

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Fallo de mérito p³. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Conexidad fáctica y fuente de habilitación normativa que excede de la legislación permanente preexistente. **Sácama: Decreto 010** del 14/04/2020. Temática: modificaciones al presupuesto 2020 por actos del alcalde, liquidación e incorporación de apropiaciones para atender contingencias por COVID 19.

Origen: MUNICIPIO DE SÁCAMA
Acto: Decreto **010** del 14/04/2020
Radicación: 850012333000-2020-00185-00²

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, 11549 y 11556 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 010 del 14/04/2020** expedido por el alcalde de Sácama³, por el cual adoptó modificaciones al presupuesto de la actual vigencia, votado por Acuerdo 17/2019 y liquidado por Decreto 45/2019. Incorporó recursos de capital por superávit fiscal de la vigencia anterior; creó y apropió partidas de gastos, contracreditó unos rubros de inversiones y reorientó partidas a otras; se dijo que para atender contingencias por la COVID 19.

1.2 Se invocaron como fundamentos, los Decretos 111/1996; 417, 461 y 512 de 2020; la Resolución 385 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social. Allí se adujo que el CMGRD, en su plan de acción, identificó las necesidades presupuestales para atender la emergencia, acta 007 de la sesión del 13/04/2020; se dijo que la tesorería ha certificado la disponibilidad de los nuevos ingresos.

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió, junto con el texto electrónico del decreto municipal, el Plan de Acción y el acta 007 en la cual el CMGRD lo aprobó.

1.3.1 Plan Específico de Acción⁴: allí se previó la realización de actividades para mitigar el impacto de la pandemia por COVID-19, las cuales se distribuyeron en tres fases (preparación, contención y mitigación) y para su ejecución se estimó un presupuesto que asciende a **\$324.220.000**, distribuido, así: i) Sácama (**\$219.220.000**), ii) Casanare (**\$5.000.000**), y iii) la UNGRD (**\$100.000.000**).

¹ Plantilla base estudio de fondo. Declara NO ajustado al ordenamiento.

² Ver **control+clie** 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 Expediente digital, mismo enlace, documento DECRETO 010.

1.4 Previo requerimiento⁵, la administración municipal de Sácama allegó lo siguiente:

1.4.1 Mediante el oficio del 12/05/2020⁶ el alcalde se pronunció frente a la solicitud de la información fáctica complementaria y los anexos que sirvieron de fundamento para la expedición del Decreto 010/2020. Señaló que el presupuesto inicial del FMGR⁷ (\$32.000.000) resultó insuficiente para atender los gastos de mitigación de la COVID-19⁸ y ante la afectación económica de su población por el aislamiento preventivo tuvo que acceder a mayores recursos y atender así a la más vulnerable⁹.

Agregó que, para la ejecución del Plan de Acción y fortalecer los ingresos del FMGR, se formalizó el uso de parte de los recursos del balance que arrojó el cierre fiscal del año 2019, se reorientaron rentas de destinación específica y se adicionaron recursos propios y del SGP. Preciso que, por el confinamiento, las rentas de destinación específica que se reorientaron no se van a ejecutar en su origen inicial y por ello se adicionaron. Con el siguiente cuadro explicó la fuente y el origen de los recursos que se plasmaron en el decreto objeto de CIL:

FUENTE DE LOS RECURSOS	ADICIÓN - SUPERAVIT 2019	TRASLADOS PRESUPUESTALES	TOTAL
SGP - LIBRE DESTINACIÓN	12.100.609	0	12.100.609
SGP - LIBRE INVERSIÓN	35.594.922	99.762.601	135.357.523
RECURSOS PROPIOS LIBRE DESTINACIÓN	10.288.682	0	10.288.682
ESTAMPILLA ADULTO MAYOR	26.043.624	0	26.043.624
ESTAMPILLA PRO-CULTURA	27.498.098	0	27.498.098
CONTRIBUCIÓN DE OBRA PÚBLICA	9.931.464	0	9.931.464
TOTAL	121.457.399	99.762.601	221.220.000

Resaltó que se realizaron los traslados de los rubros presupuestales que al 13/04/2020 tenían disponibilidad y respecto de los cuales los saldos presupuestales no ponían en riesgo el normal funcionamiento de la administración y que, a esa fecha, no presentaban afectación; ello sin desconocer que no se podían realizar actividades donde hubiese aglomeración de personas. Preciso además que la fuente de financiación son los recursos del SGP de libre inversión.

