

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. **Auto. TRINIDAD: Decreto 027** del 20/05/2020. Temática: modificaciones al presupuesto 2020. **Traslados internos**. Subprograma “230121106 dimensión vida saludable y enfermedades transmisibles”. Improcedencia del estudio en sede CIL – rompimiento del elemento *conexidad* – desarrollo estado de excepción.

Origen: MUNICIPIO DE TRINIDAD.  
Acto: Decreto 27 del 20 de mayo 2020.  
Radicación: **850012333000-2020-00382-00<sup>1</sup>**

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

## ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere decisión acerca del control inmediato de legalidad respecto de los decretos municipales de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Ingresó para fallo el 28/08/2020. Remitido a reparto el 22/07/2020; admitido el 27 de ese mes. Ingreso en turno el 28/08/2020.

Se llevó a sala proyecto de *fallo*, discutido en sesión virtual de esta misma fecha; no fue acogido porque los otros dos integrantes de la misma consideraron que la declaratoria de improcedencia del CIL corresponde a un *auto de ponente*, sea cual fuere el estado de la actuación en que se encuentren configurados los presupuestos para dicha determinación.

En consecuencia, por el mandato de la posición mayoritaria respecto a esa opción procesal, se profiere **auto** con exactamente la misma argumentación que en su momento constituyó la ponencia de sentencia. Se hacen ajustes para el lenguaje unipersonal.

### 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

1° Se trata del Decreto 027 del 20/05/2020<sup>2</sup>, expedido por el alcalde del municipio de Trinidad, mediante el cual se realizan unos traslados en el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020. Concretamente, se dispuso contra acreditar y acreditar dentro del presupuesto de gastos del municipio de Trinidad 2020, la suma de \$69.578.381. Se allegó certificación de la Secretaría de Hacienda de Trinidad, acerca de los rubros presupuestales con disponibilidad libre de afectación.

Precisó que es necesario hacer traslados en el presupuesto de gastos del Fondo Local de Salud, en el Subprograma Salud Pública Colectiva, con el fin de contratar y/o ejecutar las acciones de salud mediante el Plan de Intervenciones Colectivas, de acuerdo con las prioridades establecidas en las dimensiones del Plan Territorial de Salud para la presente vigencia fiscal. Los programas y subprogramas a los que aludió fueron los siguientes: i) 23012 Fondo Local de Salud; ii) 230121 Trinidad con mejor Salud; iii) 2301211 subprograma salud pública para Trinidad; iv) 230121105 dimensión de sexualidad y derechos sexuales y reproductivos; v) dimensión vida saludable y enfermedades transmisibles, entre otros.

En específico, se contra acreditó la suma de \$20.000.000 correspondiente al rubro 230121105

<sup>1</sup> Ver control+ clic en la frase subrayada [expediente digital](#) que lleva a la carpeta del caso. Los documentos están numerados y en orden consecutivo.

<sup>2</sup> Expediente digital, documento 01. Copia Decreto 029 del 04 de junio-2020.

*dimensión de sexualidad y derechos sexuales y reproductivos – SGPSPCOL y se acreditó en el rubro 230121106 dimensión vida saludable y enfermedades transmisibles. Por otra parte, se contra acreditaron las sumas de \$20.000.000, \$5.000.000, \$15.000.000 y \$9.578.381, correspondientes a los rubros: i) 230121111 VIG.ANT. Dimensión convivencia social y salud mental – SGPSPCOL, ii) 230121112 VIG. ANT. Dimensión transversal gestión diferencial poblaciones vulnerables – SGPSPCOL, iii) 230121113 VIG. ANT. Dimensión seguridad alimentaria y nutricional – SGPSPCOL y iv) 230121116 VIG. ANT. Dimensión de sexualidad y derechos sexuales y reproductivos – SGPSPCOL, respectivamente, las cuales se acreditaron todas al rubro 230121115 VIG.ANT. Dimensión vida saludable y enfermedades transmisibles – SGPSPCOL.*

2° Se invocaron como fundamentos los siguientes: Acuerdo 007 del 28/11/2019 que fijó el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2020 y Decreto 126 del 16/12/2019 que liquidó el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Trinidad para la vigencia fiscal del 01/01/2020 al 31/12/2020.

3° En el **auto admisorio** del 27/07/2020, se hicieron las siguientes precisiones acerca de la *procedencia* del estudio CIL del acto territorial, Decreto 027 del 20/05/2020:

“2ª Revisado ab initio el contenido material del decreto aludido en precedencia, se observa que se profirió con el fin de efectuar traslados en el presupuesto de gastos de inversión en programas relacionados con el sector salud (...).

En la motivación del acto, se indicó que en virtud del art. 29 del Acuerdo 007 de 2019 (fijó presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia 2020), el alcalde se encuentra autorizado por el término de 6 meses, para que mediante decreto realice adiciones y traslados al presupuesto.

2.1 Acorde con esa información, se tiene que en el Decreto 27 del 20/05/2020, el alcalde no aludió a las facultades extraordinarias derivadas de los estados de excepción para realizar modificaciones al presupuesto pues, como se indicó, los traslados efectuados se fundan en las facultades pro tempore otorgadas en el Acuerdo 007 de 2019 que fijó el presupuesto de ingresos y gastos del municipio.

