

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SENTENCIA -ÚNICA INSTANCIA-

Santiago de Cali, dos (2) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Expediente:	76001-23-33-000-2020-507-00
Medio de Control:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Solicitante	MUNICIPIO DE CALIMA EL DARIEN
Solicitud	DECRETO No. 71 DEL 4 DE ABRIL DE 2020

MAGISTRADO PONENTE: FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, una vez agotado el trámite establecido en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 71 del 4 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN MODIFICACIONES PRESUPUESTALES – CRÉDITOS Y CONTRACRÉDITOS A LOS ANEXOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS E INVERSIONES DE LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020", expedido por el Alcalde Municipal de Calima -El Darién-.

I. ANTECEDENTES

ACTO ADMINISTRATIVO SOMETIDO A CONTROL

El Alcalde Municipal de Calima El Darién, señor Martín Alfonso Mejía Londoño, mediante correo electrónico dirigido a la Secretaría de este Tribunal remite para el trámite de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011¹ el Decreto No. 71 del 4 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN MODIFICACIONES PRESUPUESTALES – CRÉDITOS Y CONTRACRÉDITOS A LOS ANEXOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS E INVERSIONES DE LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020", expedido por la Alcaldía municipal de Calima -El Darién-.

La administración municipal de Calima El Darién, fundamenta las modificaciones presupuestales en la autorización contenida en los Decretos Nos. 461 del 22 de marzo de 2020 y 512 del 22 de abril de 2020, expedidos por el Presidente de la República y en la urgencia manifiesta declarada por la entidad territorial, a través del Decreto 61 del 24 de marzo de 2020, con el fin de atender el Estado de Emergencia producido por el Covid-19, señalando entonces que existe disponibilidad de recursos para la realización de traslados presupuestales, con el fin de atender la situación de salud que se presenta en el territorio municipal.

INTERVENCIONES:

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA.

INTERVENCION CIUDADANA

El señor Luis Perlaza, solicita que se declare la nulidad del Decreto No. 71 del 4 de abril de 2020, con base en que mediante ese acto administrativo el alcalde contrató \$774.000.000, "para disponer de recursos indispensables para realizar todas las actividades necesarias para contener y manejar adecuadamente la situación epidemiológica". Pero el 77% de ese valor, es decir, \$596.000.000, nada tiene que ver con ese objeto.

MUNICIPIO DE CALIMA - EL DARIEN -

El Municipio de Calima-El Darién dentro del término concedido para que defienda la legalidad del decreto revisado, guardó silencio, pese a que fue notificado del auto que avocó su conocimiento.

MINISTERIO PÚBLICO

La señora Procuradora Judicial II para asuntos administrativos, delegada ante esta Corporación Judicial, Doctora Lessdy Denisse López Espinosa, pidió que se declare la ilegalidad parcial del decreto revisado, en cuanto se refiere al contracrédito que se imprimió a cada uno de los rubros correspondientes a la denominación SGP (Sistema General de Participaciones).

Para el efecto sostuvo que, las facultades consagradas en el inciso tercero, artículo 1º del Decreto Ley 461 de 2020, no pueden utilizarse para adicionar al presupuesto de recursos provenientes de rentas de destinación específica ordenada por la Constitución Política, toda vez que según lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, quedaron excluidas de la facultad otorgada a los alcaldes y gobernadores para reorientarlas.

II CONSIDERACIONES:

1. Competencia

La Sala Plena de este Tribunal, es competente para conocer en única instancia del presente control inmediato de legalidad, según lo dispuesto en el inciso primero del artículo 136 del CPACA.

2. Problemas jurídicos

¿Procede el control inmediato de legalidad del Decreto No. 71 del 4 de abril de 2020,

Expediente Radicación No. 76001-23-33-000-2020-507-00

expedido por el Municipio de Calima-El Darién, por ser en efecto desarrollo de un decreto legislativo dictado por el Presidente de la República?

En ese orden de ideas y, sólo en el evento de que tal interrogante sea resuelto de manera afirmativa, la Sala abordará el estudio del problema jurídico principal, el cual se plantea así:

¿El Decreto No. 71 del 4 de abril de 2020, expedido por el Municipio de Calima-El Darién, se ajusta a los parámetros de índole formal y material, trazados sobre la materia por la jurisprudencia de las Altas Cortes?

