emergencia sanitaria y del estado de excepción en Colombia, lo cual respalda la implementación de las modificaciones presupuestales durante la situación excepcional, y hace que el requisito de proporcionalidad también esté cumplido.

En conclusión, el Decreto N° 202004000238 del 1 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Bello – Antioquia, resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Como se demostró, se observa una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA - SALA PLENA**, obrando en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico el Decreto N° 202004000238 del 1 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Bello – Antioquia, *"Por medio del cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto*

de la actual vigencia fiscal en la suma de \$2.855.004.445."; de acuerdo con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: NOTIFICAR lo aquí dispuesto al Alcalde del Municipio de Bello - Antioquia, al Ministerio Público y a los demás intervinientes.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

JHON JAIRO ALZATE LÓPEZ

SUSANA NELLY ACOSTA PRADA
(Ausente con excusa)

ADRIANA BERNAL VÉLEZ
(Salvamento parcial del voto)

DANIEL MONTERO BETANCUR
(Salvamento parcial del voto)

ÁLVARO CRUZ RIAÑO
(Salvamento parcial del voto)

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
(Salvamento parcial del voto)

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL

ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ
(Salvamento parcial del voto)

YOLANDA OBANDO MONTES

RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO

GONZALO ZAMBRANO VELANDIA
(Salvamento parcial del voto)