

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA PLENA**

Magistrada Ponente: Dra. Ana Margoth Chamorro Benavides

Sentencia No. _____

Santiago de Cali, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

PROCESO: 76001-23-33-000-2020-00513-00

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 748 DE 26 DE MARZO DE 2020

ENTIDAD: MUNICIPIO DE CALI (VALLE)

SENTENCIA

La Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle, en virtud de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, profiere sentencia en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

1. El trámite procesal.

El ente territorial remitió el acto administrativo de la referencia para control inmediato de legalidad. El Despacho 11 asumió el conocimiento del proceso y ordenó: (i) la notificación personal al Municipio para que en el término de diez días anexe los antecedentes del decreto y defienda su legalidad del acto, (ii) la notificación personal al Ministerio Público, y (iii) fijar un aviso por el término de diez días en la página web del Tribunal y de la Rama Judicial para que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad. Cumplido lo anterior, la Secretaría de la Corporación dio cuenta para emitir sentencia.

2. Manifestación de impedimento.

El magistrado RONALD OTTO CEDEÑO BLUM manifestó estar incurso en la causal descrita en el artículo 130-4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, porque su esposa tiene un vínculo contractual por contrato de prestación de servicios profesionales como asesora jurídica del Municipio de Cali.

La Sala Plena encuentra que la manifestación de impedimento formulada por el Magistrado es fundada, en tanto la situación advertida se enmarca en el supuesto contenido en el numeral 4° del artículo 130 del de la Ley 1437 de 2011.

En tal virtud se procederá a aceptar dicho impedimento y se le separará del conocimiento del presente asunto.

3. Lo que resuelve el acto administrativo controlado.

Se transcribe la parte resolutive:

“ARTICULO PRIMERO: Adiciónese el presupuesto de ingresos de la vigencia 2020

INGRESO
DEPARTAMENTO | ADMINISTRATIVO DE HACIENDA 60.000.000.000 MUNICIPAL –
4131
1 INGRESO
1-2 RECURSOS DE CAPITAL
1-202 OTROS RECURSOS DE CAPITAL
1-20201 Recursos del Balance
1-2020107 Superávit Fiscal
Fondos
4- 1210 infracciones de tránsito ley 769-02 4.290.878.022
4-1220 Tasa Retributiva 1.173.277.360
4-1239 Contribución especial 2.860.221.615
4-1281 alumb público EMCALI 23.530.998.131
4-1304 Est Prodes (30% adul) 8.750.881.400
4-1305 Est Prodes (15% infa) 4.785.868.375
4-1306 Est Prodes (10%confl) 2.338.565.552
4-1307 Est Prodes (10%equid) 3.000.097.918
4-1308 Est Prodes (10% afro) 3.192.254.801
4-1309 Est Prodes (5% Osect) 918.385.443
4-7133 R.F. EstampiProdesa 724.167.205
4-7814 R.F. concesión amoblamiento urbano intervent. 1.510.868.872
4-7821 R.F. Contrib. Fdo. Especial de Intervenidas 1.159.547.233
4-7822 R.F. Sobretasa Gasol S.I.T.M. 1.763.988.073

ARTICULO SEGUNDO: En atención al artículo primero del presente decreto, adicióneseel Presupuesto de Gastos de la vigencia 2020, así:

GASTO:
SECRETARIA DE BIENESTAR SOCIAL. - 4146 60.000.000.000
41 CALI SOCIAL Y DIVERSA
41060020005 población vulnerable atendida diariamente en comedores comunitarios de comuna y corregimientos.
BP-26000835 Apoyo al programa de seguridad alimentaria y nutricional de la población en pobreza extrema en Santiago de Cali
2-302010134 Adquisición de Materiales y Suministros
Fondos
4-1210 infracciones de tránsito ley 769-02 4.290.878.022
4-1220 Tasa Retributiva 1.173.277.360
4-1239 Contribución especial 2.860.221.615
4-1281 alumb público EMCALI 23.530.998.131
4-1304 Est Prodes (30% adul) 8.750.881.400
4-1305 Est Prodes (15% infa) 4.785.868.375
4-1306 Est Prodes (10%confl) 2.338.565.552
4-1307 Est Prodes (10%equid) 3.000.097.918
4-1308 Est Prodes (10% afro) 3.192.254.801
4-1309 Est Prodes (5% Osect) 918.385.443
4-7133 R.F. EstampiProdesa 724.167.205
4-7814 R.F. Concesión amoblamiento urbano intervent. 1.510.868.872
4-7821 R.F. Contrib. Fdo. Especial de Intervenidas 1.159.547.233
4-7822 R.F. Sobretasa Gasol S.I.T.M. 1.763.988.073

ARTICULO TERCERO: Autorízase a la Subdirección de Tesorería Municipal, para modificar y asignar el PAG de acuerdo con la disponibilidad de recursos en caja.