3. Marco normativo

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994², dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control automático de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

El Presidente de la República, en el marco de los Estados de Excepción, expide diferentes clases de normas, a saber: (i) el Decreto que declara el Estado de Excepción; (ii) los Decretos que lo desarrollan adoptando medidas para conjurar la crisis y (iii) los Decretos que reglamentan los que adoptan las medidas³, estos últimos, objeto de control inmediato de legalidad.

A su turno, el artículo 136 del CPACA, alude al control automático de legalidad, en los siguientes términos:

“Artículo 136. Control inmediato de legalidad: Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

Conforme a esta disposición, el control inmediato de legalidad ejercido por los Tribunales Administrativos procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades territoriales; (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción.

²“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”,

³Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 16 de junio de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00305-00 (CA).

La Corte Constitucional, en sentencia C-179 de 1994⁴ declaró exequibles los incisos primero y segundo del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante los Estados de Excepción, precisando que este control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 16 de junio de 2009⁵, señaló las principales características de este medio de control, a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Al respecto, consideró que: i) se trata de un proceso judicial; ii) es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el Decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente; iii) el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos; iv) no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; v) se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; vi) el control es integral en relación con los Decretos Legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, toda vez que, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Así las cosas, el control inmediato de legalidad está instituido para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de Derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven avocadas para concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación en el Estado de Excepción.

4. Procedibilidad del control inmediato de legalidad

Una interpretación literal del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, permite concluir que los actos administrativos que están sujetos a control

⁴Corte Constitucional, M.P. Carlos Gaviria Díaz

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes tres características: i) ser de carácter general; ii) ser dictados en ejercicio de la función administrativa y iii) ser expedidos en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción.

Conforme a lo anterior, la Sala procede a revisar los requisitos de procedibilidad del acto administrativo objeto de revisión.

4.1. Ser de carácter general

Desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a una generalidad de personas o a un sujeto determinado o determinable

De la revisión del contenido del Decreto No. 071 del 4 de abril de 2020, se observa que éste reviste el carácter de general, pues realiza unas modificaciones al presupuesto de la vigencia fiscal de 2020 en el Municipio de Calima-El Darién, con el fin de atender la situación de emergencia de la pandemia producto del coronavirus y adquirir bienes e insumos necesarios para enfrentarla; por lo que, la misma cobija a todos los habitantes de dicha municipalidad.

4.2. Ser dictado en ejercicio de la función administrativa

En este ítem conviene recordar, que la naturaleza de las funciones estatales no obedece a un criterio meramente orgánico, sino también, a uno sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, el que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que está provista la misma. En consecuencia, de la amplia gama de actividades que se manifiestan en la administración pública, podemos identificar las que corresponden a la actividad administrativa propiamente dicha, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección, control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales.

De acuerdo con las atribuciones de los Alcaldes, consagradas en el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política y en el literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, corresponde a éstos entre otras, ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto; y cumplir las funciones delegadas por el Presidente de la República. De manera que las modificaciones al presupuesto del Municipio de Calima-El Darién, fueron realizadas en ejercicio de funciones administrativas propias del mandatario local.

4.3. Ser expedido en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción

Del análisis del contenido del Decreto No. 071 del 4 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Calima-El Darién-, se observa que éste se fundamentó en los Decretos Legislativo Nos. 461 del 22 de marzo de 2020 y 512 del 22 de abril de 2020, por medio de los cuales el Presidente de la República autoriza temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020; y en el Decreto No. 61 del 24 de marzo de 2020, a través del cual el Alcalde del Municipio de Calima-El Darién, declaró la urgencia manifiesta en dicho territorio.

Así, el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, decreto legislativo expedido durante el Estado de excepción, en su artículo 1^o facultó 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, declarada en el Decreto 417 de 2020.

A su turno, el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, autoriza temporalmente 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.

De lo anterior, se extrae entonces que las modificaciones al presupuesto efectuada por el Alcalde del Municipio de Calima-El Darién-, en el acto objeto de estudio, tienen su origen en los Decretos No. 417, 461 y 512 de 2020, todos ellos Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Excepción de emergencia, económica, social y ecológica, declarado por el gobierno nacional.

En este punto la Sala, debe destacar que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, *“el Decreto declaratorio de Estado de Excepción es un Decreto Legislativo*

⁶⁴**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 concejos municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Expediente Radicación No. 76001-23-33-000-2020-507-00

por denominación constitucional⁷, lo cual significa que los actos administrativos territoriales generales que desarrollen los decretos legislativos dictados al amparo de los Decretos Nos. 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, por medio de los cuales el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por un lapso de treinta (30) días, cada uno, el primero de ellos, durante el término comprendido entre el 17 de marzo y el 17 de abril de 2020; y, el segundo, en el período comprendido entre el 6 de mayo y el 6 de junio de 2020, con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19, pueden ser objeto del medio de control inmediato de legalidad.