Por último, sostuvo que el fundamento del acto objeto de control es acatar los lineamientos del Gobierno Nacional y reiteró que todas las medidas fijadas en los Decretos locales 007, 008, 009, 010, 013 y 014 de 2020, buscan proteger la salud y la vida de los habitantes del municipio, amparándose en facultades constitucionales y legales y no en las atribuidas como consecuencia del estado de excepción. Por tanto, consideró que el control debe ser el ordinario establecido en la Ley 1437/2011.

1.4.2 La tesorera municipal expidió dos certificaciones el 13/04/2020¹⁰, en las que se precisó que:
i) al cierre de la vigencia fiscal de 2019, se presentó un superávit fiscal por mayor recaudo en el

⁵ 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, y ii) remitir copia digital de los soportes técnicos para todas las modificaciones del presupuesto (certificación del balance o liquidación por la vigencia 2019; 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. Deberá precisarse en resumen ejecutivo y cuadro explicativo cuáles partidas se adicionan y cuáles son nuevas en el ajuste del decreto que se analizará.

⁶ Expediente digital, mismo enlace, documento 09-Radicado 850012333000-2020-00185-00- adjuntos.zip-OFICIO 4 TRIBUNAL SACAMA_12_05_2020.

⁷ Fondo Municipal de Gestión del Riesgo.

⁸ Preciso que esos recursos fueron usados para: i) fortalecer la red pública de salud y dotar el personal médico, de socorro, de Policía y del Ejército, y ii) suministrar algunas ayudas humanitarias durante el aislamiento preventivo.

⁹ Adultos mayores, niños, mujeres en estado de gestación, población en condición de discapacidad, etc.

¹⁰ Expediente digital, mismo enlace, documento 09-Radicado 850012333000-2020-00185-00- adjuntos.zip-CERTIFICACION

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
CIL fallo – 850012333000-2020-00185-00 pág. 3

presupuesto de rentas y saldos de apropiación que no fueron comprometidos en la vigencia anterior, por valor de **\$121.457.399,00**; recursos disponibles para ser incorporados al presupuesto de la vigencia fiscal 2020, de acuerdo con el siguiente detalle:

FUENTE DE LOS RECURSOS	VALOR
SGP - LIBRE DESTINACIÓN	12.100.609
SGP - LIBRE INVERSIÓN	35.594.922
RECURSOS PROPIOS LIBRE DESTINACIÓN	10.288.682
ESTAMPILLA ADULTO MAYOR	26.043.624
ESTAMPILLA PRO-CULTURA	27.498.098
CONTRIBUCIÓN DE OBRA PÚBLICA	9.931.464
TOTAL	121.457.399

ii) Analizada la *ejecución presupuestal de gastos del municipio* con corte 13/04/2020, existe disponibilidad presupuestal en unos rubros cuya fuente de financiación es SGP libre inversión, que probablemente no se ejecutarán en la vigencia y son susceptibles de contracreditar del presupuesto de gastos; dichos rubros fueron detallados así:

B0206	SECTOR SERVICIOS PUBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO	
B02060101	Ampliación, Adecuación y mantenimiento de la Infraestructura del Servicio de Energía	13.000.000
B02060103	Estudios y diseños propios del sector	16.762.601
B0212	SECTOR ATENCION A GRUPOS VULNERABLES- PROMOCION SOCIAL	
B0212010103	Acciones política pública juventud	10.000.000
B0212010104	Realización de Actividades dirigidas a niños, niñas y adolescentes	25.000.000
B0212010105	Formulación de políticas públicas propias del sector	5.000.000
B0212030101	Celebración del día de la mujer	10.000.000
B0212030102	Programas de capacitación y proyectos productivos	5.000.000
B0212050104	Conmemoración día de las Víctimas	5.000.000
B0212080103	Celebración día de la familia	10.000.000
	TOTAL	99.762.601

2° INTERVENCIONES CIUDADANAS Y DE AUTORIDADES Y ENTIDADES CONVOCADAS

Se fijó el aviso núm. 114 del 27/04/2020¹¹, 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 ciudadana¹².

3° CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO¹³

El procurador 53 judicial II solicitó que se declare conforme a derecho y por lo tanto legal el Decreto 021 del 23/03/2020, en razón a que dicho acto administrativo en sus consideraciones

TESORERIA_DECRETO_010_2020.

¹¹ Expediente digital, mismo enlace, documento 06-AVISO NÚM.114- 2020-00185-00.

¹² Expediente digital, mismo enlace, documento 12-Constancia Secretarial-2020-00185-00.

¹³ Expediente digital, mismo enlace, documento 13-Concepto 2020-148-2020-00185-00-control de legalidad- Sácama Decreto.

aludió expresamente a la situación de calamidad que vive el municipio con ocasión de la enfermedad COVID-19, e hizo referencia a los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional.

Resaltó que: i) el alcalde es competente para proferir dicho decreto, pues tal atribución le ha sido otorgada durante el estado de excepción, las cuales suspenden transitoriamente y solo para los efectos indicados en los mismos las prerrogativas que en dicha materia propias de 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 modificaciones al presupuesto realizadas¹⁴ buscan a fortalecer las partidas del Sector "Prevención y Atención de Desastres; Recursos SGP Libre Inversión y Fondo Municipal de Gestión del Riesgo", que en determinado momento pueden utilizarse para atender a personas vulnerables afectadas por la pandemia.

Por último, sostuvo que el decreto local respeta las formalidades de esta clase de actuaciones y existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por la COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del estado de emergencia; en efecto, se apropiaron recursos destinados a financiar el *sector de prevención y atención de desastres* para ocuparse de personas vulnerables que puedan verse afectada por la pandemia y con ello mitigar los efectos de la COVID-19.

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. 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 voto¹⁵.

2.1.2 En la aludida dimensión de transparencia y para que pueda entenderse por qué esta vez se aborda estudio de fondo, a pesar de que el alcalde de Sácama considera que debe sustraerse el Decreto 010/2020, junto con los demás que ha expedido recientemente, del escrutinio por vía del CIL, debe precisarse lo siguiente¹⁶:

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

¹⁴ Creación de rubros en el presupuesto para la vigencia 2020, trasladando recursos de partidas específicas para acrecer el de otras.

¹⁵ 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.

¹⁶ Similares reparos del alcalde se despacharon en la misma forma en fallo TAC del 21/04/2020, N. Trujillo González, radicación 850012333000-2020-00148-00.

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 Sácoma hizo mediante el Decreto 010, expedido el 14/04/2020, son *modificaciones al presupuesto* de la vigencia fiscal 2020 y ello con la habilitación legal que los decretos legislativos hicieron a favor de los gobernadores y alcaldes para que, sin pasar por los órganos colegiados administrativos de elección popular, pudieran adoptarlas, para atender la contingencia por la COVID 19. De ahí que la discusión procesal, que se deja apenas revelada, carece de connotaciones para el caso concreto y 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 CIL, 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?*

Quedó superada, con unificación de criterios, en la sentencia del 21/05/2020, proceso 2020-00148-00, de la que se toma el siguiente extracto que fija la tesis y las conclusiones:

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.

[...]

2.2.5 Ahora, 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*?

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 inquiere 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 subjetivos¹⁷.

3ª El estado de excepción declarado por el DL. 417 de 2020 y otras medidas relacionadas con la pandemia COVID 19¹⁸

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

¹⁷ TAC sentencia del 21/05/2020, N. Trujillo González, Támara Decreto 31, CIL radicación 850012333000-2020-00148-00 (con aclaración de voto de la magistrada A.P. Lara Ojeda, acerca de otra arista).

¹⁸ El marco teórico de las consideraciones 3ª y 4ª viene de la matriz del fallo del 21/05/2020, N. Trujillo González, radicación 850012333000-2020-00148, casos CIL.