ARTICULO CUARTO: El presente decreto rige a partir de su publicación en el Boletín oficial del Municipio de Santiago de Cali”.

4. El concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público no presentó concepto.

II. CONSIDERACIONES.

5. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151.14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de (i) los actos administrativos de carácter general, (ii) expedidos por una autoridad territorial, (iii) en ejercicio de la función administrativa (iv) durante los estados de excepción, (vi) como desarrollo de los decretos legislativos.

6. Procedencia del medio de control.

Los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política consagran los estados de excepción y facultan al Presidente de la República a expedir decretos legislativos exclusivamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, es decir, con relación directa y específica con el estado de excepción.

Por su parte, el 20 de la Ley 137 de 1994 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 inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. También ordena que las autoridades deberán remitirlos en las 48 horas siguientes. El artículo 136 del CPACA reproduce la disposición y añade que, si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Respecto a los presupuestos procesales para que proceda el control inmediato de legalidad vale la pena esquematizar:

- i) Que se trate de medidas de carácter general,
- ii) Que sean dictadas en ejercicio de función administrativa,
- iii) Y como desarrollo de los decretos legislativos
- iv) Durante los estados de excepción.

- Para la Sala Mayoritaria¹:

“35. 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 inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: i) ser de carácter general y ii) ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República. **Esa segunda característica supone que el acto administrativo contiene disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo)”**

- El Decreto 417 que declara la emergencia económica y social es decreto legislativo pero no puede ser desarrollado directamente por las autoridades locales.
- Los Decretos 418, 420, 457, 597 que versan sobre el orden público y el aislamiento social obligatorio, se fundan en competencias ordinarias del presidencia sin que se remitan al artículo 215 Constitucional, no fueron suscritos por todos los ministros, y la Corte Constitucional no asumió su control de oficio, por tanto, no son decretos legislativos, en esa medida, los decretos locales que se profieran con base en ellos o en relación a los temas que ellos tratan, no son susceptibles de control inmediato de legalidad.
- Dice la Sala:

¹ Tribunal Administrativo del Valle. MP. Patricia Feuillet Palomares. Exp. 2020-0244 Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento de un decreto municipal para CIL.

“74. Y es que durante el Estado de Excepción el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir decretos legislativos (que tienen fuerza de ley), pero no por ello pierde la competencia para proferir decretos ordinarios. Siendo así, la elección del tipo de acto normativo a utilizar para imponer el aislamiento preventivo obligatorio (si se hacía mediante decreto legislativo o mediante decreto ordinario) era una decisión que le correspondía al Gobierno Nacional, y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no puede alterar la naturaleza del acto con base en su contenido. Desde luego, el hecho que se haya impuesto el aislamiento preventivo obligatorio mediante decreto ordinario tiene implicaciones: por ejemplo, que ese acto normativo debe respetar la Constitución y el bloque de constitucionalidad, pero además no podrá ser contrario a la ley.

- En otra providencia se lee²

a. “Los Decretos Legislativos de acuerdo con la Constitución de 1991, son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superiores, esto es, los relacionados con los estados de excepción. Dichos Decretos Legislativos se clasifican en: Decretos de Declaratoria y los Decretos que contienen las medidas estrictamente necesarias para conjurar las situaciones de guerra exterior y conmoción interior o para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, los cuales deben tener conexidad con las circunstancias de la declaratoria del estado de excepción.

b. Se caracterizan porque: (i) deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y (ii) tienen control inmediato de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional”.

c. Entre los decretos legislativos que pueden ser objeto de desarrollo por parte de las autoridades nacionales o territoriales mediante los actos administrativos generales no está el decreto de declaratoria del estado de excepción.

d. El control de legalidad se compone de los siguientes criterios formales: criterio objetivo: contra actos administrativos que contienen medidas de carácter general; criterio subjetivo: que sean proferidos por entidades nacionales o del orden territorial, lo que permite establecer el factor de competencia (Consejo de Estado o Tribunales Administrativos)-; y el criterio circunstancial o causal: dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción, lo que permite entender que éstos son los que profiere el Gobierno Nacional en desarrollo del Decreto Legislativo que declaró dicho estado, los que a su vez regulan medidas de carácter legal sobre materias específicas.

