

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Fallo de mérito *p1.1p1*. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Conexidad fáctica y fuente de habilitación normativa que excede de la legislación permanente preexistente. **Recetor: Decreto 021** del 22/03/2020. Temática: modificaciones al presupuesto 2020: contra créditos, liquidación e incorporación apropiaciones para atender contingencias por COVID 19. Análisis de soportes técnicos.

Origen: MUNICIPIO DE RECETOR
Acto: Decreto 021 de 2020
Radicación: 850012333000-2020-00156-00²

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Ingresó para fallo el 22/05/2020.

Provee la sala de decisión virtual conforme al art. 125 CPACA, en sesión virtual; la providencia se suscribe con firmas escaneadas, acorde con las reglas transitorias plasmadas en Acuerdos PCSJA20-11521, 11546 y 11549 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 y 12 del D.L. 491/2020.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

1.1 Se trata del **Decreto 021 del 22/03/2020** expedido por el alcalde de Recetor³, por el cual adoptó modificaciones al presupuesto de la actual vigencia, contra acreditó algunas partidas, incrementó apropiaciones e incorporó otras para atender contingencias por el COVID 19.

1.2 Se invocaron como fundamentos, la Ley 80, art. 42 párrafo; las Leyes 136/1994 y 1523/2012 y el Decreto 111 de 1996 (todo sin precisar fuentes); los Acuerdos municipales 16/2009 y 11/2017 (ambos sin citar articulado); se aludió al Acuerdo 10 del 26/11/2019, por el cual se votó el presupuesto para el año 2020; y a los Decretos municipales 19 del 22/03/2020 (calamidad pública) y 20 del 22/03/2020 (urgencia manifiesta). Se dijo que era necesario orientar recursos para ocuparse de la emergencia sanitaria.

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió únicamente el texto electrónico del decreto municipal; previo requerimiento⁴, la administración municipal de Recetor allegó la siguiente información:

¹ Plantilla base estudio de fondo. Contracréditos y traslados presupuestales. Actos del alcalde. Declara ajustado al ordenamiento.

² Ver **control+clic** en la frase subrayada [expediente digital](#) que lleva a la carpeta del caso. Los documentos están numerados y en orden consecutivo.

³ Expediente digital, mismo enlace, documento 02-DECRETO N 021 MOD PRES.

⁴ Requerimiento: i) allegar los anexos, soportes documentales e información fáctica complementaria que el municipio tenga en su poder, relativa a establecer motivos de hecho que dieron lugar a la expedición del acto administrativo, adicionales o diferentes a los que explícitamente ya consideró el Gobierno Nacional en el decreto legislativo, ii) certificar cuándo y por qué medio se publicó el decreto, y iii) remitir copia digital de los soportes técnicos para todas las modificaciones del presupuesto (disponibilidad de recursos que se contra acreditan; sustento de las demás rentas que se adicionan; justificación de las adiciones a las apropiaciones originarias y de las nuevas que se disponen), tanto para sustentar las medidas presupuestales, de idéntica manera a los que habrían tenido que llevarse ante el concejo municipal, como las que permitan identificar la conexidad, necesidad, pertinencia y proporcionalidad de las variaciones con los motivos que se invocaron, esto es, atender la pandemia por COVID-19.

1.3.1 Oficio núm. 100.12.01.2020-330 del 28/04/2020⁵, en el que con relación a la calamidad pública y urgencia manifiesta, el alcalde indicó que fue indispensable hacer movimientos presupuestales para adaptar las partidas con recursos insuficientes con el fin de adelantar las acciones del PAE; dichos traslados tienen el amparo legal y están referidos en el decreto objeto de CIL, y iii) solicitó la incorporación de los documentos que relacionan a continuación:

1.3.1.1 Copia del Acta núm. 002 del 22/03/2020⁶ - reunión del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en la cual se consignó que se emitió concepto favorable a la declaratoria de calamidad pública presentada por el alcalde y se asumieron los siguientes compromisos: i) consolidar el Plan de Acción Específico y definitivo; ii) activación de los protocolos de atención, muestreo y decesos de casos de COVID-19, y iii) adecuación de salas de aislamiento.

1.3.1.2 Copia del Plan de Acción Específico - acciones inmediatas de prevención frente a la pandemia Covid-019 en el municipio en cuatro componentes: i) resumen del plan operativo de intervención por servicios básicos de respuesta⁷ (fase preventiva), en la que se contempló un valor total (sin discriminar) de \$226.444.085, por concepto de consolidación de la información, asistencia humanitaria preventiva, agua potable, gastos operativos, entre otros ítems; ii) cronograma del plan operativo de intervención por servicio básico de respuesta⁸ (fase de recuperación) – (solo con indicación de fechas para la ejecución de las actividades); iii) formulación del plan de intervención de primera respuesta⁹ (fase preventiva), con indicación del servicio básico de respuesta, actividades por ejecutar, resultado esperado y responsable; y iv) presupuesto por líneas de intervención plan operativo por servicios básicos de respuesta¹⁰ – (fase de recuperación).

Para este último, “Plan Específico de Recuperación”, se contemplaron las siguientes actividades para la fase de *respuesta*, para un total de \$226.444.085:

| OBJETIVO GENERAL | | PRESUPUESTO | | | VALOR TOTAL | |
|-----------------------|--|---|-------------------|-------|-------------------|-------------------|
| FASE DE LA EMERGENCIA | LÍNEA DE INTERVENCIÓN | ACTIVIDADES | CMGRD | CDGRD | UAEGRD | |
| RESPUESTA | REALIZAR ACCIONES INMEDIATAS DE PREVENCIÓN FRENTE A LA PANDEMIA COVID-019 EN EL MUNICIPIO DE RECETOR CASANARE. | ANÁLISIS DE LA NECESIDAD, CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE RIESGOS. | \$ 300.000,00 | | | \$ 300.000,00 |
| | | JURÍDICA | \$ 1.000.000,00 | | | \$ 1.000.000,00 |
| | | "ASISTENCIA HUMANITARIA PREVENTIVA" AHP | \$ 110.329.360,00 | | | \$ 110.329.360,00 |
| | | AGUA POTABLE | \$ 60.814.725,00 | | | \$ 60.814.725,00 |
| | | GASTOS OPERATIVOS (LOGÍSTICA) | \$ 30.000.000,00 | | | \$ 30.000.000,00 |
| | | INFORMACIÓN PÚBLICA | \$ 5.000.000,00 | | | \$ 5.000.000,00 |
| | | PUNTOS DE CONTROL | \$ 5.000.000,00 | | | \$ 5.000.000,00 |
| | | MOVILIDAD | \$ 10.000.000,00 | | | \$ 10.000.000,00 |
| | | ACTIVIDADES EDUCATIVAS | \$ 4.000.000,00 | | | \$ 4.000.000,00 |
| | | SALUD | \$ - | | | |
| TOTAL | | | | | \$ 226.444.085,00 | |

1.3.1.3 **Certificación expedida por la Tesorería Municipal de Recetor**, denominada “Anexo Técnico del Decreto N°. 021/2020”¹¹, en la que se indicó que: i) la Administración requería realizar traslados presupuestales para cubrir necesidades apremiantes para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia económica y ecológica¹²; ii) algunos

⁵ Expediente digital, mismo enlace, documento 13-respuesta tribunal.

⁶ Expediente digital, mismo enlace, documento 14- ACTA COM GESTIÓN RIESGO.

⁷ Expediente digital, mismo enlace, documento 16- PLAN DE ACCIÓN CALAMIDAD COVID-19- RESUMEN.

⁸ Expediente digital, mismo enlace, documento 19- PLAN DE ACCIÓN CALAMIDAD COVID-19- CRONOGRAMA.

⁹ Expediente digital, mismo enlace, documento 20- PLAN DE ACCIÓN CALAMIDAD COVID-19- DOC. BASE.

¹⁰ Expediente digital, mismo enlace, documento 21- PLAN DE ACCIÓN CALAMIDAD COVID-19- FINANCIACIÓN.

¹¹ Expediente digital, mismo enlace, documento 17- CERTIFICACIÓN TESORERÍA.

¹² Acciones de prevención inmediata para el control de la pandemia, suministro de paquetes nutricionales a poblaciones

proyectos del presupuesto de gastos presentaban apropiaciones insuficientes para atender la emergencia y otros disponían de apropiación para hacer los ajustes requeridos, de acuerdo con lo consagrado en la Constitución Política y las leyes que desarrollan la materia¹³, iii) **las modificaciones no alteran las secciones presupuestales**, el monto total de sus apropiaciones en “Funcionamiento, Servicio de la Deuda y Gastos de Inversión” a nivel de programas o subprogramas, aprobados por el concejo, y iv) se relacionan apropiaciones con disponibilidad - saldos con corte 20/03/2020 (Rubro Presupuestal, Concepto, Fuente y Contra Crédito) y apropiaciones insuficientes (Rubro Presupuestal, Concepto, Fuente y Destino), así:

Dichas modificaciones presupuestales NO alteran las secciones presupuestales, el monto total de sus apropiaciones en Funcionamiento, Servicio de la Deuda y Gastos de Inversión a nivel de programas o subprogramas, aprobados por el Concejo.

APROPIACIONES CON DISPONIBILIDAD (SALDOS CON CORTE MARZO 20 DEL 2020)

| RUBRO PRESUPUESTAL | CONCEPTO | FUENTE | CONTRA CREDITO |
|--------------------|---|---------------------|----------------|
| 23 | GASTOS DE INVERSION | | |
| 2304 | SECTOR DEPORTE Y RECREACION | | 16.000.000 |
| 23042102 | Mantenimiento de la infraestructura propia del sector | Sgp Libre Inversión | 16.000.000 |
| 2305 | SECTOR CULTURA | | 28.831.729 |
| 23052102 | mantenimiento de la infraestructura propia del sector | Sgp Libre Inversión | 28.831.729 |

Carrera 2 No. 2 – 40 Nit. 800103661 – 3
Código Postal 856050 Cel. 3134733470
www.recetor-casanare.gov.co
tesoreria@recetor-casanare.gov.co



CERTIFICACION

| | | | |
|-------------|------------------|------------|------------|
| DEPENDENCIA | TESORERIA | CÓDIGO TRD | 150 |
|-------------|------------------|------------|------------|

| | | | |
|----------|---|---------------------|-------------|
| 2306 | SECTOR SERVICIOS PUBLICOS DIFERENTES ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO | | 15,000,000 |
| 23061102 | materiales y accesorios para el mantenimiento de alumbrado publico | Sgp Libre Inversión | 15,000,000 |
| 2307 | SECTOR VIVIENDA | | 40,000,000 |
| 23071101 | estudios y diseño construcción y mejoramiento de la infraestructura propia del sector | Sgp Libre Inversión | 40,000,000 |
| 2308 | SECTOR AGROPECUARIO | | 25,000,000 |
| 23081102 | Apoyo a mercadeo y ruedas de negocios | Sgp Libre Inversión | 25,000,000 |
| 2309 | SECTOR TRANSPORTE | | 130,000,000 |
| 23091101 | Infraestructura propia del sector | Sgp Libre Inversión | 130,000,000 |

APROPIACIONES INSUFICIENTES

| RUBRO PRESUPUESTAL | CONCEPTO | FUENTE | DESTINACION |
|--------------------|---|---------------------|--------------------|
| 2306 | SECTOR SERVICIOS PUBLICOS DIFERENTES ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO | | |
| 23061103 | TICS y comunicaciones para la productividad | Sgp Libre Inversion | INTERNET |
| 2312 | SECTOR: ATENCION Y PREVENCION DE DESASTRES | | |
| 23121102 | Fortalecimiento a la gestión del riesgo | Sgp Libre Inversion | ATENCION CALAMIDAD |

1.3.1.4 Constancia¹⁴, expedida por la secretaria ejecutiva del despacho de la Alcaldía de Recetor, en la que se indica que el 23/03/2020 se fijó el Decreto núm. 021/2020 en la cartelera oficial del municipio y se desfijó el 30/03/2020.