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 Congreso¹⁹.

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

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 presupuesto nacional se extiende de idéntica manera a los entes territoriales²⁰.

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

²⁰ 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).

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 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”*²¹.

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

²¹ 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.

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 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 períodos 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 habilita 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.”²²

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”.

4.2.3.3.3 El reglamento al que se refiere la sentencia C-772/1998 citada tiene 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*.

4.2.3.3.4 Debe igualmente considerarse, en el espectro de la motivación de la sentencia

²² 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).

C-772/1998, el art. 82 del D.L. 111 de 1996 (EOP), que dice:

ARTÍCULO 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*²³, 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 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

23 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_WEB/Documento_Base_Presupuesto.pdf

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 necesarios²⁴.

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 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

²⁴ 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.

de la democracia y del estado derecho, quedarían librados a un juicio suyo enteramente discrecional sobre su conveniencia en cada vicisitud del discurrir colectivo²⁵.(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 tributos²¹¹. 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 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 presupuesto²²¹.

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 disminuyen²³¹. De la misma manera,

²⁵ 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).

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 asignación²⁴. [...]26

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.

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

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

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 010** del 14/04/2020 expedido por el alcalde de Sácama, por el cual adoptó modificaciones al presupuesto de la actual vigencia, votado por Acuerdo 17/2019 y liquidado por Decreto 45/2019. Incorporó recursos de capital por superávit fiscal de la vigencia anterior; creó y apropió partidas de gastos, contracreditó unos rubros de inversiones y reorientó partidas a otras; se dijo que para atender contingencias por la COVID-19.

5.2.1 Se invocaron como fundamentos, los Decretos 111/1996; 417, 461 y 512 de 2020; la Resolución 385 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social. Allí se adujo que el CMGRD, en su plan de acción, identificó las necesidades presupuestales para atender la emergencia, acta 007 de la sesión del 13/04/2020; se dijo que la tesorería ha certificado la disponibilidad de los nuevos ingresos.

5.2.2 Las medidas adoptadas en ese acto administrativo se orientaron específicamente a incorporar los recursos del balance (superávit) del cierre fiscal 2019 por valor de **\$121.457.399**, con reorientación de unas rentas de destinación específica mediante contracréditos en recursos de libre inversión en cuantía de **\$99.762.601**, para fortalecer el FMGR y ejecutar actividades y acciones en el marco del PAE para prevenir, atender y mitigar el riesgo originado por la COVID-19.

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

5.3.1 En el art. 1 se dispuso crear unos renglones rentísticos y adicionar el presupuesto de ingresos de la vigencia fiscal 2020 en la suma de **\$121.457.399**, acorde con el siguiente detalle:

A	INGRESOS TOTALES	121.457.399
A02	INGRESOS DE CAPITAL	121.457.399
A0202	SUPERAVIT FISCAL	121.457.399
A020201	TRANSFERENCIA DE NIVEL NACIONAL	47.695.531
A02020104	SPG PROPOSITO GENERAL	47.695.531
A0202010401	SGP Libre Destinación	12.100.609
A0202010404	SGP Libre Inversión	35.594.922
A020202	DE RECURSOS PROPIOS	10.288.682
A02020201	Recursos propios de libre destinación	10.288.682
A020203	DE RECURSOS DE DESTINACIÓN ESPECIFICA	63.473.186
A0202020201	Estampilla de adulto mayor	26.043.624
A0202020202	Estampilla Pro Cultura	27.498.098
A0202020203	Contribución de Obra Pública	9.931.464

5.3.2 En el art. 2 se crearon e incorporaron apropiaciones al presupuesto de la vigencia 2020, por la suma de **\$121.457.399**, así:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
CIL fallo – 850012333000-2020-00185-00 pág. 22