Se deja constancia que la magistrada ponente, en posición minoritaria:

- Estima que el Decreto 417, declaratorio de la emergencia económica es también un decreto legislativo porque así lo denomina el artículo 215 de la Constitución Política, y en tal virtud, cualquier medida general que se expida durante el estado de excepción, ya sea que lo cite o no, siempre que esté referida a “materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”, es desarrollo de decreto legislativo, y por tanto, susceptible de control inmediato de legalidad.

- Resalta que el Decreto 417 se funda en la necesidad de:

(i) disponer de los recursos que se encuentran a cargo de la nación y las entidades territoriales tales como el FAE del SGR y del FOPET en calidad de préstamo, (ii) crear el FOME, (iii) reducir y optimizar del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal y emitir y respaldar títulos para operaciones para dar liquidez al BANREP, (iv) fortalecer el FNG, (v) analizar y adoptar medidas en materia tributaria, (vi) adoptar medidas extraordinarias para aliviar obligaciones que se vean afectadas en su cumplimiento a raíz de la crisis, (vii) agilizar procesos de reorganización e insolvencia, (viii) promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, (ix) adoptar medidas extraordinarias encaminadas a proteger el sector salud y promover la industria y el comercio en el país que permitan absorber pérdidas y la fuerza laboral, (x) flexibilizar las normas de atención personalizada al usuario y suspender términos en actuaciones administrativas y jurisdiccionales, (xi) habilitar actuaciones judiciales y administrativas a través de medios tecnológicos para el servicio público de justicia, de notariado y registro, defensa jurídica del Estado y atención en salud del sistema penitenciario y carcelario, (xii) simplificar el proceso administrativo sancionatorio, (xiii) adoptar medidas en materia de servicios públicos, (xiv) acudir a la contratación directa para prestar atención a la población afectada, (xv) realizar entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en programas sociales, (xvi) garantizar el sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en el territorio, (xvii) las adicionales necesarias para conjurar la crisis.

- Considera que si bien el Decreto 418 de 18 de marzo³, el Decreto 420 de 18 de marzo⁴ y los Decretos 457 de 22 de marzo y 636 del 6 de mayo⁵, no se rotulan como decretos legislativos o no

²Tribunal Administrativo del Valle. MP. Luz Elena Sierra Valencia. Exp. 2020-0368. Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento del decreto 29 del 18 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio del Cairo - Valle del Cauca.

³Por el cual el Presidente de la República con la firma de algunos ministros impone que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID19 en el territorio y mitigar sus efectos estará en su cabeza; que sus instrucciones, actos y órdenes se aplicarán de manera inmediata y preferente; y que las decisiones locales deben ser previamente “coordinadas”.

tienen la firma de todos los ministros, en sentido material son decretos legislativos porque se refieren a materias que tienen relación directa y específica con el estado de excepción, por tanto, cualquier medida general que se adopte durante el estado de excepción, ya sea que los cite o no, es desarrollo de decreto legislativo, y por tanto, susceptible de control inmediato de legalidad, máxime porque limitan ampliamente los derechos fundamentales.

- Resalta el control inmediato de legalidad, como mecanismo jurisdiccional, integral, autónomo, independiente del control ordinario de nulidad, oficioso, breve, de fondo y con efecto de cosa juzgada relativo⁶, **es el medio procesal principal** para estudiar la legalidad de un decreto municipal por el cual el acto administrativo general que adopta medidas encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo 417, porque así lo ordena la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.
- Cita a la Corte cuando declaró la exequibilidad de la Ley 137/94 y dijo: **“dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”** (CC, sentencia C-179/94).
- Concluye que el acto administrativo que contiene una medida de carácter general, expedida por una autoridad administrativa local del Departamento del Valle del Cauca, en ejercicio de función administrativa, dictada durante el estado de emergencia económica y social declarado por el Gobierno Nacional a raíz de la COVID19, en relación directa y específica con él, y está encaminada a permitir su ejecución y aplicación, por tanto, es procedente el control inmediato de legalidad.