En efecto, revisadas las justificaciones que tuvo el Decreto No. 417 de 2020 para declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, se encuentra:

“...Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este Decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el Estado de Excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

(...)

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional a crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 en los términos que éste establezca.

(...)

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia...”.

Así las cosas, tal como lo ha señalado la doctrina, la jurisdicción contenciosa administrativa “...no debe limitarse a un análisis formal al estudiar si avoca o no el conocimiento de los actos de la administración. Debe, por el contrario, determinar si los actos generales expedidos por alcaldes, gobernadores y el Gobierno Nacional fueron expedidos con el fin de hacer frente a la pandemia pues, si lo fueron, dichos actos han sido expedidos como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción y requieren un control automático por parte del juez administrativo...”⁸.

Es decir, la interpretación sistemática y teleológica, que incluye los decretos y actos administrativos expedidos con ocasión de la emergencia económica y social, declarada a raíz de la pandemia derivada del COVID-19, como competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, es más que razonable y eficaz, pues en el fondo esta

⁷Sentencia C-049 de 2012.

⁸El Consejo de Estado y su rol crucial en la pandemia, Esteban Hoyos Ceballos y Julián Gaviria Mira, profesores de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-consejo-de-estado-y-su-rol-crucial-en-la-pandemia-columna-918373>

hermenéutica toma en cuenta no la relación puramente formal -de invocación externa del fundamento normativo-, entre el acto administrativo con el decreto legislativo que dice desarrollar, sino la relación entre el nexo real y fáctico de las medidas administrativas con la causa de la perturbación del orden que se afronta; es decir, constata el nexo causal que vincula a los actos administrativos con la finalidad de conjurarlo o impedir la extensión de sus efectos⁹.

De modo pues que, el Decreto No. 071 del 4 de abril de 2020, al modificar el presupuesto general de gastos e inversiones del Municipio de Calima-El Darién vigencia fiscal 2020, con el fin de atender los efectos ocasionados por el COVID-19, ciertamente está desarrollando los Decretos Legislativos Nos. 461 del 22 de marzo de 2020 y 512 del 2 de abril de 2020.

4.3. Parámetros para ejercer el control inmediato de legalidad

De tiempo atrás, el Consejo de Estado¹⁰ ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites formales y materiales, que deben ser observados para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material o de fondo respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento.

Por lo que, la Sala procederá a estudiar y verificar el cumplimiento de los aludidos criterios:

4.3.1. CRITERIOS FORMALES

4.3.1.1. Competencia

El Decreto No. 071 del 4 de abril de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Calima-El Darién, en ejercicio de las atribuciones legales y constitucionales, especialmente las conferidas en los artículos 315 de la Constitución Política y la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 y los Decretos 461 y 512 de 2020, expedidos por el Presidente de la República.

Las disposiciones jurídicas en cita, estipulan las funciones de los Alcaldes, dentro de las que se encuentran la ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto; y cumplir las funciones delegadas por el Presidente de la República; de manera que, al haberse expedido los Decreto 461 y 512 de 2020, el Presidente de la República, habilitó a los mandatarios locales para reorientar recursos municipales, con el fin de conjurar los efectos de la pandemia del COVID-19.

⁹Corte Constitucional o catástrofe, Jorge Octavio Ramírez Ramírez, ex Presidente del Consejo de Estado. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/corte-constitucional-o-catastrofe>

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencias del 24 de mayo de 2016, radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00, C.P.: Guillermo Vargas Ayala Y del 11 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

4.3.1.2. REQUISITOS DE FORMA

El acto administrativo objeto de debate cumple a cabalidad con los requerimientos de tipo formal establecidos para esta clase de asunto: (i) firma: lleva la firma del Alcalde del Municipio de Calima-El Darién, quien ejerce la representación de la entidad territorial; (ii) motivación: expone los elementos jurídicos y fácticos que llevaron a la modificación de presupuesto con el fin de conjurar las eventuales situaciones que se desencadenen con la propagación de la pandemia del COVID-19 en el municipio; (iii) oportunidad: el Decreto fue expedido en vigencia del estado de emergencia declarado por el Decreto No. 417 de 2020; al socaire del cual se dictaron los Decretos Legislativos Nos. 461 del 22 de marzo de 2020 y 512 del 2 de abril de 2020; (iv) el Decreto se encuentra plenamente identificado, con número, fecha y encabezado, con la indicación de las facultades que permitieron su expedición.