B	GASTOS TOTALES	121.457.399
B02	GASTOS DE INVERSION	121.457.399
B0212	SECTOR ATENCION A GRUPOS VULNERABLES-PROMOCION SOCIAL	26.043.624
B021202	ATENCION AL ADULTO MAYOR	26.043.624
B02120202	RECURSOS PROPIOS - ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR	26.043.624
B0212020202	Vig.Ant.Est.Anc.Atención Integral al Adulto Mayor – Emergencia Sanitaria COVID-19	26.043.624
B0211	SECTOR PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	95.413.775
B021101	FONDO MUNICIPAL DE GESTIÓN DEL RIESGO	95.413.775
B02110103	Vig.Ant. Fonset - Fondo Municipal de Gestión del Riesgo	9.931.464
B02110104	Vig.Ant. Est.Procultura Fondo Municipal de Gestión del Riesgo	27.498.098
B02110105	Vig.Ant.Lib.Dest. Fondo Municipal de Gestión del Riesgo	12.100.609
B02110106	Vig.Ant.Lib.Inv. Fondo Municipal de Gestión del Riesgo	35.594.922
B02110107	Vig.Ant.Rec.Prop. Fondo Municipal de Gestión del Riesgo	10.288.682

5.3.3 En el art. 3 se realizó un contra crédito al presupuesto de inversión de la vigencia 2020 por la suma de **\$99.762.601**, acorde con el siguiente detalle:

B	GASTOS TOTALES	99.762.601
B02	GASTOS DE INVERSION	99.762.601
B0206	SECTOR SERVICIOS PUBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO	29.762.601
B020601	RECURSOS DE SGP LIBRE INVERSION	29.762.601
B02060101	Ampliación, Adecuación y mantenimiento de la Infraestructura del Servicio de Energía	13.000.000
B02060103	Estudios y diseños propios del sector	16.762.601
B0212	SECTOR ATENCION A GRUPOS VULNERABLES-PROMOCION SOCIAL	40.000.000
B021201	ATENCION A LA NIÑEZ, INFANCIA Y ADOLESCENCIA	40.000.000
B02120101	RECURSOS SGP DE LIBRE INVERSION	40.000.000
B0212010103	Acciones política pública juventud	10.000.000
B0212010104	Realización de Actividades dirigidas a niños, niñas y adolescentes	25.000.000
B0212010105	Formulación de políticas públicas propias del sector	5.000.000
B021203	ATENCION Y APOYO A MUJERES	15.000.000
B02120301	RECURSOS SGP DE LIBRE INVERSION	15.000.000
B0212030101	Celebración del día de la mujer	10.000.000
B0212030102	Programas de capacitación y proyectos productivos	5.000.000
B021205	ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA	5.000.000
B02120501	RECURSOS SGP DE LIBRE INVERSION	5.000.000
B0212050104	Conmemoración día de las Víctimas	5.000.000
B021208	ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES-GENERAL	10.000.000
B02120801	RECURSOS SGP DE LIBRE INVERSION	10.000.000
B0212080103	Celebración día de la familia	10.000.000

5.3.4 En el art. 4 se acreditó el presupuesto de inversión de la presente vigencia, en la suma de **\$99.762.601**, así:

B	GASTOS TOTALES	99.762.601
B02	GASTOS DE INVERSION	99.762.601
B0211	SECTOR PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	99.762.601
B021101	RECURSOS DE SGP LIBRE INVERSIÓN	99.762.601
B02110102	Fondo Municipal de Gestión del Riesgo	99.762.601

5.4 Análisis general de las modificaciones presupuestales

5.4.1 La dimensión propia del CIL. Corresponde, acorde con el marco teórico de este fallo, constatar si *por su contenido material* las modificaciones al presupuesto 2020 de Sácama, que

hizo el alcalde directamente mediante el Decreto 010 del 14/04/2020, se encuentran habilitadas por el sistema legal de fuentes *desde antes* de expedirse los D.L. 417, 461 y 512 de 2020 o si por el contrario ellas surgen con ocasión de los mismos.

5.4.2 Teniendo en cuenta que la estructura normativa de las medidas que pueden adoptarse en los estados de excepción es piramidal, con una jerarquía que hace prevalecer los preceptos legislativos por sobre la legislación ordinaria y cualquier desarrollo por actos administrativos, debe verificarse el alcance de las disposiciones expedidas por el Gobierno a partir del D.L. 417 de 2020, en lo que tiene que ver con la facultad del alcalde de realizar modificaciones al presupuesto de rentas y gastos local sin que medie intervención de la respectiva corporación edilicia.