7. Alcance del control inmediato de legalidad

En sentencia del 28 de mayo de 2020 la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle fijó los contornos de su control inmediato de legalidad así⁷:

a) Examen formal.

Se circunscribe a determinar la presencia de los elementos suficientes que permitan su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permitan su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben.

b) Criterios Materiales.

La Corte Constitucional en la Sentencia C- 723 de 2015, identificó los siguientes juicios que sirven de estructura metodológica para el control inmediato de legalidad:

Juicio de conexidad material: 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.

Juicio de intangibilidad: Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles que son: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

Juicio de ausencia de arbitrariedad: Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 7º de Ley Estatutaria 137 de 1994 sobre Estados de Excepción (LEEE), estas prohibiciones están

⁴Por el cual se imparten instrucciones sobre consumo de bebidas embriagantes; reuniones y aglomeraciones; toque de queda de NNA; y otras instrucciones en materia de transporte terrestre automotor, restricciones de tránsito, suspensión de actividades en establecimientos de comercio; limitar, restringir o impedir el funcionamiento de infraestructura crítica y estratégica; restringir servicios de vigilancia y seguridad privada.

⁵Con los cuales se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia y se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional salvo expresas excepciones; se da línea para teletrabajo y trabajo en casa; se restringe la movilidad terrestre y suspende la movilidad doméstica aérea.

⁶Sala Plena del Consejo de Estado fechada 20 de octubre de 2009, expediente 11001031500020090054900.

⁷TAV. Sentencia de 28 de mayo de 2020. MP. Luz Elena Sierra Valencia. Control Inmediato de Legalidad. Rad. 76001-23-33-000-2020-00309-00.

dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Juicio de no contradicción específica: Lo que exige este juicio es que las medidas concretas no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables a los estados de excepción, específicamente los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

Juicio de motivación suficiente: De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.

Juicio de necesidad: Apunta a determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos, es decir, si tiene vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron.

Juicio de subsidiariedad e incompatibilidad. El primero se refiere a la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional. El segundo opera de manera correlativa y se dirige a determinar si el gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.

Juicio de proporcionalidad: El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particularidades. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

Juicio de no discriminación. Este juicio, que se deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

8. Caso concreto.

8.1. Análisis formal.

El acto controlado se encuentra numerado y fechado, además contiene motivación y parte resolutive.

8.2. Análisis material.

Siguiendo el derrotero marcado por la Sala Plena se verifica:

a. Conexidad material entre los Decretos Legislativos y el decreto local.

El Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 tiene por objeto conjurar la crisis e impedir la propagación del Covid- 19 y la extensión de los efectos adversos en los diversos sectores de la vida nacional, en particular aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud y mitigar los efectos económicos.

La Corte Constitucional **“encontró que era necesario adoptar medidas extraordinarias para conjurar los efectos de la crisis, en particular apoyar el sector salud y mitigar los efectos económicos que enfrenta el país.** La adopción de medidas legislativas busca mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19”⁸

El Decreto 461 de **22 de marzo** autorizó **temporalmente** *“a los gobernadores y alcaldes a reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la emergencia” “sin autorización de las asambleas y los concejos”,* y para realizar *“las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar”, “para atender los gastos en materias de su competencia”* y **“sin extenderse a las rentas de destinación específica constitucional”**.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-145-20.

De las facultades especiales y temporales otorgadas por el decreto se precisa lo siguiente:

1. Son rentas nacionales de destinación específica constitucional las que enumera el artículo 359 de la Constitución Nacional: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; 2. Las destinadas para inversión social; 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.
2. La Constitución Política, en el artículo 317 impone: *“ARTICULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”*.
3. **Estas rentas no podrán ser objeto de reorientación.**
4. Para los efectos de la Ley 617 de 2000, el párrafo 1 del artículo 3 establece que son ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) los ingresos corrientes excluidas las **rentas de destinación específica, entendiendo por éstas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.**
5. La Corte Constitucional, en la sentencia C-579/01 examinó la constitucionalidad de esta ley y aclaró:

“Esta Corporación ha sostenido en repetidas ocasiones que la prohibición constitucional de las rentas nacionales de destinación específica (art. 359, C.P.) no es aplicable a las rentas de las entidades territoriales; por lo mismo, bien pueden las autoridades del nivel territorial establecerlas, mediante los actos administrativos correspondientes: ordenanzas departamentales y acuerdos municipales (arts. 300-5, 313-4 y 313-5).