4.3.2. CRITERIOS MATERIALES

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 24 de mayo de 2016¹¹, en el marco del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, explicó los criterios de conexidad y proporcionalidad, como requisitos materiales o de fondo.

Sobre el primero indicó que, 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. Y precisó que, hay conexidad entre el Decreto Legislativo y el Decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

Sobre el criterio de proporcionalidad afirma que, se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

Igualmente, en sentencia de fecha 11 de mayo de 2020, el Consejo de Estado¹² al realizar el control automático de legalidad de la Resolución No. 417 del 22 de marzo de 2020, expedida por la ANI, reiteró el concepto de los juicios de conexidad y proporcionalidad, basando su control en dichos criterios materiales, señalando que debía verificarse en cuanto al primero, si el acto objeto de revisión guardaba relación con las causas que generaron la declaratoria de excepción y las normas que le dieron sustento al Decreto Legislativo que desarrollaba y en cuanto al segundo, si se instrumentalizaban las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, en ese caso, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus COVID-19.

¹¹ Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

¹² Expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-723 de 2015, identificó un grupo de juicios, que sirven de estructura metodológica para el control material de los Decretos que desarrollan los decretos legislativos expedidos al amparo del estado de emergencia, en particular, y de los estados de excepción, en general, los cuales fueron aplicados por la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia del 29 de mayo de 2020 (expediente 2020-309). Estos juicios son los siguientes:

4.3.2.1. Juicio de conexidad material

Este juicio implica la comprobación relativa a que las medidas contenidas en el Decreto de desarrollo, estén referidas a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Esta conexidad material es de carácter interno y externo. La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente. La conexidad externa consiste en la verificación acerca de la relación entre la medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Para el caso particular de los Decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son (i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Ello implica que disposiciones de excepción que carezcan de un vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

En el *sub lite*, como se ha venido señalando, el Decreto No. 071 del 4 de abril de 2020, por medio del cual se realizaron unas modificaciones presupuestales para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y 31 de diciembre de 2020, en el Municipio de Calima - El Darién, se realizó producto de la autorización contenida en los Decretos Legislativos Nos. 461 del 22 de marzo de 2020 y 512 del 2 de abril de 2020, expedidos por el Presidente de la República y en la urgencia manifiesta declarada en el Municipio a través del Decreto No. 061 del 24 de marzo de 2020.

Para un mejor análisis, se transcribe el artículo 1º del Decreto No. 461 del 22 de marzo de 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 concejos municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, **que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.**

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política”.

Dicha normatividad fue condicionada por la Corte Constitucional a través de sentencia C-169 de 2020, en la que señaló:

“Primero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor.

Tercero. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 3 del Decreto Legislativo 461 de 2020”.

Más tarde, el Ejecutivo Nacional,expidió el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, que contempla:

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

Como se aprecia,mediante el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, sefacultó a los alcaldes y gobernadores para reorientar las rentas de destinación específica, ycon el Decreto 512 de 2 de abril de 2020, se autorizó a dichas autoridades del ordenterritorial para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operacionespresupuestales a que haya lugar para atender la emergencia económica, social y ecológica sin necesidad de contar con la autorización de los concejos municipales o de las asambleas departamentales, salvo cuando se trate de rentas de destinación específica previstas por la Constitución Política.

Así lo precisó la Corte Constitucional en el Comunicado No. 24 del 10 y 11 de junio de 2020, dentro del expediente RE-241 – sentencia C-169/20 con ponencia del Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo.

Veamos:

“...La facultad concedida en el artículo 1º del decreto objeto de control habilita a gobernadores y alcaldes para que modifiquen, si lo consideran pertinente, los presupuestos de la actual vigencia fiscal de sus respectivas entidades territoriales, con el único objeto de reorientar rentas de destinación específica **-con excepción de las establecidas por la Constitución-**, pero no para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de tales rentas, sin que requieran para ello autorización previa de asambleas y concejos, con la única finalidad atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia...”.