5.4.2.1 En ese sentido, dada la fecha de expedición del decreto objeto del CIL han de considerarse los D.L. 461 y 512 de 2020, que sobre el particular señalaron:

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 presupuesta les 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.

D.L. 515/2020. Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar 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.

Artículo 2. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

5.4.2.1 De las normas transcritas se advierte que: i) la habilitación para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, sin que sea necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales, fue dada a los mandatarios de las entidades territoriales, para atender la emergencia sanitaria que vive el país; ii) las facultades otorgadas en el D.L. 512 solo estuvieron vigentes hasta el pasado 17 de abril, dada la temporalidad de las mismas y iii) los representantes territoriales pueden reorientar rentas de destinación específicas que puedan ser usadas durante la emergencia sanitaria por la enfermedad Covid-19

5.4.3 Alcances de la información suministrada: verificados los soportes remitidos por el municipio de Sácama acerca de las medidas adoptadas en el presupuesto de la vigencia fiscal 2020

mediante el Decreto 010 del 14/04/2020, se constata que:

- i) Con ocasión de la liquidación de la ejecución del presupuesto 2019, se presentó superávit fiscal por mayor recaudo en el presupuesto de rentas y saldos de apropiación que no fueron comprometidos en la vigencia anterior, por valor de **\$121.457.399**; según lo certificó la tesorera local, se contaba con la disponibilidad de esos recursos para ser incorporados al presupuesto de la vigencia fiscal 2020.
- ii) Los recursos del superávit tenían las siguientes fuentes:

FUENTE DE LOS RECURSOS	VALOR
SGP - LIBRE DESTINACIÓN	12.100.609
SGP - LIBRE INVERSIÓN	35.594.922
RECURSOS PROPIOS LIBRE DESTINACIÓN	10.288.682
ESTAMPILLA ADULTO MAYOR	26.043.624
ESTAMPILLA PRO-CULTURA	27.498.098
CONTRIBUCIÓN DE OBRA PÚBLICA	9.931.464
TOTAL	121.457.399

- iii) La tesorera certificó la existencia de apropiaciones por valor de **\$99.762.601**, cuya fuente de financiación proviene del SGP libre inversión y dijo que son susceptibles de contra acreditar del presupuesto de gastos porque probablemente no se van a ejecutar en la vigencia, como consecuencia del aislamiento preventivo obligatorio y no están comprometidos.
- iv) EL valor total de los recursos reorientados al FMGRD (código B02110102) fue de **\$195.176.376**; proviene parcialmente del superávit presupuestal 2019 adicionado (\$95.413.775), más los contra créditos realizados (\$99.762.601). Para la ejecución del Plan Específico de Acción se contemplaron acciones de preparación, mitigación y contención de la COVID-19, con un presupuesto de \$324.220.000, de los cuales Sácama tiene a su cargo **\$219.220.000**.

5.4.4 Fuentes de los recursos: debe hacerse la respectiva distinción teniendo en cuenta las modificaciones presupuestales realizadas mediante el Decreto 010. Tal como se indicó anteriormente, los **recursos objeto del superávit** y que fueron adicionados presentaban las siguientes fuentes: i) recursos provenientes del SGP de libre destinación e inversión, i) recursos propios de libre destinación, y iii) rentas con destinación específica (estampillas adulto mayor y pro cultura y de contribución de obra pública).

Por su parte, las fuentes de **los recursos objeto de contra créditos** corresponden a recursos del SGP de libre inversión que pertenecen a diferentes sectores, tal como se aprecia en el cuadro inserto en la consideración 5.3.3 que antecede. Se reorientaron para fortalecer el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo para ocuparse de la pandemia COVID–19.

5.4.5 De las modificaciones: el alcalde de Sácama mediante Decreto 010 incorporó al presupuesto de ingresos y al de gastos de la actual vigencia fiscal los recursos de capital por superávit (**\$121.457.399**); para ello creó nuevos rubros, así: i) presupuesto de inversión A0202010401, A0202010404, A02020201, A0202020201, A0202020202 y A0202020203, y ii) presupuesto de gastos B02120202, B02110103, B02110104, B02110105, B02110106 y B02110107). Detalles incorporados en la consideración 5.3.1.