No hizo alusión a los D.L. 417/2020 o 637/2020, dentro del contexto de la pandemia por COVID -19. Sin embargo, del detalle de programas y subprogramas relacionado en el acto sometido a CIL, se observa que se contra acreditaron y acreditaron recursos con destino al subprograma 230121106 *dimensión vida saludable y enfermedades transmisibles*, modificaciones que podrían guardar relación con las temáticas del estado de excepción (D.L. 417/2020 y sus desarrollos), pues en principio solo serían factibles por esa vía, en el espectro del D.L. 461/2020, para atender la contingencia del COVID-19.

Así se advierte preliminarmente, pues la jurisprudencia constitucional y la de esta Corporación han precisado sistemáticamente que los concejos no pueden desprenderse de las competencias privativas para modificar el presupuesto, como al parecer aquí se intentó; distribución de potestades que se enmarca en el principio democrático y que solo frente a eventos especiales puede variarse en los estados de excepción.

2.3 Por tratarse de un caso dudoso, se dará prevalencia a la admisión para estudio de CIL, pero por ahora nada se califica ni anticipa acerca de la relación que presuntamente pueda existir entre dicho acto municipal y el D.L. 417/2020 o los que lo han sucedido en su propio espectro. En el proceso tendrá que clarificarse si se cumplen las hipótesis del D.L. 461/1991 o de otro vigente cuando se produjo el acto territorial; de no ser así, se dilucidará lo que corresponda, si el Tribunal conserva competencia funcional para juzgar en única instancia un acto de municipio que no es capital del departamento”.

4° Para el trámite de control automático de legalidad, se recibió el texto electrónico del decreto municipal, junto con la constancia de publicación en la cartelera oficial del municipio<sup>3</sup>.

4.1 Se aportó certificación emitida por la Secretaría de Hacienda, del 20/05/2020, en la que se indicaron los rubros presupuestales con disponibilidad libre de afectación, así<sup>4</sup>:

<sup>3</sup> Expediente digital, documento 01. Copia Decreto 029 del 04 de junio-2020.

<sup>4</sup> Expediente digital, ibidem.

RUBRO	NOMBRE	SLADO DISPONIBLE
2	<b>GASTOS</b>	<b>99,578,381.00</b>
23	<b>GASTOS DE INVERSION</b>	<b>99,578,381.00</b>
230	<b>GASTOS DE INVERSION PLAN DE DESARROLLO "MIL VECES MEJOR"</b>	<b>99,578,381.00</b>
2301	<b>EJE 1. TRINIDAD SOCIAL, EDUCADA Y SOSTENIBLE MIL VECES MEJOR.</b>	<b>99,578,381.00</b>
23012	<b>FONDO LOCAL DE SALUD</b>	<b>99,578,381.00</b>
230121	<b>PROGRAMA: TRINIDAD CON MEJOR SALUD</b>	<b>99,578,381.00</b>
2301211	<b>SUBPROGRAMA: SALUD PUBLICA PARA TRINIDAD</b>	<b>99,578,381.00</b>
230121105	Dimensión de sexualidad y derechos sexuales y reproductivos. -sgpspcol-	50,000,000.00
230121111	VIG ANT. Dimensión Convivencia Social y Salud Mental -sgpspcol-	20,000,000.00
230121112	VIG ANT Dimensión Transversal Gestión Diferencial Poblaciones Vulnerables -sgpspcol-	5,000,000.00
230121113	VIG ANT. Dimensión seguridad alimentaria y nutricional. -sgpspcol-	15,000,000.00
230121116	VIG ANT. Dimensión de sexualidad y derechos sexuales y reproductivos. -sgpspcol-	9,578,381.00

4.2 Previo requerimiento<sup>5</sup>, la administración de Trinidad allegó oficio<sup>6</sup> suscrito por la apoderada de la entidad territorial, mediante el cual se pronunció y aportó la siguiente información complementaria:

3.1 Informe Técnico financiero del 31/07/2020 suscrito por la Secretaría de Hacienda de Trinidad, en el cual señaló que las modificaciones realizadas en el Decreto 027/2020 obedecen a solicitud verbal realizada por la Secretaría de Educación y Salud del municipio, acerca de la necesidad de efectuar un *traslado interno* en el subprograma de salud pública mediante el Plan de Intervenciones Colectivas 2020, de acuerdo con las prioridades establecidas en las dimensiones del Plan Territorial de Salud para la presente vigencia fiscal.

El objetivo de los traslados presupuestales fue el de adelantar el proceso precontractual con RED SALUD CASANARE para la ejecución de las líneas señaladas. Dichos procesos se han desarrollado y ejecutado en todas las vigencias fiscales anteriores, independientemente de la pandemia.

En las consideraciones relacionadas en el decreto de modificaciones al presupuesto, no se hizo alusión a las facultades otorgadas en los Decretos 417, 461 o 637 de 2020, dado que dichas modificaciones consistían en ajustar las partidas del Plan de Intervención Colectiva con recursos del Sistema General de Participaciones, no a reorientar recursos o direccionar estas líneas específicamente para atender la pandemia Covid-19 en el municipio. Dentro de la estructura del presupuesto 2020 en el mismo subprograma salud pública colectiva, se encuentran definidas las dimensiones establecidas con nombre propio dirigidas a contrarrestar el Covid-19, cuya fuente de financiación corresponde a recursos propios de ICLD y de destinación específica, con modificaciones realizadas mediante diferentes actos administrativos fundamentados en los Decretos Ley 417, 461 y 512 de 2020.