1.4 Prueba trasladada: la Secretaría, conforme lo indicado en providencia del 17/04/2020,

vulnerables y apoyo logístico para las acciones determinadas en el PAE.

¹³ El parágrafo del art. 42 de la Ley 80/1993, establece: “Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente”.

¹⁴ Expediente digital, mismo enlace, documento 18- CONSTANCIA DEC N 021.

trasladó a este expediente copia digital de: i) Decretos núm. 019/2020¹⁵ y 020/2020¹⁶ expedidos por el alcalde de Recetor, ii) de los autos admisorios que recayeron en los expedientes 2020-00154-00¹⁷ y 2020-00155-00¹⁸. Las ponencias de fallo no fueron acogidas (sala del 13/05/2020) y están pendientes las sustitutivas.

2° INTERVENCIONES CIUDADANAS Y DE AUTORIDADES Y ENTIDADES CONVOCADAS

Se fijó el aviso núm. 089 del 20/04/2020¹⁹, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

Las Secretarías de Salud, Hacienda y de Gobierno de Casanare convocadas a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina, no se pronunciaron durante el traslado de rigor (art. 185 Ley 1437/2011). Tampoco hubo intervención ciudadana²⁰.

3° CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO²¹

El procurador 53 judicial II solicitó declarar conforme a derecho y por lo tanto legal el acto objeto de CIL. Argumentó que: i) en la motivación se aludió expresamente a la situación de calamidad que vive el municipio con ocasión de la COVID-19 y se hizo referencia a los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional, y ii) confrontado el decreto municipal con los Decretos 417 y 461 de 2020, proferidos por el Gobierno Nacional, se constata indudablemente que no existe infracción alguna al ordenamiento jurídico.

Precisó que: i) el alcalde es *competente* para proferir dicho decreto, pues tal atribución le fue otorgada temporalmente por el Gobierno Nacional mediante D.L. 461/2020, el cual suspende transitoriamente y sólo para los efectos indicados en el mismo, las prerrogativas que en dicha materia le han sido legalmente otorgadas a los concejos municipales, y ii) del contenido de la motivación y la parte resolutive se advierte que existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción mediante el D.L 417/2020, ya que las decisiones plasmadas en el mismo²², están específicamente destinadas a posibilitar la entrega de ayudas a sectores vulnerables que se verían afectados con las consecuencias de la pandemia.

Por último, sostuvo que el decreto objeto del CIL, respeta las formalidades propias de esta clase de actuaciones y *existe proporcionalidad* de las disposiciones adoptadas para conjurar la crisis por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del estado de emergencia, ya que la apropiación de recursos en el presupuesto con destinación específica al sector de *riesgos y atención de personas vulnerables*, posibilita y contribuye en gran medida a morigerar los efectos de la pandemia.

¹⁵ Por el cual se declara urgencia manifiesta en el municipio - Facilitar contratación para acciones que permitan reducir, prevenir, cuidar y atender el impacto de la pandemia del COVID-19; se faculta a Tesorería para hacer traslados presupuestales y se dispone remitir los contratos que se celebren a los órganos de control.

¹⁶ En virtud del cual se declara urgencia manifiesta para facilitar contratación para reducir, prevenir, cuidar y atender el impacto de la pandemia del COVID-19.

¹⁷ Providencia del 17/04/2020, Por la cual se avoca conocimiento a título de admisión de demanda (sic), para ejercer el CIL respecto del Decreto 019/2020.

¹⁸ Auto del 17/04/2020, Por el cual avoca conocimiento a título de admisión de demanda (sic), para ejercer el CIL respecto del Decreto 020/2020.

¹⁹ Expediente digital, mismo enlace, documento 07-AVISO NÚM. 89- 2020-00156-00.

²⁰ Expediente digital, mismo enlace, documento 22-Constancia Secretarial-2020-00156-00.

²¹ Expediente digital, mismo enlace, documento 25-Concepto 2020-125-2020-00156-00-CIL- Recetor Decreto presupuestal.

²² Creación de rubros en el presupuesto para la vigencia 2020, contracreditando otros y trasladando recursos de partidas específicas para acrecer el de otras.

CONSIDERACIONES

1ª Competencia. Para el trámite de control automático de legalidad, cuando efectivamente se trata de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento o para el desarrollo de decretos legislativos adoptados en el marco de estados de excepción, la competencia funcional es privativa del Tribunal, acorde con los arts. 136 y 151-14 CPACA.

2ª El marco normativo de referencia. Aspectos procesales

2.1 Carga de transparencia. El problema conceptual. La serie de casos CIL ha dado lugar en la Corporación a enfoques diferentes; uno, actualmente mayoritario, que se ha centrado en que los actos expedidos a partir del 17/04/2020, fecha de inicio de vigencia del D.L. 417/2020, que guarden relación con la emergencia sanitaria, en el entorno de la pandemia por la COVID 19, deben admitirse para dar curso al mecanismo especial del art. 136 CPACA y fallarse de fondo; otro, minoritario sostenido por quien aquí es ponente, que adicionalmente examina preliminarmente la naturaleza de los decretos nacionales que se invocan y de los demás fundamentos normativos que los motivan, para abrir o cerrar paso al CIL y, en los admitidos, proferir o no sentencia de mérito.

2.1.1 El enfoque procesal que ha ofrecido el voto disidente ha girado en torno a los siguientes ejes temáticos: i) las disposiciones de los decretos relativos al aislamiento preventivo, las declaratorias de calamidad pública y de urgencia manifiesta y otras medidas afines, *no desarrollan* directa ni mediatamente las decisiones *legislativas* derivadas del estado de excepción declarado por el D.L. 417 de 2020; ii) la generalidad de ellas tienen arraigo y sustento en la legislación permanente del Estado, preexistente al 17/03/2020 y se enmarcan en el ejercicio de poderes extraordinarios de policía; iii) el país, desde el 12/03/2020 hasta el 17/04/2020, estuvo sometido a dos modelos de gestión de las problemáticas por la pandemia de la COVID 19 que comparten su núcleo fáctico, se ha tratado de *dos emergencias diferentes* en su habilitación constitucional, fines y medios: una la sanitaria, que persiste, otra la económica, social y ecológica, que ya expiró en esa primera etapa, aunque algunos de los decretos legislativos siguen vigentes. Síntesis ampliada del debate puede verse en el fallo del 14/05/2020 que recayó en el proceso 2020-00056-00, actos de Orocué y en el pertinente salvamento de voto²³.

2.1.2 En la aludida dimensión de transparencia y para que pueda entenderse por qué, a pesar del presunto error que adujo el alcalde de Támara para que se sustraiga el Decreto 31/2020 del escrutinio por vía del VIL, esta vez se aborda estudio de fondo, debe precisarse lo siguiente:

2.1.2.1 Como se verá más adelante, el régimen constitucional de Hacienda Pública, el EOP (D.L. 111 de 1996) y otros preceptos del ordenamiento jurídico permanente del Estado han diseñado cómo se adopta y se modifica el presupuesto de un municipio, mediante las intervenciones complementarias de alcaldes y concejos; es un sistema de control político recíproco, con reglas claras.

2.1.2.2 El escenario ha cambiado *transitoriamente* en los términos de los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020; estos son *desarrollo directo* de las habilitaciones que se confirió el Gobierno mediante el D.L. 417 de 2020, por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica.

2.1.2.3 Lo que el alcalde de Recetor pretendió hacer mediante el Decreto 21, expedido el 22/03/2020, son *modificaciones al presupuesto* del año 2020, en vigencia del D.L. 461 de 2020,

²³ Ver salvamento de voto de Néstor Trujillo González, sentencia del 14/05/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00056-00, acto de Orocué que declaró calamidad pública.

proferido en esa misma fecha, en virtud del cual se habilitó a los gobernadores y alcaldes para que, sin pasar por los órganos colegiados administrativos de elección popular, pudieran adoptarlas con las precisiones que se harán más adelante, *para atender* la contingencia por la COVID 19. Por pertinencia, se aborda estudio de fondo del acto administrativo territorial.

2.2 Naturaleza de los actos que modifican presupuestos municipales: son generales, impersonales y abstractos y pueden ser objeto del CIL

2.2.1 Planteamiento del problema. La controversia teórica que surgió en esta Corporación, hace poco para decidir si se admite a trámite o debe rechazarse el mecanismo CIL²⁴, se sintetiza así: *¿son los actos administrativos que modifican un presupuesto territorial, de carácter particular y concreto porque, presuntamente, con su expedición se agotan el ejercicio de la competencia y los efectos de aquellos?*

Tesis: No, ha sido la respuesta mayoritaria. Tanto el acto que vota el presupuesto, como aquellos que lo modifican, son típicamente generales, impersonales y abstractos, pues constituyen una herramienta de planeación periódica de los ingresos y los gastos de la entidad territorial; ni en la determinación de las rentas previsibles ni en las apropiaciones se define quién o quiénes puedan ser titulares de situaciones particulares y concretas, como una especie de derechos subjetivos, que se agoten con su ejercicio por una sola vez. Ni siquiera entran en la órbita de lo que la doctrina denomina *actos condición*, esto es, los que otorgan una investidura, función o situación a un titular para que, al ejercerla, pueda incidir en una pluralidad indeterminada de destinatarios de las decisiones que adopte.

2.2.2 La ocasión es propicia para volver brevemente a las canteras conceptuales del Derecho Administrativo, pues la distinción nuclear o de la esencia es pacífica, uniforme y antigua, pese a que la nomenclatura reporta tantas clasificaciones como vertientes aparezcan en la literatura jurídica. Maestros preciados, como E. Sayagués Lasso, R. Dromi y E. García de Enterría y T. R. Fernández, enseñaron las características primarias del acto administrativo y sus efectos, insumos que subyacen a la tesis que se anuncia. Pueden verse así:

- Sayagués propuso reservar la noción de acto administrativo para las expresiones de voluntad de la Administración que produzcan efectos particulares y concretos; por oposición, la de *reglamentos*, para las de alcance general, impersonal o abstracto²⁵. En su enfoque tiene sentido que enuncie la problemática del *agotamiento* del acto, según se produzca de manera instantánea, por una sola vez, o se extienda por un tiempo, o sea indefinido, sin que por ello transmute de particular a general, ni viceversa.²⁶
- Dromi, en cierto modo en dirección similar a la de Sayagués, reserva la especie *acto administrativo*, dentro de la pluralidad de manifestaciones de la actividad administrativa, para los que producen *efectos directos respecto del administrado, subjetivos, concretos, de alcance individual*; para los que se dirigen a la autoridad y *se agotan dentro de la Administración*, ofrece la denominación *simples actos de administración*; y para los de carácter general, la de *reglamentos*.²⁷

²⁴ Ver discrepancias que se reflejaron en la admisión del CIL en proceso TAC 850012333000-2020-00080-00, respecto del Decreto 120/2020 expedido por el gobernador de Casanare; igualmente, aclaración de voto del magistrado J. A. Figueroa Burbano al auto del 14/04/2020, ponente A. P. Lara Ojeda, expediente 850012333000-2020-00139-00.

²⁵ É. Sayagués Lasso, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Sección II, epígrafes 239 y siguientes. Edición póstuma, Montevideo, 1986.