El superávit por estampilla pro-adulto mayor conservó su destinación originaria y fue apropiado en el sector B02120202 “Atención a grupos vulnerables –promoción social”, para el programa recursos propios estampilla pro adulto mayor – emergencia sanitaria COVID 19, del presupuesto de gastos (código B02120202).

5.4.5.1 Además se reorientación apropiaciones cubiertas con recursos con destinación específica, como los provenientes del recaudo de la estampilla pro-cultura²⁷ y de la contribución de obra pública que se adicionaron en el **presupuesto de gastos** en el sector de prevención y atención de desastres (B0211) con destino final para el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo (B2110102).

5.4.5.2 En este orden de ideas, la tercera modificación al presupuesto consistió en contra acreditar **\$99.762.601** del presupuesto de gastos de inversión pertenecientes a diferentes sectores: i) sector servicios públicos diferentes a acueducto del SGP libre inversión rubros B02060101 y B02060103, ii) sector atención a grupos vulnerables – promoción social-, rubros B0212010103, B0212010104 y B0212010105, iii) sector atención y apoyo a mujeres, rubros B0212030101, y B0212030102, iv) sector atención a la población víctima, rubro B0212050104, y v) sector atención a grupos vulnerables, rubro B0212080103.

Todos ellos se llevaron al rubro B021101 Recursos de SGP libre inversión -B02110102 Fondo Municipal de Gestión del Riesgo.

5.5 Vistas las modificaciones efectuadas al presupuesto de Sácama, vigencia fiscal 2020, se puede concluir que:

- i) Por la habilitación otorgada en los D.L. 461 y 512 de 2020, el alcalde tenía competencia para realizar las adiciones producto del superávit fiscal, reorientar las rentas de destinación específica y hacer los traslados entre los diferentes sectores del presupuesto de gastos de inversión,
- ii) Dichas modificaciones realizadas por el mandatario de Sácama exceden de la órbita de los *traslados internos*; por ello, en tiempo de normalidad, tendrían que haberse aprobado por el concejo (D.L. 111 arts. 79 y 80, sentencia C-772/1998).
- iii) *La fuente de recursos de todos los contra créditos son SGP LIBRE INVERSIÓN, es decir, rentas territoriales de destinación específica sin reserva constitucional, de los que autorizó el D.L. 461,*
- iv) El aludido decreto legislativo también permite la reorientación de las rentas generadas en el superávit por el recaudo de la estampilla pro cultura y la contribución de obra.
- v) De las explicaciones y soportes que entregó la Administración se puede inferir razonablemente que existe conexidad entre las modificaciones realizadas al presupuesto y la autorización legal que se dio al alcalde con los D.L. 461 y 512 de 2020, pues se dijo que los movimientos presupuestales que llevaron finalmente a la adición de recursos al presupuesto de gastos²⁸, resultaban indispensables para la ejecución del PAE que contiene acciones encaminadas a mitigar los efectos de la pandemia COVID-19.

Ello sin desconocer que, 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.

5.6 En la motivación y en los soportes técnicos de Hacienda, se adujo:

“Que el plan de acción aprobado por el Comité de Gestión del Riesgo prevé la necesidad de contar con recursos financieros por parte del municipio por una cuantía proyectada de **\$221.000.000**, y en el presupuesto inicial para el año 2020 no se encuentran destinados estos recursos”.

En igual sentido. se consignó en el acta de la sesión en la que se discutió el PAE lo siguiente:

²⁷ Ver Leyes 666/2001 (art. 38), 863 (art. 47) y Ley 1379 de 2010 (art. 41).

²⁸ Rubros: i) B021102 “Fondo Municipal de Gestión del Riesgo por \$95.413.775 producto del superávit y reorientación de rentas de destinación específica, ii) B02120202 “recursos propios estampilla pro adulto mayor” por \$26.043.624, y iii) B02110102 “Fondo Municipal de Gestión del Riesgo” por valor de \$99.762.601 con ocasión de los traslados realizados en el presupuesto de gastos de inversión.