...

En virtud del artículo 356 de la Carta, los recursos del situado fiscal [hoy SGP] ya cuentan con una destinación específica, cual es la de proveer lo atinente a la educación y la salud en las entidades territoriales, bajo la filosofía del traslado de competencias desde la Nación hacia aquéllas. ... En otros términos: como son dineros que están específicamente destinados por la Constitución para financiar, en general, los servicios de educación y salud, es imposible interpretar el artículo 356 Superior en el sentido de excluir a los gastos de funcionamiento de entre los que serán atendidos con tales recursos, ya que el Constituyente no distinguió entre los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para efectos del situado fiscal; por lo mismo, el literal a) bajo estudio vulnera la Carta Política, y será expulsado del ordenamiento”.

6. La reorientación de rentas de destinación específica NO constitucional tendrá por objeto solventar (i) gastos de competencia territorial y (ii) que sean necesarios para atender o conjurar la pandemia.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-169/20 declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, así⁹:

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.

Según el comunicado 24 la Corte consideró:

⁹Corte Constitucional. Comunicado 24 Junio 10 y 11.

La Corte Constitucional encontró que las medidas adoptadas mediante el Decreto 461 de 2020 objeto de control, cumplen los requisitos formales establecidos en la Carta Política y guardan relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción, en tanto habilitan a las entidades territoriales para que contribuyan a enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales de la pandemia.

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.

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

En ese contexto la primera cuestión jurídica que debe abordarse es:

¿Los recursos que se adicionaron al presupuesto de Santiago de Cali en el Decreto 748 de 26 de marzo son recursos corrientes de libre destinación o son recursos de destinación específica?

Lo anterior porque solo a través del Decreto Legislativo 512 de 2 de abril (posterior al decreto local) se concedió facultades para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar de los recursos distintos a los de destinación específica.

El interviniente Gustavo Prado Cardona, en curso del presente proceso, estima que el decreto 748 del 2020 es ilegal porque los recursos son ingresos corrientes de libre destinación.

Para responder la cuestión se fijan las siguientes premias normativas y jurisprudenciales:

1. La Corte Constitucional, en la sentencia C-262-15 recordó:

15. En ese sentido, puede decirse que en las rentas municipales y distritales pueden distinguirse también al menos dos grandes géneros. Por una parte los recursos de capital, que se conforman básicamente por las rentas obtenidas a partir de operaciones de crédito público, rendimientos financieros, diferenciales cambiarios, entre otras operaciones de capital. Por otra parte se encuentran entonces los ingresos corrientes, que son el género relevante dentro de este proceso. Los ingresos corrientes tienen núcleo de contenido fuera de duda, conformado por dos subgéneros: las rentas tributarias y las no tributarias. Los ingresos corrientes tributarios del orden distrital son esencialmente impuestos distritales como por ejemplo el predial unificado, el de industria y comercio en sus distintas fases, el de espectáculos públicos, entre otros. Los ingresos corrientes no tributarios comprenden por lo menos las tasas y las multas, según el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y los demás ingresos de la misma naturaleza. (...)

16. Fuera de lo anterior, a partir de las notas esenciales identificadas en la Constitución, las leyes orgánicas de presupuesto y la doctrina de la hacienda pública, la jurisprudencia de la Corte ha reconocido algunos rasgos constitucionales inherentes a los ingresos corrientes. Desde la sentencia C-423 de 1995 esta Corporación ha señalado como propiedades de los ingresos corrientes: (i) su regularidad, lo cual significa que son rentas percibidas con relativa estabilidad, y tienen vocación de permanencia por lo cual su recaudo puede predecirse con suficiente certidumbre; (ii) su base de cálculo y su trayectoria histórica permiten predecir el volumen de ingresos públicos con grado semejante de certeza; (iii) aunque conforman una base aproximada, es sin embargo una base cierta, que sirve de referente en consecuencia

para la elaboración del presupuesto anual; (iv) constituyen disponibilidades normales del Estado, que como tales se destinan a atender actividades rutinarias.¹⁰

2. En 2018 el Consejo de Estado recordó¹¹:

El Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital está compuesto por los ingresos corrientes, los recursos de capital, y los ingresos de los establecimientos públicos del orden municipal y/o departamental.