Los recursos que se utilizaron para realizar los ajustes presupuestales en el Decreto 027 de 2020, corresponden a los asignados del Sistema General de Participaciones - Salud Pública Colectiva; por consiguiente, no es preciso mencionar las facultades otorgadas en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020, ya que mediante aquel acto administrativo no se están reorientando recursos de destinación específica para atender la pandemia del coronavirus.

<sup>5</sup> Requerimiento: i) allegar los anexos, soportes documentales e información fáctica complementaria que el municipio tenga en su poder, relativa a establecer los motivos de hecho que dieron lugar a la expedición del acto administrativo, adicionales o diferentes a los que explícitamente ya consideró el Gobierno Nacional en el decreto legislativo. ii) Deberá aportarse certificación de Hacienda o Presupuesto respecto de la fuente presupuestal de las rentas que se contra acreditan y reorientan (¿son o no de destinación específica legal o constitucional y por qué?); de su disponibilidad y libertad de los saldos de cada una de las rentas que se incorporan o reorientan, con revelación expresa del monto presupuestalmente previsto o constatado para cada una, según corresponda; del análisis de impacto en marco fiscal de mediano plazo (Ley 812), realizado por el COMFIS, o esa Secretaría o quien haya hecho sus veces para el estudio técnico de rigor.

<sup>6</sup> Expediente digital, documentos 9 y 10.

En el párrafo del artículo 80 del Acuerdo Municipal n.º 024 del 29/08/2005 vigente, se contempló que el alcalde y los ordenadores del gasto, podrían hacer modificaciones presupuestales por acto administrativo respecto de las apropiaciones incluidas en el anexo del decreto de liquidación del presupuesto general del municipio, solo cuando no se modifiquen las partidas globales aprobadas por el concejo municipal, ni se trasladen recursos de una sección a otra, por lo que debe contar con el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal.

Como se puede evidenciar en el Decreto 027 de 2020, los traslados presupuestales realizados, no modifican o alteran las partidas globales aprobadas por el concejo municipal, ni se trasladan recursos de una sección a otra con los valores apropiados en del decreto de liquidación del presupuesto general del municipio vigencia 2020; es decir, este principio presupuestal no está quebrantado.

3.2 Certificación emitida el 31/07/2020<sup>7</sup> por la secretaria de hacienda del municipio de Trinidad, en la que se indicó que los recursos utilizados para hacer los respectivos traslados presupuestales reflejados en el Decreto 27 de 2020, corresponden a la fuente de financiación del Sistema General de Participaciones Sector Salud- Salud Pública Colectiva del presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Trinidad Casanare vigencia 2020.

3.3 Acta de reunión del Consejo de Política Fiscal Municipal realizada el 20/05/2020<sup>8</sup> en la cual se estableció la necesidad de ajustar el presupuesto de gastos para la vigencia 2020, con el fin de contratar y/o ejecutar las acciones de salud mediante el Plan de Intervenciones Colectivas 2020, de acuerdo con las prioridades establecidas en las dimensiones del Plan Territorial de Salud para la presente vigencia fiscal. Ello con el fin de cumplir con el Plan de Desarrollo para adelantar procesos precontractuales con REDSALUD CASANARE.

En el acta de dicha reunión, se dejó constancia de que, en cumplimiento de lo ordenado en el art. 82 del Decreto 111 de 1996, de conformidad con el Estatuto Orgánico Municipal, la Secretaría de Hacienda Municipal certificó los saldos libres de afectación presupuestal.

3.4 Poder otorgado a la abogada Beatriz Carolina Díaz Flórez<sup>9</sup>, como apoderada del municipio de Trinidad, junto con los soportes que lo acreditan.

## 2º INTERVENCIONES CIUDADANAS Y DE AUTORIDADES Y ENTIDADES CONVOCADAS

Se fijó el aviso núm. 265 del 28/07/2020<sup>10</sup>, 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 Hacienda y Gobierno de Casanare y el personero municipal de Trinidad, convocados 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 ciudadana<sup>11</sup>.

El Procurador 53 Administrativo de Casanare no emitió concepto.

## CONSIDERACIONES

1ª Competencia y algunas aristas instrumentales. Para el trámite de control automático de legalidad, cuando efectivamente se trata de actos administrativos territoriales

<sup>7</sup> Mismo enlace.

<sup>8</sup> Mismo enlace.

<sup>9</sup> Expediente digital, documento 11.

<sup>10</sup> Expediente digital, documento 7-AVISO NÚM.265A.

<sup>11</sup> Expediente digital, documento 14-Constancia Secretarial-2020-00382-00.

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.

1.1 Carga de transparencia. Según se advirtió en la introducción de esta providencia, el ponente llevó a sala proyecto de sentencia; en esta oportunidad, como ocurrió en otro caso similar, propuso declarar improcedencia del estudio de fondo en CIL, en *fallo*, por las siguientes razones:

4.5 Por qué se emite fallo y no auto de ponente. En esa arista se subdivide la posición de mayoría, que estima improcedente ejercer control inmediato de legalidad, aunque por razones parcialmente diferentes. Se acogió, con el conjuer, la que propugna porque se debe proferir sentencia inhibitoria.