“Una vez se realicen los respectivos ajustes según lo indicado por los integrantes del concejo municipal de gestión del riesgo se debe anexar junto con la lista de asistencia como soporte de aprobación del mismo, por un valor de DOSCIENTOS DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS VEINTE MIL PESOS M/CTE (\$219.220.000)”

Como puede verse en los cuadros anteriores, al FMGRD, rubro *B02110102*, se apropiaron **\$195.176.376**; el superávit por recaudos de la estampilla pro-adulto mayor (\$26.043.624) mantuvo su propia destinación, para el sector *B02120202*. El total de movimientos en las apropiaciones que se crearon o incrementaron es de \$221.220.000, lo que concuerda con la disponibilidad certificada por la tesorera.

5.7 No pasa desapercibido que la sumatoria de todas las modificaciones supera ligeramente lo presupuestado en el PAE como actividades que financiará el municipio, pues en esa dimensión se consideran tanto los recursos apropiados directamente al FMGPD (\$195.413.775), como la renta que proviene de superávit y fue reorientada a un nuevo programa del sector *atención al adulto mayor* (\$26.043.624), el cual, en últimas, también se destina a la *emergencia sanitaria COVID 19*, pero para dicho segmento de la población vulnerable.

No obstante, esa aparente imprecisión técnica, es pertinente acotar que todo presupuesto, según la normativa del EOP, es una AUTORIZACIÓN MÁXIMA DE GASTO, que por sí misma no compromete los recursos, porque puede recaudarse lo previsto, más o menos; y también puede ejecutarse todo o parte de lo apropiado, nunca más. Como se trata de un TECHO, solo cuando se inician procesos para adquirir compromisos (CDP) o se adquieren efectivamente (RP), hay ejecución real. Y todavía puede ocurrir que se generen saldos durante la ejecución del compromiso; se liberan del RP y se devuelven libres a la apropiación. Esa es una de las causas de los SUPERÁVIT presupuestales.

5.8 En el requerimiento judicial no se exigió el análisis de impacto fiscal de mediano plazo, ordenado por la Ley 819. La documentación técnica allegada es suficiente para suplirlo, pues su elaboración corresponde a las dependencias de Hacienda, como instrumento de planeación presupuestal y financiera. En este caso, no hay afectación del servicio de la deuda; no se crean nuevas erogaciones que se deriven directamente del decreto territorial que se examina; la fuente y disponibilidad de los créditos adicionados por superávit están adecuadamente certificadas y las apropiaciones incorporadas al FMGRD tienen soporte en los contracréditos de otros sectores.

Luego, sin perjuicio de las eventuales explicaciones o responsabilidades administrativas ante órganos de control por hipotéticas desviaciones fácticas, analíticas de necesidad, oportunidad y conveniencia de los ajustes al presupuesto, la Sala no identifica fundados motivos para invalidarlos en sede CIL. Así se declarará.

6ª CONCLUSIONES

Vistas las aristas más protuberantes del control inmediato de legalidad que se ha ejercido respecto del Decreto 010 del 14/04/2020, expedido por el alcalde de Sácama, 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, 461 y 512 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 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 010** del 14/04/2020 expedido por el alcalde de Sácama, 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.

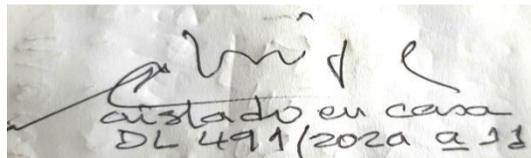
2° Por Secretaría, por los medios más expeditos disponibles, sin perjuicio de notificación procesal, remítase copia al alcalde y al gobernador de Casanare, a este con carácter informativo.

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 2020-00185-00, Decreto 010 de 2020, expedido por el alcalde de Sácama; modificaciones al presupuesto por decreto. Declara legal. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 27 de 27).

Los magistrados,



aislado en casa
DL 491/2020 a 11

[Firma escaneada 04/06/2020; 10:54]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ



AURA PATRICIA LARA OJEDA



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Lida/Milena