²⁶ *Ibidem*, epígrafes 322 y 335.

²⁷ R. Dromi, Derecho Administrativo, págs. 205, 273 y 293; Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 5ª ed., 1996.

- Los españoles García de Enterría y Fernández, a partir de la exploración de doctrina de varios países de Europa, desestiman la reducción del concepto de acto administrativo a las modalidades de voluntad de la autoridad que se dirigen al *súbdito* o administrado, para crearle, modificarle o extinguirle situaciones jurídicas, pues admiten que el destinatario puede serlo otra autoridad, o *reflexivamente* la propia autora de la decisión²⁸. Tanto que califican como simplemente *funcional* (utilitaria) la clasificación entre actos singulares y generales, según se trate de los que se dirijan a sujetos determinados o determinables (*plúrimos*) o a una pluralidad indeterminable de ellos.²⁹

La somera exploración doctrinaria evidencia que: i) las clasificaciones carecen de uniformidad y la nomenclatura es dispersa y hasta antagónica; ii) lo que permite tipificar la decisión administrativa entre general (*reglamentos* para unos) y particular (en sentido restrictivo, *actos* para aquellos), es la capacidad de afectar pluralidad indeterminada, determinable o individualizada de destinatarios, según el caso; y iii) el agotamiento de los efectos, con una sola, múltiples o indefinidas aplicaciones en el tiempo, no es lo que caracteriza que el *acto* (genéricamente dicho) se torne en particular o en general.

Así, por ejemplo, tan subjetivo es el que sanciona con multa a un contraventor (por un hecho, la paga y se agota), como el que otorga a *una empresa* exención tributaria *pro tempore* (se hace valer, cumple su vigencia y se agota), o el que concede a *una empresa* licencia para funcionar o prestar un servicio o realizar una actividad (sujeto destinatario determinado, duración indefinida en el tiempo).

2.2.3 Desde una arista procesal más vernácula propia de la jurisdicción contencioso administrativa, es pertinente remitir a la evolución, de más de medio siglo³⁰, de la *teoría de los móviles y finalidades*, en cuya base opera la distinción acerca de los destinatarios y los efectos del acto administrativo, expresión comprensiva de lo que un sector de la doctrina denomina *reglamentos*.

Para concentrar la atención en lo más contemporáneo, basta retomar los lineamientos de la sentencia C-259/2015, que juzgó el art. 137 de la Ley 1437, expresión legislada de la decantación de la dilatada discusión teórica en sede judicial; allí se ofrece extensa reseña de los antecedentes normativos y jurisprudenciales atinentes. De ella se extractan algunas acotaciones, así: i) en la sentencia C-426/2002 se expulsó la *interpretación* que introdujo el Consejo de Estado, en 1996, al art. 84 del C.C.A., por restringir el acceso a la Administración de Justicia; ii) no son simétricos los contenidos normativos de los arts. 84 del C.C.A. y 137 de la Ley 1437; iii) lo que caracteriza la procedencia de uno (NS) u otro (NRD) medio de control atañe a los *motivos* que sustentan una pretensión y los *finés* que se persigan o puedan alcanzarse automáticamente con un fallo favorable, esto es, restablecer o modificar derechos subjetivos, núcleo esencial de los cometidos de un verdadero acto particular.

Luego quedó asentado que la nota distintiva entre actos administrativos generales y actos administrativos particulares – sin la diferenciación foránea entre *acto* y *reglamento* – lo será la capacidad de crear, modificar, regular o extinguir situaciones particulares y concretas; esto es, ocuparse los particulares de derechos subjetivos, o de destinatarios indeterminados los generales. No las veces que el acto pueda aplicarse, ni las ocasiones en que produzca efectos, ni su vigencia en el tiempo.

²⁸ E. García de Enterría y Fernández Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Civitas, Madrid, 1988, págs. 525.

²⁹ *Ibidem* pág. 530.

³⁰ Afloró en salvamentos de voto del consejero G. Arrieta Sarria a una sentencia del 01/12/1959; se acogió desde 1961 por el Consejo de Estado; la sistematizó en conocido auto el profesor H. Mora Osejo, iniciada la década de 1970; se restringió drásticamente, con ponencia de D. Suárez, en 1996. Su historia está disponible en numerosos textos académicos.

2.2.4 Ya con anterioridad la Corte Constitucional había ponderado la línea jurisprudencial y la prédica doctrinaria acerca de la caracterización de actos administrativos entre los generales y los particulares, como puede verse en la sentencia C-620/2004, en la que ofreció como ejemplo de los segundos, la designación de los jurados de votación, puesto que en uno solo, entre el universo de ciudadanos, se escogen miles para ejercer la función pública: solo que cada uno recibe *su* investidura y deberá cumplir *sus* deberes propios. De ella es pertinente destacar lo siguiente:

Ahora bien, la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular. (Sic, por las mayúsculas).

A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados.

No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados.

En otras palabras, “*puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa , un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas*”^{[2]31}

2.2.5 Para continuar en el espectro todavía más específico del control inmediato de legalidad, en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la sentencia que ejerció el control previo de constitucionalidad, la referencia se recoge en la expresión *medidas de carácter general*.

En lo relativo a su art. 20, la Corte precisó que el aludido control de los decretos (así como el de otras medidas administrativas) no sometidos al conocimiento del supremo juez constitucional, se enmarca en las funciones propias de la jurisdicción contencioso administrativa, encabezada por el Consejo de Estado (art. 237 de la Carta), sin que el Congreso ni la sentencia hayan excluido del alcance de ese mecanismo especial los *actos que se expidan o se apliquen por una sola vez*, pues la característica de ser *generales* no deriva del número de veces que se ejerza la competencia, ni de la pluralidad de ocasiones en que afecten a sus destinatarios.

2.2.6 Para cerrar este ciclo de la argumentación, debe acotarse que los actos administrativos que adoptan presupuestos territoriales y los que los modifican, fuere en tiempos de normalidad según las reglas del EOP (arts. 76, 77 y 79), de contratación por urgencia manifiesta (parágrafo del art. 42 de la Ley 80), o en virtud de los estados de excepción (arts. 83 y 84 del EOP), constituyen desarrollo de las reglas de Hacienda Pública y del principio democrático para asuntos tributarios y el gasto público, consagrados en la Constitución Política (arts. 345, 352 y 353), en lo que tiene que ver con la herramienta de planeación de los ingresos y egresos del erario, por lo tanto, máxima y prístina expresión de lo general, impersonal o abstracto.

2.2.6.1 ¿Quién podría ser el titular de situaciones jurídicas particulares y concretas inherentes al componente *estimado de ingresos* del erario? ¿Quién el que pudiera reivindicar derechos subjetivos respecto de las *apropiaciones*?

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-620/2004, J. Araujo. La nota [2] original es: *Sentencia Consejo de Estado. Exp. N1570A de 1997. Sección Quinta.*

Nótese que ambas son *proyecciones técnicas*, ha de esperarse que fundadas, de lo que podría recaudarse y, por ende, comprometerse. Ninguna *subjetiva*, particular, concreta, propia de un destinatario determinado; ni siquiera determinable.

2.2.6.2 Así que el parangón con el medio de control de simple nulidad del art. 137 de la Ley 1437 es concluyente: ¿cabría duda acerca de la procedencia del mismo contra la ordenanza, el acuerdo o el decreto anual de presupuesto? Ninguna, por supuesto; porque la verificación de su conformidad con el ordenamiento vendrá siempre en plano objetivo, en defensa del orden jurídico, así indirecta o veladamente haya intereses sectoriales, gremiales o hasta individuales del demandante que puedan favorecerse o afectarse por un fallo estimatorio.

2.2.6.3 Entonces, si el juez no tendría razonables motivos para vacilar cuando inquiriere por la viabilidad procesal del medio de control de nulidad contra uno de tales actos, ¿por qué tendría fundamento razonable dudar frente a su más próximo par procesal, el control inmediato de legalidad?

2.2.6.4 A manera de conclusión, se deja enteramente claro que: i) no hay discrepancia ni perplejidad alguna acerca del carácter restrictivo y excluyente del CIL, *para las medidas generales* (todas, sea cual fuere su nomenclatura) que se derivan de los estados de excepción, según la explícita redacción de los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437; y ii) es también inequívocamente palmario que los actos administrativos con los que se adoptan o modifican presupuestos territoriales, son máxima manifestación de *actos generales*, así se expidan una o varias veces durante el año fiscal, se apliquen durante toda la anualidad o solo en parte de ella, se agoten sus efectos por única o por múltiples aplicaciones, pues carecen de la capacidad de crear, modificar, regular o extinguir *per se* situaciones particulares y concretas o derechos subjetivos.

3ª El estado de excepción declarado por el DL. 417 de 2020 y otras medidas relacionadas con la pandemia COVID 19

3.1 Las medidas relacionadas con la pandemia por la COVID 19. Aproximación general.

Todavía en ciernes la detección en el país de los primeros casos de pacientes contagiados, la alerta promovida por la OMS y la OPS, así como la experiencia traumática que ya vivían otras naciones, provocó la temprana reacción del Gobierno, del Ministerio de Salud y Protección Social y de autoridades territoriales, entre ellas, las de Casanare. Algunas anteceden al 17/03/2020 y, en términos relativamente pacíficos, se acepta que no se desprenden del estado de excepción a que se refiere el art. 215 de la Carta.

3.1.1 El Decreto 417 del 17/03/2020 es inequívocamente legislativo, por su forma de expedición, la concurrencia de las competencias del presidente de la República y de todos los ministros, su fuente constitucional, su motivación y su contenido material. Constituye el eje primario para escudriñar la constitucionalidad y legalidad de las medidas territoriales que se someten al CIL, *pero no lo agotan*; se trata, como ya se dejó advertido, de un control integral, tanto respecto de los desarrollos legislativos y los otros actos nacionales (decretos y resoluciones, entre otros), como del ordenamiento en general, hasta donde la celeridad del trámite y del fallo, el contenido material de las

disposiciones y las intervenciones de los sujetos procesales permitan al juzgador hacer el pertinente tamizaje.

3.1.2 Entre las disposiciones atinentes específicamente a la *emergencia sanitaria*, deben mencionarse las Resoluciones 380 y 385 del Ministerio de Salud y Protección Social; fueron ellas el referente central de los actos administrativos que desde el 12/03/2020 afloraron en Casanare.

A pesar de la estrecha relación con la temática de la pandemia por la COVID 19, *no son legislativos* los decretos nacionales expedidos con fundamento en la facultad reglamentaria del presidente de la República y de otras competencias administrativas del Gobierno; en lo que interesa para el estudio de los actos remitidos para ejercer CIL en este Tribunal, deben reseñarse los siguientes: 418 del 1/03/2020; 420 del 18/03/2020; 457 del 22/03/2020; 531 del 08/04/2020 y el 593 del 24/04/2020.

3.1.3 Se prescinde de analizar detalladamente esos decretos ejecutivos, así como otras disposiciones ministeriales – R-380, 385 y 464 del MINSALUD – o departamentales (Decretos 109 y 115), pues las particularidades de caso exigen abordar directamente el régimen presupuestal de los municipios y las novedades legislativas que desarrollaron el D.L. 417 de 2020.

4ª Marco teórico para el estudio de fondo de las modificaciones al presupuesto por actos de los alcaldes

Delimitación del espectro analítico. En desarrollo del D.L. 417/2020, se expidieron el **D.L. 440/2020**, que se refiere a la urgencia manifiesta para la contratación; el **D.L. 461 del 22/03/2020**, relativo a modificaciones presupuestales, en especial para reorientar rentas de destinación especial que no estén sometidas a reserva constitucional, así como el **D.L. 512 del 02/04/2020**, que facultó expresamente a los gobernadores y alcaldes para modificar presupuestos.