4.5.1 Los escenarios procesales ofrecen varias alternativas: i) rechazo *in limine* del CIL, por improcedencia de ese mecanismo o por *incompetencia*, este argumento más sólido en tribunales, pues la generalidad de los actos municipales (vía nulidad simple) los controlan los jueces singulares; ii) admisión y rechazo *ex post*, cuando el ponente percibe que no debió admitirse; iii) declaratoria de nulidad de lo actuado, desde el auto admisorio; y iv) proceso perfeccionado en estado de fallo, cuando se constata la aludida improcedencia.

4.5.2 La última situación, que aquí se ha presentado, es simétrica a la de los procesos ordinarios en los que, superadas etapas de admisión, integración de contradictorio y audiencia inicial, se despejan dudas o fronteras porosas procesales y el juez encuentra fallidos presupuestos ineludibles para producir una sentencia de mérito.

4.5.3 Los estándares constitucionales proscriben la práctica judicial de preferir fallos inhibitorios, que terminan formalmente los procesos, pero no dilucidan conflictos; desde luego, es la *última opción*, cuando agotados los medios para precaverlos, no queda otra salida.

Es lo que ha ocurrido: se admitió el caso en sede CIL, porque en la perspectiva de la funcionaria sustanciadora *parecía* razonablemente que la circular se enmarcaba en la órbita de actos que desarrollan normativa del estado de excepción; téngase presente que profesa la convicción de ser *todo lo atinente a la emergencia sanitaria por la COVID 19*, problemática conexas a dicho estado. De ahí que se privilegió admitir, en vez de un rechazo de plano.

Pues bien: escudriñadas ahora todas las particularidades fácticas, normativas y de alcances de dicha circular, se constata otro escenario: no procedía el CIL, sin que haya causal de nulidad funcional por incompetencia u otras razones. Luego, por ser inviable el estudio de fondo de la legalidad de la circular, la que se profiere es una típica sentencia inhibitoria<sup>12</sup>.

1.2 La incertidumbre instrumental que arroja la lectura del antecedente referenciado en precedencia debe entenderse despejada ahora: la posición mayoritaria que ha prevalecido en la sala de decisión, esta vez indica claramente que la declaratoria de improcedencia es propia de *auto unitario de ponente*, porque no se configuran los elementos de una sentencia, esto es, acogió la argumentación del salvamento de voto del magistrado J.A. Figueroa Burbano al fallo 2020-00121-00 del 11/06/2020.

1.3 Quien profiere el presente auto mantiene intacta la convicción de entonces: el proceso se llevó a estado de fallo, no caprichosa o inadvertidamente, sino porque la textura del acto territorial y las particularidades de caso generaron en la etapa de control para admisión razonable duda y así las cosas debía privilegiarse el acceso al estrado.

---

<sup>12</sup> TAC sentencia del 11/06/2020, Néstor Trujillo González, radicación 850012333000-2020-00121-00. La opción mayoritaria se conformó con el voto del conjuer M.A. Pérez Figueredo; la magistrada A.P. Lara Ojeda salvó voto porque consideró viable fallo con estudio de fondo, sin concretar en su pronunciamiento que compartía pertinencia de emitir sentencia, claridad que se documentó en la discusión de la sala; el magistrado J.A. Figueroa Burbano salvó voto, pese a concordar en que era improcedente el CIL, porque sostuvo que la decisión debía ser auto de ponente y no colegiada.

Con las explicaciones y soportes que entregó la Administración *en la etapa de recaudo* simplificada del art. 185 CPACA, ha sido cuando correspondía emitir sentencia que se ha adquirido convicción técnica de la improcedencia del CIL, así que no ha mediado terminación anticipada irregular de la instancia, sino cierre de la misma.

Ese es el cometido sustancial de un fallo: *poner fin al proceso*, aunque excepcionalmente, por la inhibición del juez, el conflicto siga vigente o quede abierto al ejercicio de los medios ordinarios de control.

Desde luego, al no acogerse la ponencia, la posición mayoritaria obliga al ponente, pese a su desacuerdo motivado; debe consecuentemente expedirse el auto, porque los jueces no pueden eludir el deber de definir la suerte del proceso. Así se hace.

1.4 Nótese que en múltiples oportunidades, frente a los actos territoriales cuyo contenido (fundamento fáctico y sustento normativo) claramente ha revelado que *no constituyen desarrollo de los estados de excepción*, los tres magistrados han proferido *autos de ponente*<sup>13</sup> en las etapas tempranas (control de admisión o en curso de la actuación previa al cierre probatorio), sin discrepancias.

Así mismo, con sistemáticos salvamentos de voto del actual ponente, la opción mayoritaria ha desplegado estudio de fondo CIL con base en conexidad fáctica con la emergencia sanitaria, así se trate de actos soportados por la legislación permanente del Estado que la autoridad territorial podía adoptar sin necesidad de los decretos legislativos derivados del art. 215 de la Carta.

El de ahora se admitió en gracia de discusión por su aparente conexidad normativa con la emergencia sanitaria; se agotó todo el ritual de la instancia y se llevó a etapa de fallo; pero este no se produjo, por la disposición de mayoría ya reseñada.

#### 2ª El marco normativo de referencia. Aspectos procesales<sup>14</sup>

2.1 El Decreto 027 del 20/05/2020 (fijó presupuesto de ingresos y gastos), aludió en su parte motiva a las facultades *pro tempore* otorgadas en el Acuerdo 007 de 2019 y a la necesidad de hacer traslados en el presupuesto de gastos del Fondo Local de Salud, en el subprograma Salud Pública Colectiva, para contratar y ejecutar las acciones de salud mediante el Plan de Intervenciones Colectivas 2020, de acuerdo con las prioridades establecidas en las dimensiones del Plan Territorial de Salud.