Los ingresos corrientes son los recursos que recaudan el municipio o departamento en forma regular y permanente por autorización de la ley, por concepto de impuestos, tasas, multas y contribuciones, y también los que corresponden a las transferencias que perciben en razón a las funciones y competencias como entidad territorial. Estos se clasifican, según su origen, en tributarios y no tributarios.

Por su parte, los recursos de capital, cuyo carácter es ocasional, comprenden los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año, los rendimientos financieros, las donaciones, los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden municipal o departamental, de las empresas industriales y comerciales de la entidad territorial y de las sociedades de economía mixta del orden municipal o departamental con el régimen de estas, y los provenientes de venta de activos.

3. El documento “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2012”¹², que cita el Consejo de Estado en su providencia de 2018, que en su página 148 describe:

“Recursos del Balance.

“Estos recursos se originan en el cierre de la vigencia presupuestal anterior, permitiendo la inclusión de un superávit (mayor valor de ingresos), por ejemplo, pueden ser originados en ingresos no presupuestados en la vigencia anterior, o ingresos presupuestados que no se comprometieron y quedaron como saldos de caja, cancelación de reservas o en recuperación de cartera.

En este sentido, es necesario precisar dentro de estos recursos el concepto del ingreso, de tal manera, que si es una renta con destinación específica, se mantenga dicha destinación prevista legalmente, situación que aplica especialmente para los recursos del Sistema General de Participaciones.

De ahí que es muy importante aclarar que el hecho de que un recurso que tenga destinación específica definida por la ley, ordenanza o acuerdo municipal que no sea comprometido durante la respectiva vigencia fiscal para la cual fue apropiado, no pierde su naturaleza; es decir, que por dicha razón no pierde su calidad de ingreso con destinación específica, así sea incorporado como recurso de balance”.

4. Ahora bien, como en el decreto local objeto de examen se adicionó al presupuesto de ingresos de la vigencia 2020 recursos de capital (recursos del balance – superávit fiscal).

5. El 7 de febrero del 2020 el Contador General del Municipio, mediante certificado contable, hizo constar que existen al cierre de la vigencia 2019, *Recursos del Balance*, los cuales son susceptibles de ser adicionados en la vigencia 2020, por una suma total de \$116.946.211.410 millones de pesos.

La Sala Plena consultó el proyecto de acuerdo 078 de 2018 presentado por el alcalde al concejo municipal (que se aprobó como Acuerdo 453 por el cual se aprueba el presupuesto 2019), publicado en la página web del municipio, en el cual se lee:

¹⁰ Sentencia C-423 de 1995 (MP Fabio Morón Díaz. SV Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa). En ese caso, la Corte consideró inconstitucional una norma que clasificaba los recursos recibidos por concepto de concesión a particulares del servicio de telefonía celular como recursos de capital, a pesar de tratarse de ingresos corrientes. En tal contexto, caracterizó del modo señalado los ingresos corrientes. Dicha doctrina se ha reiterado por ejemplo en la sentencia C-1072 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett. Unánime).

¹¹ C.E. SECCIÓN PRIMERA. CP. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. 1º de febrero de 2018. Rad. 08001-2331-000-2010-00987-01. Actor: JORGE VERGARA CARBO. Demandado: DISTRITO DE BARRANQUILLA- Referencia: CAMBIO DE JURISPRUDENCIA. PROCEDENCIA DE LAS VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

¹² Publicación efectuada por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2012, titulada *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2012*. Disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Libro%20Presupuesto%202012.pdf>.