Revisado entonces el Decreto 071 del 4 de abril de 2020, se observa que contracreditó los anexos del presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital, Gastos del Municipio de Calima-El Darién-, para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2020, en la suma de \$774.000.000 de conformidad con la siguiente tabla:

RUBRO	DESCRIPCION	TOTAL CONTRACREDITOS
2081402	Programa de fortalecimiento turístico	\$ 15.000.000
2081402	SGP LI - Programa de fortalecimiento turístico	\$ 22.000.000
2081402	SGP LI - Fomento al turismo como forma generacional	\$ 5.000.000
2081501	SGP LI - Apoyo a PcD según política publica	\$ 5.000.000
2081501	SGP LI - Apoyo atención a la educación PcD	\$ 15.000.000
2081501	SGP LI - Apoyo programas productivos PcD	\$ 10.000.000
2081601	SGP LI - Adecuación y mejoramiento planta física	\$ 15.000.000
2081601	SGP LI - Construcción y/o dotación parques infantil	\$ 10.000.000
2081401	SGP LI - Apoyo a proyectos productivos sostenibles	\$ 10.000.000
2081401	RF-Fomento al empleo - Formar para el trabajo	\$ 10.000.000
2081401	PR-Programas de apoyo para la población desempleada	\$ 10.000.000
2081401	SGP LI - Campañas para fortalecer el comercio y pre	\$ 3.000.000
2081001	SGP LI - Formulación proyectos estratégicos	\$ 18.000.000
2081001	SGP LI - Fortalecimiento programas huertas caseras	\$ 20.000.000
2081001	SGP LI - Prevención control y erradicación de plaga	\$ 15.000.000
2081001	RP-Apoyo asistencia técnica agropecuaria	\$ 10.000.000
2081001	SGP -Apoyo asistencia técnica agropecuaria	\$ 25.000.000
2081401	SGP LI - programa de esterilización masiva mascotas	\$ 8.000.000
2081401	SGP LI - Diseño, Implen y seguimpolit pública mujer	\$ 5.000.000
2081401	SGP LI - Forta a grupos familias campesinas	\$ 14.000.000
2081401	PR-Construcción y mantenimiento vías urbanas	\$ 425.000.000
2081001	SGP LD -Mantenimiento de puentes zona urbana y rural	\$ 28.000.000
2081001	RP- Mantenimiento maquinaria	\$ 20.000.000
2081001	RE - estamos y diseños en el sector	\$ 50.000.000
2081001	SGP LI- estudios y diseños en el sector	\$ 6.000.000
TOTAL		\$ 774.000.000

Igualmente, se aprecia que la administración municipal de Calima-El Darién- tomó ese valor y lo adicionó al rubro de “Atención de emergencias, situaciones críticas de riesgo”, en la siguiente forma:

PROGRAMA	ARTÍCULO	DESCRIPCION	TOTAL CONTRACREDITOS
20813	01	RP – Atención de emergencias, situaciones críticas de riesgo	\$ 532.000.000
20813	01	SGP LI – Atención de emergencias, situaciones críticas de riesgos	\$ 214.000.000
20813	01	SGP LD -Atención de emergencias, situaciones críticas de riesgos	\$ 28.000.000
TOTAL			\$ 774.000.000

El Concejo municipal de Calima-El Darién-, mediante Acuerdo No. 028 del 7 de diciembre de 2019, aprobó el Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos del Municipio, para la vigencia fiscal enero 1 a diciembre 31 de 2020, respecto de los gastos contra acreditados en el Decreto 071 de 2020, debidamente apropiados con los recursos establecidos en los anexos de liquidación, tal como se detalla a continuación¹³:

		INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACION
80702	SECTOR TURISMO "LA OPCION DEL TURISMO"		
807020	Programa de fortalecimiento turístico	\$ 15.000.000	\$ 2.000.000
807020	Revisión plan turístico municipal	-	-
807020	Fomento al turismo como forma de generación de empleo	\$ 10.000.000	\$ 18.000.000
808	SECTOR BIENESTAR SOCIAL		
808010	Apoyo a PcD según política pública	\$ 6.000.000	\$ 5.000.000
808010	Apoyo atención a la educación PcD		\$ 15.000.000
808010	Apoyo programas productivos PcD		\$ 10.000.000
809	SECTOR ESPACIO PUBLICO Y EQUIPAMIENTO MUNICIPAL		
809010	Adecuación y mejoramiento planta física		\$ 15.000.000
809010	Construcción y/o dotación parques infantil		\$ 10.000.000
807	SECTOR EMPLEO Y DESARROLLO ECONOMICO		
807010	Apoyo a proyectos productivos sostenibles (Microempresa)		\$ 12.000.000
807010	Fomento al empleo - Formar para el trabajo	\$ 10.000.000	\$ 5.000.000
807010	Programas de apoyo para la población desempleada	\$ 10.000.000	\$ 4.000.000
807010	Campañas para fortalecer el comercio y prestad. Economic		\$ 3.000.000
803	SECTOR AGROPECUARIO		
803010	Formulación proyectos estratégicos en el sector		\$ 12.000.000
803010	Fortalecimiento programas huertascaseras		\$ 20.000.000
803010	Prevención control y erradicación de plagas y enfermedades		\$ 15.000.000
803010	Apoyo asistencia técnica agropecuaria	\$ 10.000.000	\$ 25.000.000
803010	Programa de esterilización masiva mascotas		\$ 8.000.000
803010	Diseño, Implementación y seguim. política pública mujer		\$ 5.000.000
803010	Fortalec a grupos familias campesinas incluyendo víctimas		\$ 14.000.000
804	SECTOR TRANSPORTE		

¹³Ver anexos de liquidación Acuerdo municipal No. 028 de 2019 y Decreto de liquidación No. 146 del 30 de diciembre de 2019, expedido por el Alcalde Municipal de Calima El Darién.

804010	Construcción y mantenimiento vías urbanas	\$ 185.000.000	\$ 45.000.000
804010	Mantenimiento de puentes zona urbana y rural		\$ 20.000.000
804010	Mantenimientomaquinaria		\$ 20.000.000
804010	Estudios y diseños en el sector		\$ 6.000.000
GASTOS DE INVERSION APROPIADOS DECRETO LIQUIDACION		\$ 246.000.000	\$ 289.000.000

Las apropiaciones antes relacionadas, fueron incorporadas en la liquidación del presupuesto año fiscal enero 1 a diciembre 31 de 2020, según Decreto No. 146 del 30 de diciembre de 2019, expedido por el Alcalde Municipal de Calima-El Darién-, y de sus anexos se especifica sobre que rubro se apropiaron, es decir, sobre los ingresos corrientes de libre destinación y del sistema general de participaciones de libre destinación.

La Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, apoyada en la Unidad de Contabilidad a cargo del Profesional José Martín Azcarate Varela, restó los contra-créditos de gastos establecidos en el Decreto 071 del 4 de abril de 2020, con respecto a la liquidación del componente del presupuesto de rentas y recursos de capital del presupuesto general del municipio de Calima-El Darién, con la finalidad de establecer si existen diferencias en tales contra créditos, conforme se verifica en la siguiente tabla:

RUBRO	DESCRIPCION	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION DCTO. 146/19	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACION DCTO. 146/19	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION DCTO. 71/20	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACION DCTO. 71/20	DIFERENCIA CONTRACREDITO
2081402	Programa de fortalecimiento turístico	\$ 15.000.000	\$ 2.000.000	\$ 15.000.000	\$ 22.000.000	-\$ 20.000.000
-	-	-	-	-	-	
2081402	SGP LI - Fomento al turismo como forma generacional	\$ 10.000.000	\$ 18.000.000		\$ 5.000.000	\$ 23.000.000
2081501	SGP LI - Apoyo a PcD según política pública	\$ 6.000.000	\$ 5.000.000		\$ 5.000.000	\$ 6.000.000
2081501	SGP LI - Apoyo atención a la educación PcD		\$ 15.000.000		\$ 15.000.000	\$ 0
2081501	SGP LI - Apoyo programas productivos PcD		\$ 10.000.000		\$ 10.000.000	\$ 0
2081601	SGP LI - Adecuación y mejoramiento planta física		\$ 15.000.000		\$ 15.000.000	\$ 0
2081601	SGP LI - Construcción y/o dotación parques infantil		\$ 10.000.000		\$ 10.000.000	\$ 0
2081401	SGP LI - Apoyo a proyectos productivos sostenibles		\$ 12.000.000		\$ 10.000.000	\$ 2.000.000
2081401	RF-Fomento al empleo - Formar para el trabajo	\$ 10.000.000	\$ 5.000.000	\$ 10.000.000		\$ 5.000.000
2081401	PR-Programas de apoyo para la población desempleada	\$ 10.000.000	\$ 4.000.000	\$ 10.000.000		\$ 4.000.000
2081401	SGP LI - Campañas para fortalecer el comercio y pre		\$ 3.000.000		\$ 3.000.000	\$ 0
2081001	SGP LI - Formulación proyectos estratégicos		\$ 12.000.000		\$ 18.000.000	-\$ 6.000.000
2081001	SGP LI - Fortalecimiento programas huertas caseras		\$ 20.000.000		\$ 20.000.000	\$ 0
2081001	SGP LI - Prevención control y erradicación de plaga		\$ 15.000.000		\$ 15.000.000	\$ 0
2081001	RP-Apoyo asistencia técnica agropecuaria	\$ 10.000.000	\$ 25.000.000	\$ 10.000.000	\$ 25.000.000	\$ 0
2081401	SGP LI - programa de esterilización masiva mascotas		\$ 8.000.000		\$ 8.000.000	\$ 0
2081401	SGP LI - Diseño, Implem y seguimpolit pública mujer		\$ 5.000.000		\$ 5.000.000	\$ 0
2081401	SGP LI - Forta a grupos familias		\$ 14.000.000		\$ 14.000.000	\$ 0