En ese escenario, no es necesario acudir a enfoques procesales expansivos que se sustentan en la conexidad fáctica con la emergencia sanitaria; se prescindirá de extensas referencias a los debates conceptuales que la sala ha ventilado acerca del régimen de aislamiento preventivo por la Covid 19, por no estar en discusión la dimensión que deba darse al CIL en estos eventos.

Es suficiente revelar en lo que pudiera tener alguna relación con el aislamiento preventivo o la variable fáctica de la pandemia y de la emergencia sanitaria que, para el juzgamiento de actos territoriales inherentes al aislamiento preventivo sanitario, que se produjeron a partir del D.E. 636/2020, se ha unificado la sala, por razones profusamente expuestas en esta serie de fallos; una de las premisas lo ha sido el *plus normativo* que el D.L. 539/2020 otorgó a los protocolos

<sup>13</sup> Los primeros fueron de sala; se corrigió cuando se constató que se trata de trámites de única instancia y que, para ellos, esos autos son de ponente, conforme al art. 125 del CPACA.

<sup>14</sup> Al respecto ver TAC, sentencias CIL del 02/07/2020, radicaciones: 850012333000-2020-00218-00 y 850012333000-2020-00230-00; igualmente, del 16/07/2020, radicación 2020-00261-00; entre otras más recientes. En todas, ponente: N. Trujillo González.

de bioseguridad que adopta el Min Salud desde la R-666/2020. Los actos objeto de control, proferidos en los meses de mayo y junio, son posteriores a ese cambio de escenario normativo.

3ª Procedencia, alcances y objetivos del control inmediato de legalidad

3.1 El art. 20 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, diseñó el mecanismo de control inmediato de legalidad, a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, el cual debe recaer sobre: i) las medidas administrativas de carácter general; ii) que *desarrollen* las disposiciones del respectivo estado de excepción; iii) tengan la finalidad de ocuparse de sus causas y consecuencias; y iv) se produzcan *durante* dichos estados.

Según las claridades que ofreció la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, que se ocupó de dicho artículo del proyecto de ley estatutaria, el control inmediato de legalidad que debe recaer sobre actos administrativos derivados del estado de excepción es un contrapeso especial al ejercicio del poder de las autoridades, revestido de particularidades que deben garantizar respuesta judicial oportuna.

3.2 En similares términos, el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 reprodujo el CIL; se trata de un procedimiento relativamente breve, ágil sin audiencias, con participación ciudadana y del Ministerio Público, que a su vez vela porque la sentencia de única instancia abarque control integral de legalidad con fuerza de cosa juzgada limitada, sin que puedan surtirse a plenitud las etapas propias del juicio ordinario, ni abrirse con deseable amplitud el debate probatorio; se confrontan, en términos generales, actos administrativos abstractos o impersonales, con normas, con preponderancia de argumentación en puro derecho. Los de carácter territorial deben someterse a escrutinio, provocado o en su defecto oficioso, de los tribunales administrativos; la cuerda procesal especial la diseña el art. 185 CPACA.

La ponderación de tales actos territoriales ha de hacerse en varios niveles de control de legalidad, con un sistema de fuentes concurrentes, así: i) la primera línea la constituyen los decretos ejecutivos expedidos por el Gobierno, o por otras autoridades administrativas superiores, que se hayan ocupado de las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; ii) la segunda, el pléyago normativo de los poderes administrativos extraordinarios de policía, atinentes a situaciones afines, tales como: calamidad pública, orden público sanitario, sistema nacional de riesgo y desastres; iii) los decretos legislativos relativos, para esta época, a la pandemia por la COVID 19; iv) la Carta Política, como entramado fundante de todo el ordenamiento interno; y v) el bloque de constitucionalidad constituido por los tratados, convenciones u otras fuentes de los compromisos internacionales del Estado.

El enunciado que precede identifica un método analítico expansivo, con grados de proximidad fáctica, causal, temática y regulatoria, para facilitar el escrutinio. Desde luego, la ubicación de los preceptos va a la inversa, con centros gravitacionales primarios del bloque de constitucionalidad y la Carta Política interna.

3.3 Superadas oscilaciones de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en decisiones más recientes se precisaron los rasgos más distintivos del CIL; en aras de aligerar la citación, es pertinente acotar que se han destacado los siguientes: i) carácter jurisdiccional; ii) integralidad, aunque relativa o limitada, por imposibilidad de examinar la totalidad del ordenamiento jurídico en breve tiempo; iii) autonomía de la JCA pues no tiene que esperar los fallos de la Corte Constitucional; iv) inmediatez, automaticidad u oficiosidad, pues si la autoridad no remite los actos, avoca conocimiento, sin que se requiera publicación o promulgación; y v) efectos de cosa juzgada, igualmente limitados o relativos respecto de lo que se haya explícitamente ponderado en la sentencia<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa, sentencia del 20/10/2009, M. Fajardo Gómez, radicación 11001031500020090054900 (CA). Ver igualmente, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26/09/2020, H. Sánchez Sánchez, radicación 1100103240002010002790. En esta se retomaron las características generales del CIL; se precisó por qué, pese a juzgamiento previo, debían examinarse el mérito de una demanda de nulidad contra actos

3.4 La Sala Plena Contencioso Administrativa también ha precisado *cómo debe hacerse el CIL*, para cumplir el cometido de su *integralidad*, que le da sentido a la *cosa juzgada* absoluta para lo que se estudió y limitada o relativa para lo demás; respecto de la *conexidad* entre las medidas que dicen *desarrollar* los preceptos de los estados de excepción y esas fuentes superiores y la *proporcionalidad* de esas determinaciones administrativas con aquellas, se ha sostenido lo siguiente:

**4.6.3.1. Conexidad.**

*Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.*

[...].