Es necesario, entonces, identificar cuál sea el régimen presupuestal permanente de las entidades territoriales; qué cambios surgieron con el estado de excepción; para qué se introdujeron y quiénes pueden acudir a ellos. El caso permitirá, por ahora, responder los dos primeros interrogantes; el tercero quedará diferido a otra oportunidad.

4.1 Régimen presupuestal de los municipios: normativa permanente

4.1.1 Acorde con los numerales 4 y 5 del art. 313 de la Carta, compete al concejo votar, *de conformidad con la Constitución y la ley*, los tributos y los gastos locales y adoptar la herramienta presupuestal primaria cada año. La iniciativa se asignó a los alcaldes, así como la facultad de ordenar los gastos *presupuestados* (art. 315-5 y 9 *ibídem*).

4.1.2 En esa dimensión, la de reglas constitucionales y legales ordinarias permanentes, se tiene que esta Sala ya ha definido que los concejos municipales no pueden despojarse, por su propia iniciativa ni por la de los alcaldes, de las competencias privativas para votar o modificar el presupuesto, *salvo la restrictiva opción que compete a los alcaldes, de disminuir* algunas partidas de las apropiaciones. Así se precisó:

5.1 En virtud del principio democrático la Carta ideó un sistema de *pesas y contrapesas* para decidir acerca del presupuesto; el régimen de Hacienda Pública preceptúa la unidad del mismo y dispone que debe adoptarse por un órgano colegiado de representación popular (Congreso,

asambleas y concejos, arts. 345 a 347); la Ley Orgánica de Presupuesto debe regular lo relativo a sus *modificaciones* (art. 352 ibídem) y dichos principios impregnan a su vez el ordenamiento territorial en esa materia (art. 353 ibídem).

5.2 El EOP (Decreto 111 de 1996) diseña un mecanismo rígido para tales modificaciones, así:

ARTÍCULO 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).

ARTÍCULO 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).

De manera que *siempre* el órgano colegiado ha de intervenir cuando corresponda *aumentar la cuantía de las apropiaciones iniciales o incluir nuevas* tanto para funcionamiento como para inversión y servicio de la deuda, esto es, virtualmente para *todo* lo que pudiera ser objeto de *traslados* entre partidas del presupuesto o de *adiciones* a las mismas. Será el respectivo ejecutivo (Gobierno, gobernadores y alcaldes) el que pueda *disminuirlas* y, eventualmente, en virtud de *contracréditos* hacer otros movimientos.

La comprensión que ha fijado la Corte Constitucional para esas restricciones puede verse, entre otras, en la siguiente sentencia:

Consecuencia inmediata del principio de legalidad del gasto público es la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 345 de la Constitución^[9], que indica que los traslados presupuestales deben ser ordenados por el legislador, sin que sea posible que éste resigne dicha facultad en el Ejecutivo. Sobre el particular la Corte ha insistido en la necesidad de que dichos traslados sean aprobados directamente por el legislador. En este sentido ha expresado lo siguiente:

“Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental^[9]. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción^[10], por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto.”^[11]

Así pues son inconstitucionales los traslados presupuestales administrativos, por lo cual no se ajusta a la Constitución el que el Congreso le ordene al Gobierno llevar a cabo tal operación. A propósito, no sobra recordar como en oportunidades anteriores la Corte encontró fundadas objeciones presidenciales que acusaban proyectos de ley por vulneración de los artículos 345 y 346 de la Constitución, al ordenar al Gobierno hacer traslados presupuestales a fin de asignar recursos para el financiamiento de proyectos señalados por el Congreso³².

De donde se concluye que así como el Congreso no puede desprenderse de la potestad de *votar las modificaciones al presupuesto*, sea mediante *orden al Gobierno* o mediante *autorizaciones* para que lo haga en su lugar, tampoco pueden hacerlo los concejos municipales a favor de los alcaldes: el principio de legalidad que impera para la formación y variación del

³² Corte Constitucional, sentencia C-1249 de 2001, Marco Gerardo Monroy Cabra. Invoca, entre otros precedentes, el fallo C-581 de 1997.

presupuesto nacional se extiende de idéntica manera a los entes territoriales³³.

4.1.3 Todavía en la órbita de la legislación ordinaria, ha de precisarse, respecto de los municipios en lo que interesa para este fallo, cuál es el marco regulatorio que conforma el EOP: se trata de un decreto con fuerza de ley (D.L. 111 de 1996), pues la Carta no determina directamente el *procedimiento* para introducir ajustes al presupuesto, aspectos que se dejaron diferidos a *la ley orgánica*, así:

ARTÍCULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, 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.

ARTÍCULO 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

Si bien el de emergencia económica no es equiparable a los estados de excepción por guerra o por conmoción interior, nótese que *en tiempos de paz* el principio democrático impera en toda su plenitud para forzar decisiones colegiadas para votar tributos y gastos (art. 345 C.P.), pero la rigidez constitucional se atenúa para atender las crisis sobrevenidas a la votación del presupuesto anual.

4.1.3.1 En efecto: el EOP (D.L. 111 de 1996) ciertamente impide que los alcaldes dispongan del presupuesto, salvo para *disminuir o aplazar* algunas partidas de las apropiaciones (arts. 76 y 77). Nótese que los *traslados* y los *créditos adicionales* a que se refiere el art. 79, para incluir nuevas o incrementar las ya previstas, tienen que pasar por la decisión colegiada (Congreso, asambleas y concejos), conforme al art. 80. En todo lo demás, en tiempos de normalidad, el diseño normativo aboga por la máxima extensión del principio democrático: *representación para votar tributos y gastos*.

4.1.3.2 El propio EOP tiene previsto cómo debe *liquidarse el presupuesto por decreto*, para armonizar el *proyecto* que el alcalde llevó al concejo, con las variaciones que haya aprobado esa corporación, así:

ARTÍCULO 67. Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación.

En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional observará las siguientes pautas:

- 1) Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.
- 2) Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso.
- 3) Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (Ley 38/89, artículo 54, Ley 179/94, artículo 31).

Se trata de una *liquidación distinta* a la que ha de sobrevenir *después de ejecutado el presupuesto*, pasado el cierre de un ejercicio fiscal, para lo cual el EOP también previene cómo se harán y manejarán las reservas a que haya lugar, así:

ARTÍCULO 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o

³³ TAC auto del 15/03/2016, N. Trujillo González, radicación 850013333001-2016-00011-01 (salvamento de voto del magistrado J.A. Figueroa Burbano, por otros aspectos).

comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando e (sic) legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 38/89, artículo 72, Ley 179/94, artículo 38, Ley 225/95, artículo 8°).

Ninguno de esos preceptos autoriza al alcalde para *disponer a discreción* de los llamados *recursos de capital*, que surjan de la *liquidación del presupuesto ya ejecutado que fue votado por el concejo*, para crear nuevas apropiaciones o para incrementar las existentes, ni tampoco puede conferirle tales atribuciones el concejo, pues son suyas, constitucionalmente privativas e indelegables, según se dijo en otros apartes del marco teórico que ha desarrollado esta colegiatura.

4.1.3.3 Debe así concluirse que, si un concejo no puede desprenderse de sus competencias privativas relativas a votar y modificar el presupuesto, menos podrá el alcalde auto atribuirse esas facultades, so pretexto de la contratación por urgencia manifiesta.

En el mismo sentido, se ha pronunciado el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil: con relación a la declaratoria de urgencia manifiesta y a la imposibilidad de los alcaldes de modificar el presupuesto, indicó que *“en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal”*³⁴.

4.2 Espectro de los decretos legislativos frente a la Carta: excepciones al Estatuto Orgánico de Presupuesto

Sin pretensión de incursionar en las competencias propias de la Corte Constitucional, corresponde a todos los jueces, en el marco del art. 4° de la Carta, cuestionar *antes* de que se produzcan los pronunciamientos de esa Corte, si un decreto legislativo puede exceptuar transitoriamente reglas legales que desarrollan el régimen de Hacienda Pública de la Carta.

Debe determinarse si es jurídicamente viable que un decreto legislativo habilite a las autoridades territoriales para adoptar modificaciones al presupuesto, dado que algunas de ellas, en tiempos de normalidad, son privativas de las asambleas departamentales y de los concejos municipales.

Tesis: Sí. El art. 215 de la Carta asigna a los decretos legislativos que declaran la

³⁴ Dictamen del 05/06/2008, radicación 110010306000-2008-0022-00, ponente: William Zambrano Cetina. Sobre dicha temática, ver entre otras: Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, 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.

emergencia económica, social y ecológica, los efectos propios de las *leyes*, con capacidad de variar, transitoria o permanentemente, la *legislación* preexistente, en cuanto fuere necesario para atender la crisis, sin perjuicio de las facultades *pro tempore* del Congreso de reformar o derogar medidas en materias para las que la iniciativa sea restringida (del Gobierno), o de ocuparse en todo tiempo de las demás.

En todo caso, ese poder legislativo excepcional está ceñido al plano *infra constitucional*, pues no puede equipararse al poder constituyente, ni suspender, alterar o exceptuar las reglas constitucionales.

4.2.1 El aserto que precede se sustenta directamente en el texto del art. 215 de la Carta, que en lo pertinente dice:

ARTÍCULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, **dictar decretos con fuerza de ley**, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

[...]

4.2.2 Ello hará necesario diferenciar escenarios, pues los decretos legislativos solo podrán variar las reglas legales de distribución de competencias entre las corporaciones administrativas de elección popular, los gobernadores y los alcaldes, de idéntica manera, por las mismas causas y con los efectos que habría podido hacerlo directamente el Congreso; nótese que la concentración ampliada de poderes en el Gobierno, en el entorno del art. 215 de la Carta, permite al presidente, con la firma de todos los ministros, *legislar*, no suplir al constituyente.

4.2.3 Régimen de presupuesto de los municipios durante la urgencia manifiesta

Se trata de determinar si los alcaldes pueden adoptar modificaciones del presupuesto vigente, para atender contingencias relativas a la pandemia por COVID 19, en el espectro de la contratación por urgencia manifiesta, con fundamento en las Leyes 42/1983, 1150/2007 o el D.L. 440 de 2020.

Tesis: No. La legislación permanente del Estado tiene previstas situaciones de calamidad, emergencia o crisis, *distintas* a las que regula el art. 215 de la Carta; dan lugar, entre otras medidas administrativas, a la declaratoria de urgencia manifiesta para simplificar y agilizar contratación, pero no cambian la rigidez del modelo presupuestal de las entidades territoriales.

Tampoco lo hizo el D.L. 440 del 20/03/2020, que introdujo varias reglas para tornar más flexibles los procesos de selección de contratistas que puedan proveer bienes y servicios para atender la contingencia por la pandemia COVID 19; aligeró el procedimiento sancionatorio por incumplimiento e introdujo una presunción de derecho,

en cuanto *declara comprobado el presupuesto fáctico* para declarar la *urgencia manifiesta de la contratación* de dichas necesidades estatales, *pero no modifica el régimen presupuestal municipal*.

4.2.3.1 El mecanismo de la contratación por urgencia manifiesta está previsto, en la vigente legislación permanente, en el art. 42 de la Ley 80, así:

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

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

4.2.3.2 En los términos del D.L. 440/2020 (art. 7°), *se presume irrefutablemente* que la emergencia sanitaria provocada por la COVID 19 *configura el hecho* que permite declarar tal urgencia manifiesta; las autoridades territoriales podrán declararla para *contratar para atender las necesidades derivadas de la pandemia y optimizar el flujo de caja para enfocarse en las del sector salud*; sin embargo, ni en ese precepto, ni en los demás del aludido decreto legislativo, se establece un *procedimiento* distinto al del Estatuto Orgánico de Presupuesto, menos, al de las reglas constitucionales de asignación de competencias para variar el presupuesto anual de un municipio.