ADICIÓN DE PARTIDAS PRESUPUESTALES Superávit Fiscal		Código	PROYECTO DE ACUERDO 078 POR EL CUAL SE APRUEBA EL PRESUPUESTO PARA LA VIGENCIA 2019
1. Infracciones de tránsito ley 769 -02	\$4.290.878.022	1210	1-10201030101 MULTAS POR INFRACCIONES DE TRANSITO Definición: Es la sanción pecuniaria que deben pagar los infractores a las normas de tránsito que sean sancionados en la Jurisdicción del Municipio de Santiago de Cali de acuerdo a lo establecido en la Ley 769 de 2002 y la Ley 1383 de 2010. Base Legal: Ley 769 de 2002 (art. 7, 8,10), Ley 1383 de 2010 (art. 17), Decreto Ley 19 de 2012 (art. 204), Ley 1696 de 2013. Clasificación de la renta: Hacen parte de los recursos de ingresos corrientes de destinación específica. Destinación de los recursos: Conforme a la Ley 769 de 2002, el 100% debe ser destinado exclusivamente a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial. Lo anterior con cargo a los proyectos de fortalecimiento en la señalización horizontal de la red vial municipal de Santiago de Cali y control y regulación del tránsito para mejorar la seguridad vial de Santiago de Cali.
2. Tasa retributiva	\$1.173.277.360	1220	1-10201019802 TASA RETRIBUTIVA POR VERTIMIENTOS PUNTUALES Definición: Es aquella que cobrará la autoridad ambiental competente a los usuarios para la utilización directa e indirecta del recurso hídrico, como receptor de vertimientos puntuales directos e indirectos y sus consecuencias nocivas, originadas en actividades antrópicas o propiciadas por el hombre y actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas. Base Legal: Ley 1450 de 2011 (Art. 211), Decreto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2667 de 2012, Resolución 0631 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Resolución 372 de 1998 Ministerio del Medio Ambiente, Decreto 1076 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Acuerdo 18 de 1994. Clasificación de la renta: Estos recursos pertenecen al grupo de Ingresos Corrientes de Destinación Específica. Destinación de los recursos: El recaudo se destinará principalmente a proyectos de inversión en descontaminación hídrica y en monitoreo de la calidad del agua. Destinación de los recursos: El pago que hacen los usuarios por el servicio de utilizar el agua como fuente receptora de los vertimientos, se orienta para el fortalecimiento del sistema de control y vigilancia del recurso hídrico e implementación de acciones para reducción de carga contaminante en los ríos de Santiago de Cali, buscando la sostenibilidad de los recursos naturales. Cabe aclarar, que del valor total percibida por Tasa Retributiva le corresponden 50% al Municipio de Santiago de Cali - DAGMA y el 50% es transferido a la CVC.
3. Contribución especial	\$2.860.221.615	1239	1-1010273 CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA O CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA Y OTRAS CONCESIONES. Definición: Es un gravamen tributario que se impone a las personas naturales o jurídicas, que suscriban contratos de obra pública con entidades de derecho público o celebren adiciones a los mismos. Base Legal: Ley 418 de 1997, Ley 782 de 2002 (Art.37), Ley 1106 de 2006 (Art.6), Ley 1738 de 2014 (Art.1), Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015 (Título XVIII, artículo 228-237) Clasificación de la Renta: Este impuesto está catalogado por Ley como un Ingreso Corriente de Destinación Específica. Destinación de los recursos: Fortalecimiento y apoyo a logística de organismos de seguridad.
4. Alumbrado público- EMCALI	\$23.530.998.131	1281	1-1010265 IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. Definición: Es el impuesto sobre el servicio de alumbrado público que cobra Santiago de Cali a sus habitantes, con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural del Ente Territorial. Clasificación de la renta: Estos recursos pertenecen al grupo de Ingresos Corrientes de Destinación Específica. Destinación de los recursos: El 90% del Impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado. Con el fin de proporcionar bienestar social, recreacional y cultural a los habitantes del Municipio de Santiago de Cali, se destina el 10% de esta renta a financiar las actividades de alumbrado navideño u ornamental y la iluminación de monumentos y fuentes localizadas en espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, así como la iluminación ornamental de bienes inmuebles de interés cultural, turístico y general de uso público (En concordancia con el Acuerdo 357 de 2013 y Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015).