**4.6.3.2.- Proporcionalidad.**

*En cuanto a la **proporcionalidad** de las medidas contenidas en el Decreto 1814 de 2015 se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.*

(...)

*Las medidas, adoptadas en el decreto reglamentario No 1814 de 2015, sometido a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y guardan conexidad con las normas superiores que le sirven de sostén [...]<sup>16</sup>.*

Esos parámetros hermenéuticos contribuyen a dilucidar *cómo se ejerce el CIL* y qué efectos tendrán los fallos de mérito que recaigan; en cambio, por sí mismos, no dilucidan *cómo se determina qué deba someterse al CIL*, aspecto que se dejó enunciado, con unificación parcial del rumbo horizontal, en el acápite procesal de esta sentencia.

**4ª Traslados presupuestales internos: régimen del EOP sin conexidad con el estado de excepción por la pandemia de la COVID 19**

4.1 Según se indicó en precedencia, el CIL en los tribunales administrativos está reservado para los actos territoriales generales que efectivamente desarrollan estados de excepción; esto es, los que guardan conexidad fáctica con la emergencia sanitaria por la COVID 19, según posición mayoritaria actual en esta corporación, cuando, además, se sustentan en ordenamiento específico de dichos estados (enfoque técnico restrictivo del ponente).

4.2 El EOP (D.L. 111/1996) diferencia entre *traslados internos dentro de la misma sección de un presupuesto*, que pueden adoptarse por decreto por el Gobierno, los gobernadores y los alcaldes, de los demás, esto es, los que varían las partidas globales o trasladan apropiaciones entre secciones distintas (nivel de programas y subprogramas).

4.3 Dicha distinción se precisó en *fallos previos*<sup>17</sup> así:

generales.

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 24/05/2016, Guillermo Vargas Ayala, radicación núm.: 11001 03150002015 02578-00. Cita: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo del 24/09/2002, Alberto Arango Mantilla, expediente 2002-0697. En similar sentido: CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 05/03/2012, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas Bogotá, radicación 110010315000-2010-00369-00(CA).

<sup>17</sup> Dentro de los más recientes ver: TAC, sentencia CIL del 28/05/2020, radicación 2020-00156-00, ponente: Néstor Trujillo González (modificaciones al presupuesto 2020: contra créditos, liquidación e incorporación apropiaciones para atender contingencias por COVID 19) y sentencia CIL del 25/06/2020, radicación 2020-00215-00 del mismo ponente



“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<sup>[2]</sup>, 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<sup>[2]</sup>. 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

---

(modificaciones al presupuesto 2020, reorienta rentas para otorgar subsidios en tarifas de servicios públicos domiciliarios, contingencias por la COVID 19).

estados de excepción<sup>101</sup>, 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.”<sup>111</sup>

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 Congreso<sup>18</sup>.

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 territoriales<sup>19</sup>.

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:

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1249 de 2001, Marco Gerardo Monroy Cabra. Invoca, entre otros precedentes, el fallo C-581 de 1997.

<sup>19</sup> 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).

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

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

**ARTÍCULO 89.** Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o 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”*<sup>20</sup>.

[...]

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:

---

<sup>20</sup> 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.

Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto arriba transcritas, que regulan lo atinente a su modificación, especialmente lo estipulado en el artículo 80 de dicho estatuto, **que establece que el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso, los proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto**, “...cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública o inversión”, y el del artículo 83, que autoriza al gobierno para hacerlos a través de decretos legislativos en los casos de declaratoria de estados de excepción, es claro que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto, consagran o viabilizan la posibilidad de que las “autoridades administrativas” modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades públicas, ni efectuando traslados ni autorizando créditos adicionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ese tipo de traslados internos, **que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto**, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección),

no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

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

“**Artículo 34.** Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, **se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo**. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos.

“Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto Nacional. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

“El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiados con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito.

“La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.”

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

[...]

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

**ARTICULO 82.** La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (Ley 38/89, artículo 68, Ley 179/94 artículo 35).

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

(...)

4.4 Significa lo anterior que los aludidos ***traslados internos*** dentro del mismo subprograma del presupuesto municipal competen al alcalde, sin tener que obtener refrendación ni intervención de sus concejos, en virtud de atribuciones constitucionales

y legales permanentes de esos funcionarios, para cuyo ejercicio no se requiere declaratoria ni desarrollo de estados de excepción; son potestades que vienen, cuando menos, desde el D.L. 111/1996, que compita normas más antiguas del EOP, es decir, **que preexisten a toda la problemática sanitaria de la COVID 19.**

4.5 Corolario de los mandatos expresos de los arts. 20 de la Ley Estatutaria 137/1994, 136 de la Ley 1437 de 2011 y 185 ibídem, lo será *excluir del estudio de fondo en CIL* actos de esa especie, cuyo juzgamiento compete a sus jueces singulares naturales, por los medios ordinarios de control.