4.2.3.3 Pese a la jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional que, a partir de la Carta de 1991, venía restringiendo los llamados *traslados administrativos*, en la sentencia C-772 de 1998 (F. Morón Díaz), que se ocupó de apartes de los arts. 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, relativos a la contratación en situación de urgencia manifiesta, esa Corporación diferenció dos escenarios que se requiere precisar para comprender cabalmente el alcance de la excepción que autoriza para *traslados internos* el parágrafo de dicho art. 42.

4.2.3.3.1 Respecto del parágrafo del art. 41 de la Ley 80, señaló la Corte:

Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto arriba transcritas, que regulan lo atinente a su modificación, especialmente lo estipulado en el artículo 80 de dicho estatuto, **que establece que el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso, los 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 o inversión”, y el del artículo 83, que autoriza al gobierno para hacerlos a través de decretos legislativos en los casos de declaratoria de estados de excepción, es claro que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto, consagran o viabilizan la posibilidad de que las “autoridades administrativas” modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades públicas, ni efectuando traslados ni autorizando créditos adicionales.

Se concluye que en lo referido a traslados presupuestales el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución, a través del estatuto orgánico, previó dos escenarios distintos que determinan la autoridad competente para efectuarlos:

En el primero de ellos, esto es cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades públicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas, el traslado deberá hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso. (Se agregan cursivas y subrayado).

En el segundo, esto es cuando se trate de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción, el competente para efectuarlos será el Gobierno, mediante decreto, en los términos que éste señale.

Por lo anterior, la Corte encuentra que el contenido del párrafo primero del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, contraría los preceptos de los artículos 345 y 352 de la Constitución y desconoce lo dispuesto en los artículos 79 a 84 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, motivo por el cual lo declarará inexecutable.

4.2.3.3.2 El párrafo del art. 42 fue declarado *condicionalmente executable*, pues se entendió que los *traslados internos* a que se refiere son diferentes a los enunciados en el precepto retirado del ordenamiento; así se indicó:

Octava. El párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 es executable, bajo el entendido de que los traslados internos que se efectúen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sólo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

En efecto, la situación que describe el párrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el párrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior.

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

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

Es más, ese tipo de operaciones estaban autorizadas de manera general, tal como lo señaló expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto:

“Artículo 34. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada 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 de 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 financiados 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.”

Es decir, que de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales “...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente”.³⁵

4.2.3.3.3 El reglamento al que se refiere la sentencia C-772/1998 citada tenía como campo de aplicación los *órganos que conforman el presupuesto general de la Nación* (art. 1°), lo que clarifica el alcance de la equivalencia entre *entidades y secciones del presupuesto*, tanto en ese decreto como en el fallo; el artículo 34 prescribía:

Decreto 568/1996. Art. 34.- *Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada 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-. Sí 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 financiados 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.

Las *definiciones* reglamentarias son las siguientes:

Art. 14.- El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y Subprogramas. Son Programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los Programas.

El art. 16 del Decreto 568/1996 describe parte de la compleja nomenclatura o codificación del *decreto de liquidación del presupuesto de la Nación*.

³⁵ Debe entenderse derogado, por no haberse incluido en el Decreto compilador 1068/2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (reglas de vigencia, art. 3.1 Decreto 1068).

4.2.3.3.4 Debe igualmente considerarse, en el espectro de la motivación de la sentencia C-772/1998, el art. 82 del D.L. 111 de 1996 (EOP), que dice:

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).

4.2.3.4 En *un municipio* no es factible la simetría entre *entidades y secciones*, pues se carece de la pluralidad de *órganos del presupuesto* que existen en el nacional; así que la distinción entre *traslados internos* y otros, se desprende de precisar si los movimientos (contra créditos para abrir créditos adicionales) que se requieran en el *decreto de liquidación del presupuesto votado*, afectan o no los *programas o subprogramas* de un determinado sector.

Para no extender innecesariamente la disertación técnica, se acude a las *guías pedagógicas del DNP*³⁶, en las que se indica:

➤ *Decreto de liquidación del presupuesto: “ Luego de la sanción de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo le corresponde al Presidente, Gobernador o Alcalde, según corresponda, dictar el decreto sobre liquidación del presupuesto, observando las pautas establecidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y en las normas orgánicas de presupuesto adoptadas por las entidades territoriales, El decreto de liquidación del presupuesto es el acto que busca ordenar las partidas incorporadas en el presupuesto original, ajustadas de acuerdo con las modificaciones incluidas durante el trámite de i su aprobación. Se constituye en la carta de presentación del presupuesto e incorpora los componentes del presupuesto y la especificación, definición y clasificación del gasto; se debe acompañar de un anexo que contiene el detalle del gasto para el año fiscal respectivo y debe guardar consistencia con el texto de la Ley, Ordenanza o Acuerdo aprobado”. Capítulo 6.*

➤ 6.3.2 Modificaciones y autorizaciones al presupuesto de inversión

Las modificaciones al presupuesto de gastos de inversión corresponden a cambios en el detalle de las apropiaciones de inversión incluidas en el anexo al decreto de liquidación del Presupuesto, que pueden o no afectar a nivel de sección, programa y subprograma los montos aprobados por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos municipales. Dicha afectación puede darse en circunstancias especiales y por expresa autorización legal.

➤ 6.3.3 Modificaciones que no afectan valores aprobados inicialmente

6.3.3.1 Traslados

Es la operación a través de la cual se adelantan tanto créditos como contracréditos en el presupuesto de rentas o en el presupuesto de gastos y se pueden presentar dos situaciones:

De un lado, si el traslado requiere modificar los totales de ingreso por nivel rentístico y el monto de gasto de inversión a nivel de programa y subprograma

³⁶ Ver: “2 Documento Guía del módulo de capacitación virtual en Gestión Presupuestal de la inversión pública”, DNP, junio de 2016. Consulta en línea (18/05/2020; 8:48):

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/MGA_WE B/Documento_Base_Presupuesto.pdf

aprobados por el Congreso de la República, la Asamblea Departamental, los Concejos Distritales o Municipales se requiere presentar la modificación a través de un proyecto de Ley, Ordenanza o Acuerdo, respectivamente. Para esto, se deben tener en cuenta los requisitos establecidos en los Estatutos Orgánicos de Presupuesto, concordantes con los artículos 80 a 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), sobre disponibilidad de ingresos y apropiaciones certificadas por el contador y jefe de presupuesto del órgano respectivo.

De otro lado, si los traslados no modifican los totales por nivel rentístico ni el monto de gasto de inversión, programa y subprograma aprobados por el legislativo, se adelantan por vía administrativa y pueden ser de tres tipos: ordinario, vigencia expirada o cambio de fuente, los cuales se explican a continuación.

➤ 6.3.3.1.1 Traslado ordinario

Es la modificación presupuestal, motivada por una justificación técnica y económica, mediante la cual se contracreditan (disminuyen) los recursos libres de afectación de un proyecto de inversión para acreditarlos a otro.

4.2.3.5 Significa lo dicho que, aún en el espectro de la contratación flexible por urgencia manifiesta, antes de producirse el D.L. 461 del 22/03/2020, las provisiones presupuestales tenían que ajustarse al sistema ordinario de fuentes, **las que impiden que un alcalde introduzca modificaciones que no habrían estado a su alcance en condiciones institucionales de normalidad**, esto es, sin mediar el estado de excepción del art. 215 de la Carta.

Ello impone escudriñar, en cada caso, conforme al ordenamiento y la técnica presupuestal, incluidas las normas propias del estatuto orgánico de cada municipio (que debe tomar del EOP de la Nación los *principios rectores* de Hacienda Pública y planeación), si las variaciones que un alcalde haya hecho al presupuesto corresponden a *traslados administrativos internos* que cumplan dos condiciones: i) enmarcarse en el *anexo de liquidación del presupuesto*; y ii) “que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados” por el respectivo concejo municipal, depuración que tendrá que hacerse a nivel de *programas y subprogramas*, como lo indica la sentencia C-772/1998. Se tratará de verificaciones fácticas, que deben venir al proceso de control de legalidad debidamente sustentadas en las explicaciones y la prueba que ofrezca la Administración.

4.2.4 Régimen presupuestal de los municipios durante los estados de excepción derivados del art. 215 de la Carta

Se trata de determinar si los alcaldes pueden adoptar modificaciones del presupuesto vigente, para atender contingencias relativas a la pandemia de la COVID 19, en el espectro de la contratación por urgencia manifiesta, con fundamento en los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020.

Tesis: **Sí.** Los D.L. 461 del 22/03/2020 y 512 del 02/04/2020, con ampliación progresiva, autorizaron temporalmente, mientras dure la emergencia sanitaria el primero (art. 3°) y la emergencia económica el segundo (art. 2°), a los gobernadores y alcaldes para ocuparse de las variaciones al presupuesto que se requieran para la contratación por

urgencia manifiesta, sin pasar previamente por asambleas y concejos, solo con la específica finalidad de atender la crisis por la pandemia de la COVID 19. La sanitaria va – por ahora – hasta el 30/05/2020; la económica, feneció el 17/04/2020.

4.2.4.1 Las restricciones de la legislación permanente, que solo permiten hacer *traslados administrativos internos en la liquidación del presupuesto* para eventos de contratación por urgencia manifiesta, se han levantado transitoriamente con la expedición de los D.L. 461 del 22/03/2020 y 512 del 02/04/2020, que en su orden disponen:

D.L. 461/2020. 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. (sic). 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.

D.L. 512/2020. Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica\ Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

4.2.4.2 La comparación de los textos legislativos permite identificar la protuberante ampliación de las facultades (en tiempo y materias) que se han dado a los gobernadores y alcaldes para disponer del presupuesto; en efecto: el D.L. 461/2020, cuya autorización todavía rige, permite reorientar *rentas territoriales de destinación específica* que no tengan reserva constitucional y, para ello, modificar el presupuesto.

A su vez, el D.L. 512/2020, que ya no rige pues su vigencia en el tiempo se extendió únicamente hasta el 17/04/2020, dado que no se prorrogó la del D.L. 417/2020, extendió esa habilitación a *las rentas* en general, lo que permitía modificar virtualmente *todo* el presupuesto.

Ello hace necesario indagar si aquellos, al amparo del art. 215 de la Carta, podían otorgar esas atribuciones a los mandatarios territoriales.

4.2.4.2.1 La respuesta es **sí**; las limitaciones permanentes, por tratarse de restricciones *legisladas*, pueden sustituirse *para atender las contingencias*, exceptuarse o modificarse, mediante fuentes de esa misma jerarquía, como lo son los decretos legislativos autorizados por el art. 215 de la Carta.

Dicha apertura ya viene desde el EOP, así:

ARTÍCULO 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).

ARTÍCULO 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).

Luego, en el marco de la declaratoria de una emergencia económica y en estricta coherencia con sus causas y mecanismos diseñados por el Gobierno, acorde con el art. 215 de la Carta, *también* gobernadores y alcaldes, por extensión del mismo principio constitucional, podrán efectuar créditos adicionales y traslados entre las apropiaciones, para atender los *gastos excepcionales*, sin perjuicio del pertinente informe a las asambleas y concejos, cuya intervención o autorización previa no se requerirán.