	campesinas					
2081401	PR-Construcción y mantenimiento vías urbanas	\$185.000.000	\$ 45.000.000	\$425.000.000		-\$ 195.000.000
2081001	SGP LD -Mantenimiento de puentes zona urbana y rural		\$ 20.000.000		\$ 28.000.000	-\$ 8.000.000
2081001	RP- Mantenimientomaquinaria		\$ 20.000.000		\$ 20.000.000	\$ 0
2081001	RE SGP LI- estudios y diseños en el sector		\$ 6.000.000	\$ 50.000.000	\$ 6.000.000	-\$ 50.000.000
TOTALES		\$246.000.000	\$ 289.000.000	\$520.000.000	\$ 254.000.000	-\$ 279.000.000
			\$ 535.000.000		\$ 774.000.000	\$40.000.000

La tabla muestra que el Decreto 071 del 4 de abril de 2020, contra-acreditó partidas en mayor valor, al que fue liquidado en el presupuesto vigencia fiscal 2020, cuyas partidas son las siguientes:

RUBRO	DESCRIPCION	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION DCTO. 146/19	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACION DCTO. 146/19	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION DCTO. 71/20	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACION DCTO. 71/20	DIFERENCIA CONTRACREDITO
2081402	Programa de fortalecimiento turístico	\$ 15.000.000	\$ 2.000.000	\$ 15.000.000	\$ 22.000.000	-\$ 20.000.000
2081001	SGP LI - Formulación proyectos estratégicos		\$ 12.000.000		\$ 18.000.000	-\$ 6.000.000
2081401	PR-Construcción y mantenimiento vías urbanas	\$185.000.000	\$ 45.000.000	\$425.000.000		-\$ 195.000.000
2081001	SGP LD -Mantenimiento de puentes zona urbana y rural		\$ 20.000.000		\$ 28.000.000	-\$ 8.000.000
2081001	RE SGP LI- estudios y diseños en el sector		\$ 6.000.000	\$ 50.000.000	\$ 6.000.000	-\$ 50.000.000
TOTAL MAYOR VALOR						-\$279.000.000

En conclusión: mediante el Decreto 071 de 2020, el Alcalde Municipal de Calima-El Darién, contra-acreditó gastos debidamente aprobados en el Decreto de Liquidación No. 146 del 30 de diciembre de 2019, del presupuesto vigencia fiscal 2020, para acreditar gastos que mitigaran la atención de emergencias en situaciones de riesgo crítico, pero se excedió en la suma de \$279.000.000, pues apropió un mayor valor al liquidado, según las partidas detalladas anteriormente.

Esta operación transgrede el principio de equilibrio presupuestal, pues los ingresos corrientes del municipio de Calima-El Darién- (tributarios y no tributarios), no son iguales a la totalidad del gasto público.

De acuerdo con el Máximo Tribunal Constitucional¹⁴, sino se acude a este principio, se corre el riesgo de un desorden presupuestal, en donde no existe armonía entre el ingreso y el gasto, lo cual conduce a que el control político ejercido sea inoperante y sin razón de ser. Lo que se busca entonces es evitar el endeudamiento público no proporcionado con la capacidad económica del Estado, como medida de prudencia política y de seguridad económica.

Vale la pena recordar lo que ha dicho esa alta Corporación, acerca del mencionado principio, cuando discurre bajo el siguiente temperamento:

¹⁴Sentencia C-337 de 1993.