#### 5ª EL CASO CONCRETO

5.1 Se trata del Decreto 027 del 20/05/2020<sup>21</sup>, expedido por el alcalde del municipio de Trinidad, mediante el cual se realizan **traslados internos** en el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020. Concretamente, se dispuso contra acreditar y acreditar dentro del presupuesto de gastos del municipio de Trinidad 2020, la suma de \$69.578.381; así:

**“Artículo primero:** Contra acreditar y acreditar dentro del presupuesto de gastos del municipio de Trinidad, vigencia fiscal 2020, la suma de \$69.578.381, de acuerdo con el siguiente detalle:

RUBRO	NOMBRE	CONTRACREDITOS	CREDITOS
2	GASTOS	69,578,381.00	69,578,381.00
23	GASTOS DE INVERSION	69,578,381.00	69,578,381.00
230	GASTOS DE INVERSION PLAN DE DESARROLLO "MIL VECES MEJOR"	69,578,381.00	69,578,381.00
2301	EJE 1. TRINIDAD SOCIAL, EDUCADA Y SOSTENIBLE MIL VECES MEJOR.	69,578,381.00	69,578,381.00
23012	FONDO LOCAL DE SALUD	69,578,381.00	69,578,381.00
230121	PROGRAMA: TRINIDAD CON MEJOR SALUD	69,578,381.00	69,578,381.00
2301211	SUBPROGRAMA: SALUD PUBLICA PARA TRINIDAD	69,578,381.00	69,578,381.00
230121105	Dimensión de sexualidad y derechos sexuales y reproductivos. -sgpspcol-	20,000,000.00	
230121106	Dimensión Vida Saludable Y Enfermedades Transmisibles -sgpspcol-		20,000,000.00
230121111	VIG ANT. Dimensión Convivencia Social y Salud Mental -sgpspcol-	20,000,000.00	
230121112	VIG ANT Dimensión Transversal Gestión Diferencial Poblaciones Vulnerables -sgpspcol-	5,000,000.00	
230121113	VIG ANT. Dimensión seguridad alimentaria y nutricional. -sgpspcol-	15,000,000.00	
230121115	VIG ANT. Dimensión Vida Saludable Y Enfermedades Transmisibles -sgpspcol-		49,578,381.00
230121116	VIG ANT. Dimensión de sexualidad y derechos sexuales y reproductivos. -sgpspcol-	9,578,381.00	

**Artículo segundo:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición. Envíese copia a la Secretaría de Hacienda para que realice los respectivos ajustes presupuestales”.

5.2 Motivación del acto: En la motivación del Decreto 027 del 20/05/2020, se tuvieron en cuenta los siguientes fundamentos:

- ✓ Mediante el Acuerdo Municipal n° 007 del 28/11/2019, se fijó el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2020 – municipio de Trinidad Casanare.
- ✓ Por medio del Decreto 126 del 16/12/2019, se liquidó el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Trinidad para la vigencia fiscal del 01/01/2020 al 31/12/2020.

<sup>21</sup> Expediente digital, documento 01. Copia Decreto 029 del 04 de junio-2020.

- ✓ Es necesario realizar traslados en el presupuesto de gastos del Fondo Local de Salud, en el subprograma Salud Pública Colectiva, con el fin de contratar y/o ejecutar las acciones de salud mediante el Plan de Intervenciones Colectivas 2020, de acuerdo con las prioridades establecidas en las Dimensiones del Plan Territorial de Salud para la presente vigencia fiscal.
- ✓ De conformidad con el art. 29 del Acuerdo n.º 007 de 2019, el alcalde del municipio de Trinidad, se encuentra autorizado por el término de 6 meses, para que, mediante decreto, realice adiciones y traslados al presupuesto del municipio de Trinidad de la vigencia fiscal 2020.
- ✓ La Secretaría de Hacienda de Trinidad, en cumplimiento a lo ordenado en el art. 82 del Decreto 111 de 1996, certificó la disponibilidad de las apropiaciones libres de afectación presupuestal.

5.3 Desde el auto admisorio, se precisó que se trataba de un caso dudoso para su análisis en sede CIL, pues pese a que no se aludió a la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante los D.L. 417 y 637 de 2020, ni al contexto del aislamiento preventivo obligatorio por la pandemia de la COVID 19, el nombre de los rubros objeto de modificación, podrían guardar relación con las temáticas del estado de excepción.

Tampoco se hizo alusión a los D.L. 461, 512 o 678 de 2020, que como se indicó en el marco dogmático, facultaron temporalmente a los alcaldes y gobernadores para hacer ajustes en el presupuesto de las entidades territoriales con ocasión de la referida pandemia, sin necesidad de contar con autorización de las respectivas corporaciones administrativas de elección popular (concejos y asambleas).

5.4 Con el fin de dilucidar si el acto territorial bajo estudio, cumple el requisito de *conexidad* con el desarrollo del estado de excepción por emergencia económica social y ecológica derivada de la COVID 19, es necesario **analizar los soportes** allegados por el municipio de Trinidad, acerca de razones que soportaron las modificaciones en el presupuesto de gastos de la actual vigencia.

5.4.1 Se dispone del informe técnico de la Secretaría de Hacienda; certificación de la libre destinación de los rubros presupuestales afectados; certificación de la fuente de financiación de los recursos objeto de traslado (Sistema General de Participaciones – sector salud – salud pública colectiva) y acta del Consejo de Política Fiscal – COPFIM en la que se discutió la pertinencia de las modificaciones y se aprobaron los traslados por unanimidad.