4.2.4.2.2 Esa es la perspectiva que ha ofrecido la Corte Constitucional, como puede verse, entre múltiples, en las siguientes citaciones:

Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad. La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de Gastos. Y le otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido: reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos. Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga. Si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios³⁷.

El hecho sobreviniente que habilita al Presidente (sic) para apelar a las facultades especiales que se derivan de la declaración de emergencia, no puede, en consecuencia, ser de cualquier naturaleza. Desde distintos aspectos la Constitución Política y la ley estatutaria, lo califican. En realidad, no podía ser de otra manera si se repara en los efectos jurídicos que se asocian al mismo, los que tienen que ver con la temporal asunción de la función legislativa por parte del Gobierno y el virtual poder que de ello se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales. **El estado de emergencia puede, en este sentido, autorizar al ejecutivo a regular materias íntimamente ligadas a la representación política y a la deliberación democrática, como son las relativas al presupuesto y a la imposición de tributos.**

2. Se comprende que sólo ante hechos sobrevinientes de carácter extraordinario cuyos efectos perturbadores o amenazantes del orden económico, social o ecológico, sean graves e inminentes, y que no puedan enfrentarse mediante los poderes ordinarios del Estado, se pueda acudir al método excepcional de gobierno monocrático de la economía que se conoce con el nombre de estado de emergencia.

De la Constitución y de la ley estatutaria de los estados de excepción surge la regla de

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-357/1994, J. Arango. En el mismo sentido, sentencias C-695/1996. C-192/1997, todas invocadas como precedentes en la sentencia C-1249 de 2001, M. G. Monroy.

la subsidiariedad que aplicada al estado de emergencia prescribe que su utilización se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver los problemas y crisis que afecten o amenacen el sistema económico, social o el ambiente. La plenitud del Estado de Derecho y de los mecanismos y formas que le son propios, sufrirían grave menoscabo si fácilmente pudiese soslayarse su curso ante cualquier dificultad o problema de cierta magnitud, pretextando razones de eficacia.

Sin dejar de desconocer que el ordenamiento jurídico puede disponer de órganos y mecanismos para responder de manera pronta e idónea a los eventos negativos que pongan en peligro el orden económico o social, desde ahora cabe descartar de plano que un supuesto criterio de eficacia pueda anteponerse al principio de subsidiariedad ya esbozado. En este último caso, el poder del Presidente (sic) de la República, carecería de límites constitucionales y la oportunidad y alcance de la democracia y del estado derecho, quedarían librados a un juicio suyo enteramente discrecional sobre su conveniencia en cada vicisitud del discurrir colectivo³⁸.(Se agregaron negrillas).

5.4.2 Las modificaciones al presupuesto general de la Nación en los estados de excepción

7. La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. De este modo, la Corte ha considerado que rige el principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, en virtud de la trascendencia del principio democrático en la adopción de las decisiones sobre el uso y destinación de los recursos públicos¹⁹¹.

8. Al consagrar los anteriores mandatos, sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.

9. [...]

10. En este orden de ideas, al Ejecutivo le asiste la competencia, de un lado, para generar créditos adicionales a los contemplados en la ley de presupuesto aprobada por el legislador y, del otro, para llevar a cabo traslados al interior del mismo presupuesto general, con el objeto de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis a la que se refiere el respectivo estado de excepción. La jurisprudencia constitucional ha clarificado, a este respecto, la distinción entre las operaciones presupuestales relacionadas con *traslados* de partidas y aquellas modificaciones que suponen una creación de *créditos adicionales* a los inicialmente previstos, como formas diversas de injerencia excepcional en la organización de los gastos públicos durante una vigencia fiscal, por parte del Presidente de la República²⁰¹.

La generación de *créditos adicionales* a los inicialmente incorporados en el presupuesto implica nuevas apropiaciones, que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto. Tales adiciones dan lugar a nuevas rentas que, a su vez y en la misma proporción, se contabilizan en el presupuesto, como las derivadas de la emisión de bonos o de nuevos tributos²¹. Por el contrario, los *traslados* ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera la sumatoria total de las rentas, se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-122/1997, A. Barrera y E. Cifuentes, declaró inexecutable el D.L. 80 de 1997 (emergencia económica por presunta disminución de rentas, por no agotarse previamente mecanismos constitucionales ordinarios).

de destinación de dos o más partidas presupuestales. En estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto^[22].

11. Esta Corporación ha precisado que en los eventos en los cuales el Presidente (sic) de la República incluye créditos adicionales en el presupuesto, la fuente de los recursos ha de encontrarse previamente determinada y, de haber sido un decreto legislativo, este será objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte. Por su parte, en la medida en que los traslados presupuestales pretenden cambiar la destinación de partidas específicas, con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el control de constitucionalidad recae en la revisión automática del decreto legislativo que los introduzca, a partir de la conexidad entre los citados traslados y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, así como la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Este último análisis implica el estudio, tanto de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la forma en que se afectan las partidas que se disminuyen^[23]. De la misma manera, incluye la constatación de que los traslados presupuestales que se disponen no supongan la transgresión de límites constitucionales a la modificación del presupuesto, como ocurre con el gasto público social que, según el artículo 349 de la Constitución Política, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación^[24]. [...] ³⁹

4.2.4.2.3 Tres notas características deben destacarse de esa línea pretoriana: i) la estrecha correlación entre las causas que provocan la declaratoria del estado de excepción, la necesidad de conjurar la crisis con medidas extraordinarias y la viabilidad de ejercer *poder monocrático* en asuntos que por principio tienen que pasar por el Congreso (las asambleas y los concejos, en el nivel territorial); ii) la pertinencia de *agotar primero* los mecanismos ordinarios permanentes, antes de acudir a lo excepcional, cuando los hechos tienen cierta continuidad, eran o son previsibles y la respuesta de Estado podría darse con sujeción plena al principio democrático; y iii) la preservación del equilibrio del presupuesto, que demanda preestablecer la fuente de los *créditos adicionales* que pretendan incorporarse y restringe los *traslados* entre apropiaciones de una manera que no se desborde la sumatoria total inicialmente votada por los órganos colegiados.

4.2.4.4 Vista la motivación del D.L. 461/2020, se encuentra que allí se aduce la necesidad de dar flexibilidad al régimen presupuestal territorial, permitir la reorientación de rentas con destinación específica (salvo las de asignación especial constitucional), fortalecer apropiaciones para atender la emergencia provocada por la pandemia por COVID 19 y prescindir de la intervención de asambleas y concejos, por la *inmediatez* con la que tiene que responderse ante las urgencias de estos tiempos de crisis. Todo ello en función de la emergencia sanitaria decretada por la R-385 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, para reaccionar ante sus causas y contener la expansión de la pandemia.

A su vez el D.L. 512/2020, desde un enfoque similar y con ampliación del espectro, pasando de la emergencia sanitaria a las predicciones de organismos multilaterales acerca de la gravedad de la emergencia económica que estaba en curso y se pronosticó que agudizará, aborda en su motivación la pertinencia de liberar los movimientos de los presupuestos de las rigideces del D.L. 111 de 1996 y del paso previo por las corporaciones administrativas de elección popular; también invoca la necesidad de *inmediatez* y los lineamientos de la sentencia C-434/17, que reitera la línea constitucional (ya citada en este fallo) que amplía las facultades del ejecutivo para maniobrar presupuesto.

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-434/2017, D. Fajardo. Citada en el D.L. 512/2020.

4.2.4.5 El análisis sistemático de las fuentes, la lectura jurisprudencial y la sustentación fáctica que ofrece el Gobierno, bajo la responsabilidad personal del presidente de la República y de todos los ministros (art. 215 de la Carta), acerca de la gravedad de la crisis, su dimensión y la urgente necesidad de responder con medidas exorbitantes en temas de presupuesto, permite concluir que hay fundamento suficiente para aceptar esa opción del legislador extraordinario, pues el principio de subsidiaridad ha de ceder, no por requerimientos de simple eficacia (vedados), sino porque se trata de enfrentar una pandemia sin precedentes en la historia republicana del país, e incluso del mundo, en el escenario de la actual globalización y la vertiginosa expansión de la pandemia.

Desde luego, el ejercicio de esos poderes ejecutivos tan notoriamente incrementados tan solo libera a los alcaldes y gobernadores del paso previo por concejos y asambleas, pero no de las limitaciones relativas a causas y fines del otorgamiento de las nuevas potestades, ni de cumplir la normativa propia de las novedades presupuestales que, en situación de normalidad, habrían tenido que llevar ante dichas corporaciones.

5ª CASO CONCRETO

5.1 El ponente avocó conocimiento e inició el trámite para CIL pues *ab initio* pareciera que el acto del que se ocupa ahora el fallo podría derivarse de las medidas legislativas de excepción que se iniciaron con el D.L. 417 de 2020. Se optó por dar paso a la respuesta judicial inmediata, en la dimensión relativamente expansiva del CIL a que se ha referido la jurisprudencia del Consejo de Estado, sin perjuicio de escudriñar más detalladamente los fundamentos del acto que se remitió a control, su conexidad con las disposiciones extraordinarias que autoriza el art. 215 de la Carta y la problemática relativa a la pandemia de la COVID 19. Así se procede, oídas intervenciones y parecer del Ministerio Público.

5.2 Se trata del **Decreto 021 del 22/03/2020** expedido por el alcalde de Recetor⁴⁰, por el cual adoptó modificaciones al presupuesto de la actual vigencia, contra acreditó algunas partidas, incrementó apropiaciones e incorporó otras para atender contingencias por la COVID 19.

5.2.1 Se invocaron como fundamentos: la Ley 80, art. 42 parágrafo; las Leyes 136/1994 y 1523/2012 y el Decreto 111 de 1996 (todo sin precisar fuentes); los Acuerdos municipales 16/2009 y 11/2017 (ambos sin citar articulado); se aludió al Acuerdo 10 del 26/11/2019, por el cual se votó el presupuesto para el año 2020; y a los Decretos municipales 19 del 22/03/2020 (calamidad pública) y 20 del 22/03/2020 (urgencia manifiesta). Se dijo que era necesario orientar recursos para ocuparse de la emergencia sanitaria.

5.2.2 Las medidas adoptadas en ese acto administrativo se orientaron específicamente a trasladar recursos para rubros que no cuentan con la disponibilidad suficiente para suplir las necesidades de la emergencia por la propagación de la COVID-19. En el acto objeto de estudio se indicó que “algunos proyectos del presupuesto de gastos presentan apropiaciones insuficientes para atender la calamidad pública declarada, y otros proyectos disponen de apropiación para hacer los ajustes requeridos”.