"...El principio de equilibrio entre los ingresos corrientes y los gastos ordinarios que el Estado pretende realizar durante la vigencia presupuestal respectiva no corresponde a lo preceptuado en el artículo 347 de la Constitución. En esta última disposición queda establecida la obligación para el Gobierno Nacional de incluir en el proyecto de ley anual de presupuesto todos los gastos que espera realizar en el período fiscal. Esta flexibilidad que indudablemente representa un avance en la técnica legislativa presupuestal, desvirtúa sin embargo el antiguo principio de la paridad de ingresos y gastos en materia presupuestal...".¹⁵

Por manera que, no se encuentra ajustado a derecho el Decreto No. 071 del 4 de abril de 2020, porque va en contravía del principio de equilibrio presupuestal el cual condiciona la validez del proceso presupuestal. De allí que al no ser tenido en cuenta, vicia la legitimidad del acto en mención.

En tales condiciones, resulta del todo innecesario entrar a estudiar los demás juicios materiales, en la medida que el Decreto *sub examine* no cumplió con el juicio de conexidad material.

No sobra advertir que, el estudio de legalidad aquí adelantado produce efectos de cosa juzgada relativa, esto es, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en esta providencia.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE que el Decreto No. 071 del 4 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Calima-El Darién-, no se encuentra ajustado a derecho, acorde con lo explicado en precedencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, **NOTIFÍCASE** esta providencia por vía electrónica al ente territorial y al representante del Ministerio Público.

TERCERO: PUBLÍQUESE esta decisión, en las páginas web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

CUARTO: ORDENASE al señor Alcalde del **MUNICIPIO DE CALIMA-EL DARIEN** o a quien él delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de esa entidad municipal, se publique este proveído a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de esta decisión. La Secretaría del Tribunal requerirá a la referida entidad estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

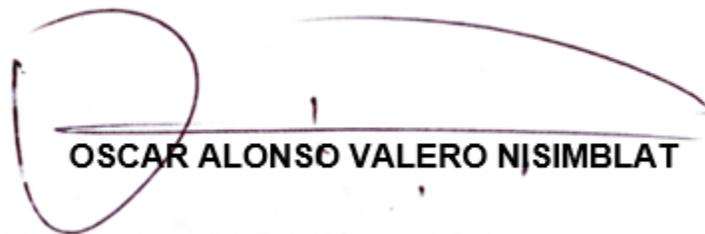
CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

¹⁵ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992
Expediente Radicación No. 76001-23-33-000-2020-507-00

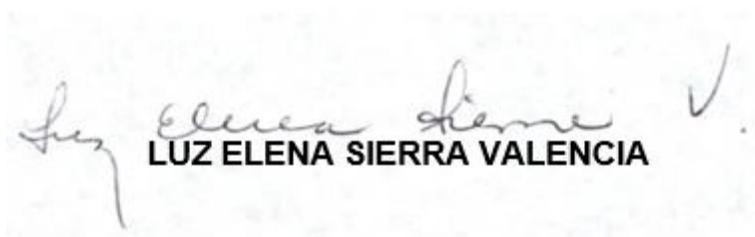
Lo(a) s Magistrado(a)s,



PATRICIA FEUILLET PALOMARES



OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT



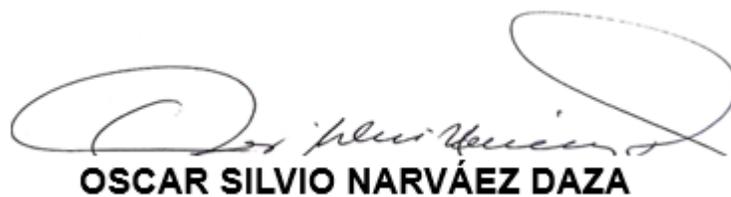
LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



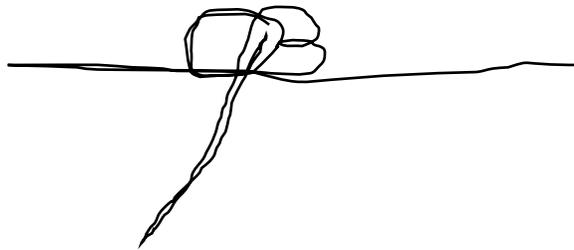
OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



VÍCTOR ADOLEO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



OMAR EDGAR BORJA SOTO
Salva voto parcial