5.4.2 En el informe de la Secretaría de Hacienda de Trinidad se **manifestó** que: i) las modificaciones surgieron de la necesidad de contratar y/o ejecutar las acciones de salud pública mediante el Plan de Intervenciones Colectivas 2020 de acuerdo con las prioridades del Plan Territorial de Salud; ii) se realizaron con el fin de contratar proceso pre contractual con RED SALUD CASANARE, trámite que se adelanta durante todas las vigencias fiscales, independientemente de la existencia de la pandemia por COVID 19.

Se dijo, además, que, en efecto, no se hizo alusión a decreto legislativo alguno relacionado con la emergencia económica, social y ecológica por la pandemia de la COVID, pues lo que se pretendió fue ajustar las partidas del Plan de Intervenciones Colectivas – que albergan recursos provenientes del SGP, más no re direccionarlos para

atender directamente los efectos de la pandemia en el municipio. Es más, en el mismo subprograma de salud pública, se encuentran establecidas con nombre propio las dimensiones dirigidas a contrarrestar la pandemia, con fuentes de financiación de recursos propios y destinación específica, con ocasión de modificaciones realizadas previamente mediante diferentes actos administrativos fundados en los D.L. 417, 461 y 512 de 2020.

Por último, se dejó constancia de que en virtud de lo previsto en el Acuerdo 024/2005, el alcalde está autorizado para realizar modificaciones presupuestales respecto de las apropiaciones incluidas en el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, cuando no se modifiquen las partidas globales aprobadas por el concejo municipal. En el presente caso no se alteran las partidas globales, ni se trasladan recursos de una sección a otra.

5.4.3 Los ajustes al presupuesto de gastos realizados en el Decreto 027 de 2020 fueron discutidos y aprobados en el Consejo de Política Fiscal Municipal – COPFIM. Se advirtió la necesidad de adelantar procesos pre contractuales con RED SALUD CASANARE (contratar y/o ejecutar las acciones de salud mediante el Plan de Intervenciones Colectivas 2020, de acuerdo con Plan Territorial de Salud).

5.4.4 Acorde con lo anterior, se concluye que las modificaciones al presupuesto realizadas en el Decreto 027/2020 no tienen que ver con el contexto de la pandemia por COVID 19 y no desarrollan los estados de excepción (D.L. 417 y 637); la perplejidad inicial que dio lugar a que se admitiera el caso a CIL ha quedado despejada y con las explicaciones del municipio se tiene que se trata de *traslados internos* en el presupuesto, al nivel de codificaciones del mismo subprograma del sector salud.

Se trata en principio de un acto territorial basado en las facultades previstas en el art. 80 del Acuerdo 024/2005 (modificaciones a las apropiaciones incluidas en el anexo del decreto de liquidación sin afectar partidas globales ni traslado de recursos de una sección a otra).

5.5 En esas condiciones, se declarará *improcedente* el estudio en sede CIL del acto territorial, Decreto 027 del 20/05/2020, pues el Tribunal carece de competencia en única instancia para ello y solo podría pronunciarse acerca de su legalidad vía apelación de decisiones de jueces singulares. Se acreditó que los traslados internos efectuados en el Decreto 027, se realizaron dentro del mismo subprograma *salud pública*, con destino a los rubros relacionados con *vida saludable y enfermedades transmisibles*, modificaciones generales que no atañen directamente a la atención de la pandemia por COVID 19, rompiéndose el elemento *conexidad* con la emergencia sanitaria y la emergencia económica, social y ecológica a la que se aludió en el marco dogmático.

6° Conclusión: Por no tener el Decreto 027/2020 relación alguna con los estados de excepción, en el marco de la pandemia generada por la COVID 19, se declarará improcedente el estudio en sede de *control inmediato de legalidad*. Esta Corporación no tiene competencia en única instancia para análisis de legalidad de fondo, luego será mediante los medios ordinarios de control que se defina lo pertinente.

El desenlace se adopta *por auto de ponente por mandato de la posición mayoritaria de sala*: Surtido en su integridad como lo ha sido el proceso, cuya apertura obedeció a las dudas razonables que se expresaron en el auto admisorio, solo pudieron despejarse con las explicaciones y pruebas incorporadas al plenario; basta percibir la complejidad



analítica de las particularidades de caso que preceden para sustentar por qué excede con creces de un simple auto de terminación anticipada del proceso, para entrar en el espectro propio de la sentencia equivalente a inhibitoria, que infructuosamente se propuso. La diferenciación no es, por ello, de semántica o de reductiva técnica instrumental.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare,

RESUELVE:

1° Declarar improcedente el estudio en sede de *control inmediato de legalidad*, del Decreto 027 del 20/05/2020, emitido por el alcalde del municipio de Trinidad, “*por medio del cual se realizan unos traslados en el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020*”, por las razones señaladas en la motivación.

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, prescídase de conformar expediente físico, consérvese el repositorio digital institucional; déjese copia física impresa del fallo y archívese cuando sea viable el acceso a la sede institucional.

NOTIFÍQUESE

(Auto de ponente, expediente 2020-00382, Decreto 027/2020 expedido por el alcalde de Trinidad. Declara improcedente estudio de fondo. Hoja de firma, 17 de 17, impuesta por medios digitales).



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
Firma escaneada controlada; 24/09/2020. Sin asignar firma electrónica

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ  
Magistrado

NTG/Eliana