5.3. El decreto que se estudia hizo los siguientes cambios al presupuesto votado por el Concejo Municipal de Recetor para la vigencia fiscal 2020:

ARTÍCULO PRIMERO: Contra acreditar el presupuesto de gastos del municipio de Recetor para la vigencia fiscal de 2020, en la suma de **CINCUENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS MCTE. (\$ 59.000.000)**, de acuerdo con los siguientes códigos y rubros presupuestales:

⁴⁰ Expediente digital, mismo enlace, documento 02-DECRETO N 021 MOD PRES.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
CIL fallo – 850012333000-2020-00156-00 pág. 27

| RUBRO PRESUPUESTAL | CONCEPTO | FUENTE | CONTRA CREDITO |
|--------------------|--|------------------------------|----------------|
| 23 | GASTOS DE INVERSION | | 59,000,000 |
| 2304 | SECTOR DEPORTE Y RECREACION | | 4,000,000 |
| 23042 | FUENTE SGP LIBRE INVERSION | | 4,000,000 |
| 230421 | PROGRAMA ESTRATEGICO DEPORTE Y RECREACION PA'LANTE RECETOREÑOS | | 4,000,000 |
| 23042102 | Mantenimiento de la infraestructura propia del sector | 0420-420-Sgp Libre Inversión | 4,000,000 |
| 2305 | SECTOR CULTURA | | 10,000,000 |
| 23052 | FUENTE SGP LIBRE INVERSION | | 10,000,000 |
| 230521 | PROGRAMA ESTRATEGICO UNIDOS POR LA CULTURA PA'LANTE RECETOREÑOS | | 10,000,000 |
| 23052102 | mantenimiento de la infraestructura propia del sector | 0420-420-Sgp Libre Inversión | 10,000,000 |
| 2306 | SECTOR SERVICIOS PUBLICOS DIFERENTES ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO | | 5,000,000 |
| 23061 | FUENTE SGP LIBRE INVERSION | | 5,000,000 |
| 230611 | PROGRAMA ENERGIA ELECTRICA, GAS NATURAL Y TICS PARA LA PRODUCTIVIDAD | | 5,000,000 |
| 23061102 | materiales y accesorios para el mantenimiento de alumbrado publico | 0420-420-Sgp Libre Inversión | 5,000,000 |
| 2307 | SECTOR VIVIENDA | | 10,000,000 |
| 23071 | FUENTE SGP LIBRE INVERSION | | 10,000,000 |
| 230711 | PROGRAMA: VIVIENDA DIGNA UNIDOS POR NUESTRO PUEBLO | | 10,000,000 |

| | | | |
|-------------|-----------|------------|-----|
| DEPENDENCIA | TESORERIA | CÓDIGO TRD | 150 |
|-------------|-----------|------------|-----|

| | | | |
|----------|---|------------------------------|------------|
| 23071101 | estudios y diseño construcción y mejoramiento de la infraestructura propia del sector | 0420-420-Sgp Libre Inversión | 10,000,000 |
| 2308 | SECTOR AGROPECUARIO | | 10,000,000 |
| 23081 | FUENTE SGP LIBRE INVERSION | | 10,000,000 |
| 230811 | PROGRAMA DESARROLLO RURAL PRODUCTIVO PA LANTE RECETOREÑOS | | 10,000,000 |
| 23081102 | Apoyo a mercadeo y ruedas de negocios | 0420-420-Sgp Libre Inversión | 10,000,000 |
| 2309 | SECTOR TRANSPORTE | | 20,000,000 |
| 23091 | FUENTE SGP LIBRE INVERSION | | 20,000,000 |
| 230911 | PROGRAMA INFRAESTRUCTURA VIAL Y MOVILIDAD PARA LA PAZ | | 20,000,000 |
| 23091101 | Infraestructura propia del sector | 0420-420-Sgp Libre Inversión | 20,000,000 |

ARTICULO SEGUNDO: Crear unos rubros y acreditar el presupuesto de gastos del municipio de Recetor para la vigencia fiscal de 2020, en la suma de **CINCUENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS MCTE. (\$ 59.000.000)**, de acuerdo con los siguientes códigos y rubros presupuestales:

| RUBRO PRESUPUESTAL | CONCEPTO | FUENTE | CREDITOS |
|--------------------|--|------------------------------|------------|
| 23 | GASTOS DE INVERSION | | 59,000,000 |
| 2306 | SECTOR SERVICIOS PUBLICOS DIFERENTES ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO | | 5,000,000 |
| 23061 | FUENTE SGP LIBRE INVERSION | | 5,000,000 |
| 230611 | PROGRAMA ENERGIA ELECTRICA, GAS NATURAL Y TICS PARA LA PRODUCTIVIDAD | | 5,000,000 |
| 23061102 | materiales y accesorios para el mantenimiento de alumbrado publico | 0420-420-Sgp Libre Inversion | 0 |
| 23061103 | TICS y comunicaciones para la productividad | 0420-420-Sgp Libre Inversion | 5,000,000 |
| 2312 | SECTOR: ATENCION Y PREVENCION DE DESASTRES | | 54,000,000 |
| 23121 | FUENTE SGP LIBRE INVERSION | | 54,000,000 |
| 231211 | PROGRAMA FORTALECIMIENTO A LA GESTIÓN DEL RIESGO | | 54,000,000 |
| 23121102 | Fortalecimiento a la gestión del riesgo | 0420-420-Sgp Libre Inversion | 54,000,000 |

ARTICULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CASANARE
MUNICIPIO DE RECETOR 2020
Nit 800103661-3



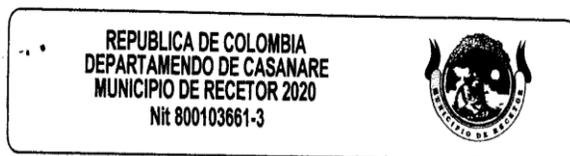
COMPROBANTE DE CONTRA CREDITOS
No. 322001

Fecha: 22/03/2020

Detalle : CONTRACREDITO RUBROS DEL PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA FISCAL 2020. SEGUN DECRETO No. 021 DEL 22/03/2020.

| Código | Cuenta | Debe | Haber |
|----------------------|--|----------------------|----------------------|
| 23042102 | Mantenimiento de la infraestructura propia del sector | 4,000,000.00 | 0.00 |
| 23042102 | Mantenimiento de la infraestructura propia del sector | 0.00 | 4,000,000.00 |
| 23052102 | mantenimiento de la infraestructura propia del sector | 10,000,000.00 | 0.00 |
| 23052102 | mantenimiento de la infraestructura propia del sector | 0.00 | 10,000,000.00 |
| 23061102 | materiales y accesorios para el mantenimiento de alumbrado | 5,000,000.00 | 0.00 |
| 23061102 | materiales y accesorios para el mantenimiento de alumbrado | 0.00 | 5,000,000.00 |
| 23071101 | estudios y diseño construccion y mejoramiento de la | 10,000,000.00 | 0.00 |
| 23071101 | estudios y diseño construccion y mejoramiento de la | 0.00 | 10,000,000.00 |
| 23081102 | Apoyo a mercadeo y ruedas de negocios | 10,000,000.00 | 0.00 |
| 23081102 | Apoyo a mercadeo y ruedas de negocios | 0.00 | 10,000,000.00 |
| 23091101 | Infraestructura propia del sector | 20,000,000.00 | 0.00 |
| 23091101 | Infraestructura propia del sector | 0.00 | 20,000,000.00 |
| Sumas Iguales | | 59,000,000.00 | 59,000,000.00 |

| Elaboro: | Reviso: | Observaciones: |
|-------------|---------|----------------|
| NORA ISABEL | | |



COMPROBANTE DE CREDITOS
No. 322001

Fecha: 22/03/2020

Detalle: CREDITO A RUBROS DEL PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA FISCAL 2020. SEGUN DECRETO No. 021 DEL 22/03/2020.

| Código | Cuenta | Debe | Haber |
|---------------|---|---------------|---------------|
| 23061103 | TICS y comunicaciones para la productividad | 5,000,000.00 | 0.00 |
| 23061103 | TICS y comunicaciones para la productividad | 0.00 | 5,000,000.00 |
| 23121102 | Fortalecimiento a la gestion del riesgo | 54,000,000.00 | 0.00 |
| 23121102 | Fortalecimiento a la gestion del riesgo | 0.00 | 54,000,000.00 |
| Sumas Iguales | | 59,000,000.00 | 59,000,000.00 |

| | | |
|-------------------------|---------|----------------|
| Elaboro: NORA ISABEL | Reviso: | Observaciones: |
|-------------------------|---------|----------------|

5.4 Alcances de la información suministrada: Verificados los soportes remitidos por el municipio de Recetor acerca de las medidas adoptadas en el presupuesto de la vigencia 2020 mediante el Decreto 021 del 22/03/2020, se observa que la información suministrada es precaria, porque no se cuenta con *cuadro comparativo* que permita saber cómo se contemplaron inicialmente los rubros en las apropiaciones originales que aprobó el concejo; tampoco se allegó estudio de impacto en el marco fiscal de mediano plazo, pese a que fue requerido.

Con los datos suministrados por el municipio, se constata que:

i) La tesorera señaló de manera concreta las apropiaciones con disponibilidad (saldos con corte marzo 20 de 2020), las cuales tienen que ver con los siguientes rubros presupuestales: gastos de inversión sector transporte y recreación (\$16.000.000); sector cultura (\$28.831.729); sector servicios públicos diferentes a acueducto y alcantarillado (\$15.000.000); sector vivienda (\$40.000.000); sector agropecuario (\$25.000.000) y sector transporte (\$130.000).

ii) El valor acreditado por el alcalde al presupuesto de gastos, es inferior al de las apropiaciones disponibles debidamente certificadas.

iii) De acuerdo con el Plan de Acción Específico, para las actividades de la *fase de respuesta*, se requiere un total de \$226.444.085, valor que excede significativamente del utilizado por el alcalde para atender el sector de *atención y prevención de desastres*, así como el de *servicios públicos diferentes a acueducto y alcantarillado*.

5.5. Fuentes de los recursos: De la lectura del contenido del Decreto 021, se observa que las fuentes de los recursos obedecen a *contra créditos*; es decir, corresponden a traslados en el *presupuesto de inversiones* (código 23), de apropiaciones que pueden entenderse **internas** en el mismo sector (2306 – servicios públicos diferentes a acueducto y alcantarillado); ello se hizo con el fin de suprimir proyectos (23061102 – materiales y accesorios para el mantenimiento de alumbrado público) y a su vez, crear otras (23061103 – TICS y comunicaciones para la productividad). Esto último, para contrarrestar los efectos de la pandemia por COVID – 19, en especial, fortalecer las herramientas para la comunicación en el contexto de la contingencia.

5.5.1 En ese escenario, parece que las modificaciones al presupuesto anteriormente señaladas, corresponden a *traslados internos* que NO cambian secciones, programas ni subprogramas y que, de acuerdo con las precisiones hechas en el marco dogmático que precede, los podría haber hecho el alcalde con base en legislación permanente en el marco

de la *urgencia manifiesta* (párrafo del art. 42 de Ley 80).

Es decir, los movimientos dentro del mismo sector (2306 – *servicios públicos diferentes a acueducto y alcantarillado*) corresponden a *traslados internos* que podían efectuarse con base en el párrafo del art. 42 de la Ley 80, sin necesidad de estado de excepción, pues los habría podido realizar el alcalde directamente, en virtud de lo dispuesto en el D.L. 111/96 arts. 76 y 77 y en la sentencia C-772/1998, lo que en principio los excluiría del control inmediato de legalidad – CIL.

5.6 Movimientos de recursos entre distintos sectores: El alcalde de Recetor mediante el Decreto 021 del 22/03/2020 también movió recursos entre **diferentes sectores**; concretamente: 2304: SECTOR DEPORTE Y RECREACIÓN (\$4.000.000); 2305: SECTOR CULTURA (\$10.000.000); 2307: SECTOR VIVIENDA (\$10.000.000); 2308: SECTOR AGROPECUARIO (\$10.000.000) y 2309: SECTOR TRANSPORTE (\$20.000.000), que los apropió al **sector 2312** (ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES), para el rubro o proyecto **231121102**, correspondiente a “*fortalecimiento para la gestión del riesgo*”, que se dejó finalmente con un valor de \$54.000.000.

5.6.1 De acuerdo con las definiciones indicadas en el marco dogmático, estos concretos movimientos presupuestales no corresponden a los denominados *traslados internos*, pues el alcalde desplazó apropiaciones de un determinado programa o subprograma a otro; para ello podía ejercer la, habilitación otorgada por el D.L. 461 del 22/03/2020, en consideración a que las fuentes corresponden a rentas territoriales de destinación específica (SGP), sin reserva constitucional.

5.6.2 Los programas y subprogramas afectados fueron los siguientes:

SECTOR: 2304 – deporte y recreación.

PROGRAMA: 230421 – programa estratégico deporte y recreación Pa’lante Recetoreños.

SUBPROGRAMA: 23042102 - mantenimiento de la infraestructura propia del sector.

SECTOR: 2305 – cultura.

PROGRAMA: 230521 – programa estratégico unidos por la cultura Pa’lante Recetoreños.

SUBPROGRAMA: 23052102 - mantenimiento de la infraestructura propia del sector.

SECTOR: 2307 – vivienda.

PROGRAMA: 230711 – programa vivienda digna unidos por nuestro pueblo.

SUBPROGRAMA: 23071101 – estudios y diseños, construcción y mejoramiento de la infraestructura propia del sector.

SECTOR: 2308 – agropecuario.

PROGRAMA: 230811 – programa desarrollo rural productivo Pa’lante Recetoreños.

SUBPROGRAMA: 23081101 – estudios y diseños, construcción y mejoramiento de la infraestructura propia del sector.

SECTOR: 2309 – transporte.

PROGRAMA: 230911 – programa infraestructura vial y movilidad para la paz.

SUBPROGRAMA: 23091101 – infraestructura propia del sector.

5.6.3 Se concluye, entonces, que también se efectuaron traslados entre diferentes sectores (contra créditos de unos para incrementar apropiaciones en otros), que exceden de la órbita de los *traslados internos*, los cuales, en tiempo de normalidad, tendrían que haberse aprobado por el concejo (D.L. 111 arts. 79 y 80, sentencia C-772/1998).

Sin embargo, como el acto objeto de CIL data del 22/03/2020, está cobijado por la vigencia del D.L. 461 expedido en la misma fecha, norma que permite validar todos los traslados directos

hechos mediante decreto del alcalde, concretamente, efectuar traslados y reorientar rentas de destinación específica.

5.6.4 Del análisis del Decreto 021 del 22/03/2020 se constata que la fuente de recursos de **todos los contra créditos** efectuados por el alcalde son SGP - LIBRE INVERSIÓN, es decir, rentas territoriales de destinación específica sin reserva constitucional, de los que autorizó el D.L. 461 que, como se dijo, ya se encontraba en vigencia cuando se expidió el Decreto 021 objeto de CIL.

5.7 Análisis de las modificaciones presupuestales: Aunque no se allegó respuesta satisfactoria al requerimiento realizado en el auto admisorio, en especial lo relativo al estudio de impacto en el *marco fiscal de mediano plazo*, las explicaciones y soportes de las medidas adoptadas en el Decreto 021 del 22/03/2020 son razonables para inferir **conexidad**, bajo el entendido de que: i) los documentos públicos se presumen auténticos y válidos; ii) el responsable por su contenido es el funcionario que certifica; y iii) la valoración de pertinencia, necesidad, conveniencia y coherencia con el PAE es responsabilidad del CMGRD y del alcalde, pues el juez carece de elementos de juicio para poner en duda esa sustentación.

5.7.1 La exigencia del estudio de impacto fiscal no es irrelevante; se trata de cumplir categórico mandato de la Ley 819/2003, la cual, en lo que atañe a entidades territoriales, dispone:

ARTÍCULO 5º. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO PARA ENTIDADES TERRITORIALES. Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y debe contener como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4o de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2o de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;
- d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;
- e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior;
- f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial;
- g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.
- h) <Literal adicionado por el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Incorporar en su Marco Fiscal de Mediano Plazo el análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y hacer ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de dichas entidades en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales deberá contener la descripción de las estrategias e instrumentos para garantizar su cumplimiento. Los concejos municipales y asambleas departamentales al aprobar el presupuesto y el plan de inversiones del plan de desarrollo tendrán en cuenta que estos sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial.

ARTÍCULO 6°. CONSISTENCIA DEL PRESUPUESTO PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES. El proyecto de Presupuesto General de la entidad territorial y los proyectos de presupuesto de las entidades del orden territorial con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a, b y c del artículo anterior.

ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

5.7.2 Puesto que se trata, en últimas, de una función técnica del área de hacienda o tesorería, debe entenderse que la refrendación que hicieron sus titulares cuando se adoptó el Plan de Acción Específico y se produjo el *anexo* del Decreto 21/2020, con la identificación de disponibilidades del presupuesto, necesidades de reorientar rentas y sectores que podrían afectarse, *cumple* los cometidos esenciales del aludido marco fiscal de mediano plazo, pues: i) no se modifica el manejo del servicio de la deuda pública; ii) no se disponen nuevas erogaciones que alteren el equilibrio global del presupuesto; y iii) tampoco se introducen exenciones o reducciones de las rentas municipales.

No obstante, debe precisarse que la Sala no sule el análisis pormenorizado de carácter técnico que debió hacerse por la autoridad municipal; la percepción judicial que se consigna en este fallo parte de *presumir* la fidelidad de la información administrativa, pero no libera de responsabilidad al alcalde ni a la tesorera u otros funcionarios, si incurrieron en desviaciones fácticas o de apreciación de datos, necesidades, oportunidad o conveniencia de las modificaciones al presupuesto que se dispusieron.

5.7.3 Del Plan de Acción Específico (acciones inmediatas de prevención frente a la pandemia Covid-019 en el municipio de Recetor) y de la certificación expedida por la tesorera municipal, denominada “Anexo Técnico del Decreto N°. 021/2020”, se extractan las necesidades que presuntamente surgieron por la pandemia de la COVID 19 (lo cual atiene al interrogante de **para qué – finalidad** de los cambios en el presupuesto vigencia 2020).

5.7.3.1 Dicho PAE, que contempló fases *preventivas* y de *recuperación*, se acompañó de un

presupuesto para cada una de las actividades requeridas en el marco de la adopción de acciones inmediatas de prevención de la COVID-19; dentro de ellas, *asistencia humanitaria preventiva, gastos operativos, información pública, puntos de control, movilidad, salud*, entre otras, el cual ascendió a la suma de \$226.444.085.

5.7.3.2 Por su parte, la tesorera municipal, dentro de la motivación del documento denominado “Anexo Técnico del Decreto N°. 021/2020”, resaltó que la Administración requería realizar traslados presupuestales para cubrir necesidades apremiantes para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia económica y ecológica; aseguró que algunos proyectos del presupuesto de gastos presentaban apropiaciones insuficientes para atender la emergencia y otros disponían de apropiación para hacer los ajustes requeridos, y refirió concretamente las apropiaciones con disponibilidad y aquellas que se tornaban insuficientes con el corte al 20/03/2020.

5.7.4 En dichas circunstancias, **es claro que:**

- i) El Tribunal tiene competencia para someter a control inmediato de legalidad el Decreto 21/2020 de Recetor, conforme a los arts. 20 de la Ley 137; 136 y 185 de la Ley 1437, porque *fue expedido con fundamento en y para desarrollar* normas relativas al estado de excepción, declarado por el D.L. 417/2020, en el espectro de la emergencia sanitaria que viene desde la R-385 del Ministerio de Salud y Protección Social, sin que puedan separarse los que pudieran ser *traslados administrativos internos* y los demás.
- ii) Se efectuaron *traslados internos* que NO cambiaron secciones, programas ni subprogramas, movimientos que pudo haber hecho el alcalde con base en legislación permanente.
- iii) Se realizaron movimientos entre diferentes sectores, con destino al proyecto “*fortalecimiento para la gestión del riesgo*”, que se dejó finalmente con un valor de \$54.000.000.
- iv) La fuente de recursos de **todos los contra créditos** son SGP - LIBRE INVERSIÓN, es decir, rentas territoriales de destinación específica.
- v) El Decreto 21 del 22/03/2020 tiene *respaldo jurídico* en el D.L. 461 del 22/03/2020, porque se produjo durante su vigencia.
- vi) Los cambios en el presupuesto fueron justificados en las diversas necesidades que el municipio considera que debe atender dentro del contexto de la pandemia por COVID - 19, concretamente, dirigidas para el programa de *fortalecimiento a la gestión del riesgo*, al cual se destinó la suma de \$54.000.000, así como para el denominado *TICS y comunicaciones para la productividad*, al cual se le asignó la suma de \$5.000.000, programas y/o subprogramas que, según se dijo en los anexos técnicos, se requiere fortalecer ante las dificultades que trae consigo la emergencia sanitaria. Aunado a ello, en el Plan de Acción Específico – fase de recuperación, se discriminaron varias actividades que demandan recursos para su desarrollo y ejecución y la tesorera municipal certificó concretamente la necesidad de reforzar las apropiaciones que servirían de base para contrarrestar la pandemia.

5.8 De manera que, por estar cobijados los traslados presupuestales ordenados por el alcalde municipal mediante el Decreto 021 de 2020, en las facultades expresamente otorgadas por el D.L. 461 con las precisiones ya señaladas, en el contexto del *estado de excepción* declarado en el D.L. 417/2020, se declarará ajustado al ordenamiento en su integralidad.

Nótese que para el mismo día de expedición del decreto objeto de estudio, ya se encontraba en vigencia el D.L. 461, el cual permite *reorientar rentas territoriales de destinación específica*,

como ocurrió para el caso concreto, en el que se acreditaron las fuentes directas de los traslados.

6ª CONCLUSIONES

Vistas las aristas más protuberantes del control inmediato de legalidad que se ha ejercido respecto del Decreto 021 del 22/03/2020, expedido por el alcalde de Recetor, en sede de constatación de la competencia de ese funcionario, así como la coherencia y concordancia con las medidas dispuestas por el Gobierno mediante los D.L. 417 y 461 de 2020, se ha encontrado que se ajusta al ordenamiento jurídico, por ampararse en las facultades expresamente otorgadas por este último para la reorientación de rentas de destinación específica.

Se acoge el concepto del Ministerio Público, pero por las razones ya indicadas en la presente sentencia, pues el decreto municipal del que se ocupa la Sala fue emitido en vigencia del D.L.461 de 2020, que otorgó expresas facultades a los gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto en las entidades territoriales.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1° DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico examinado en la motivación el **Decreto 0021** del 22/03/2020 expedido por el alcalde de Recetor, por el cual adoptó modificaciones al presupuesto de la actual vigencia, contra acreditó algunas partidas, incrementó apropiaciones e incorporó otras para atender contingencias por la pandemia COVID 19.

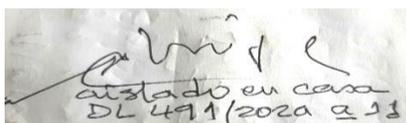
2° Por Secretaría, por los medios más expeditos disponibles, sin perjuicio de notificación procesal, remítase copia al alcalde y al gobernador de Casanare, a este con carácter informativo.

3° En firme, actualícese registro, confórmese expediente físico y archívese cuando sea viable el acceso a la sede institucional.

NOTIFÍQUESE

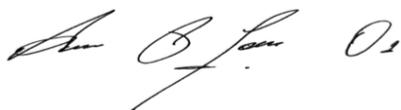
(Aprobado en sala virtual de la fecha, según Acuerdos PCSJA20-11521, 11546, 11549 y 11556 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 y 12 D.L. 491/2020; acta . Fallo, expediente 2020-00156-00, Decreto 021 del 22/03/2020, expedido por el alcalde de Recetor; modificaciones al presupuesto por decreto. Declara legal. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 32 de 32).

Los magistrados,



Escaneada en casa
DL 491/2020 a 13

[Firma escaneada 04/06/2020; 10:50]
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ



AURA PATRICIA LARA OJEDA



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Eliana/Milena