5. Estampilla pro-desarrollo	\$22.986.053.489	1304 1305 1306 1307 1308 1309	1-1010263 ESTAMPILLAS 1-101026303 ESTAMPILLA PRODESARROLLO URBANO Definición: Es un porcentaje que se cobra sobre el valor de contratos, actos, cuentas de cobra y demás operaciones y gestiones que se llevan a cabo ante la Administración Municipal o cualquiera de sus dependencias y entidades descentralizadas del orden Municipal. Clasificación de la renta: En concordancia con el Artículo 27 del Acuerdo 0434 de 2017, la Estampilla Pro-Desarrollo Urbana se considera un Ingreso Corriente de Destinación Específica. Destinación de los recursos: Una vez se termine el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de Santiago de Cali, el 20% de la Estampilla Para el Desarrollo Urbano es destinada al Fonpet en cumplimiento a lo establecido en el Artículo 47 de la Ley 863 de 2003, el 80% restante del recaudo se destinará a proyectos de inversión que den cumplimiento al Plan de Desarrollo de Santiago de Cali en los siguientes programas: % ParticMillones de pesos Proyección 2019 Estampilla Pro-Desarrollo 55,164 20% Fondo de pensiones territorial Fonpet (Ley 863 DE 2003) 11,033 30% Política adulto mayor (Art 27 acuerdo 434 de 2017) 16,549 15% Primera infancia (Art 27 acuerdo 434 de 2017) 8,275 10% Atención víctimas del conflicto armado (Art 27 acuerdo 434 de 2017) 5,516 10% Equidad de género (Art 27 acuerdo 434 de 2017) 5,516 10% Población afrocolombiano (Art 27 acuerdo 434 de 2017) 5,516 5% Otros sectores (Art 27 acuerdo 434 de 2017) 2,758
6. R.F Estampilla Pro-Desarrollo	\$724.167.205	7133	Tesorería municipal Rendimientos Financieros (R.F.) estampilla pro-desarrollo urbano.
7. RF. Concesión amoblamiento urbano-intervent.	\$1.510.868.872	7814	Tesorería municipal Rendimientos Financieros (R.F.) de 1-10201013903 AMOBLAMIENTO URBANO EUCOL. (Definición: Corresponde a la concesión establecida entre el Municipio y la empresa de Equipamientos Urbanos Nacionales de Colombia S.A. (EUCOL) para el diseño, fabricación, instalación, mantenimiento, reposición y explotación del mobiliario urbano para la ciudad, base legal: Ley 80 de 1993 (art.14), Ley 1150 de 2007, Contrato de Concesión Amueblamiento Urbano, número 007/2000 suscrito con EUCOL).
8. Contribución fondo especial de intervenidas.	\$1.159.547.233	7821	1-10201059801 CONTRIBUCION FONDO ESPECIAL DE INTERVENIDAS Definición: A este fondo ingresan las contribuciones que por concepto de inspección y vigilancia de las personas naturales y jurídicas que desarrollan planes y programas de vivienda y están bajo la inspección y vigilancia de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat. El destino de estos recursos será exclusivamente para los proyectos de vivienda desarrollados por personas intervenidas que carezcan de recursos. Base Legal: Ley 66 de 1968 (art. 1, modificada por el Decreto Nacional 2610 de 1979 Art. 1), Ley 3 de 1991, Ley 136 de 1994 (art. 187), Decreta Municipal 1460 de 176 de 1997 (art. 1), Decreto Municipal 1632 de 1997, Acuerdo 136 de 2004, Acuerdo 438 de 2018 (literal f, artículo 161). Clasificación de la renta: Está catalogada como un Ingreso Corriente de Destinación Específica. Destinación de los recursos: El recaudo a percibir por esta renta, se destinará a financiar actividades intervenciones en actividades urbanísticas, construcción y enajenación de inmuebles con destino a vivienda de interés social.
9. Sobretasa gasolina S.T.M	\$1.763.988.073	7822	Definición: La sobretasa a la gasolina se cobra sobre el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción de Santiago de Cali. La tarifa establecida aplicable a la sobretasa es del dieciocho punto cinco por ciento (18.5%) del precio de venta. Base Legal: Ley 86 de 1989, Ley 105 de 1993, Ley 223 de 1995, Ley 300 de 1996, Ley 488 de 1998 (art.117 al 122); Ley 681 de 2001, Ley 788 de 2002 (art.55 y 56); Decreto Nacional 1505 de 2002 (art. 4); Acuerdo 334 de 2012, Decreto Extraordinario Municipal 411.0.20.0259 de 2015 (art. 222-227); Ley 1819 de 2016 (art.181 al 183); Decreto Único Reglamentario No. 1625 de 2016 (art. 2.2.3.9); Resolución Nacional 4-0147 de 2017, Resolución Ministerio de Minas y Energía 4-0147 de 2017. Clasificación de renta: Pertenecce al grupo de los Ingresos Corrientes con Destinación Específica Destinación de los recursos: Según el Acuerdo 0334 de 2012 a partir del año 2019 hasta 2022, de los 15 puntos de la tarifa por Sobretasa a la Gasolina, se destinará el 97% a la financiación y la construcción del SITM — MIO y el tres por ciento restantes (3%) se direccionará al mantenimiento de la red tanto urbana como rural del Municipio de Cali, previa autorización del CONFIS Municipal.
	\$60.000.000.000		

La respuesta a la primera cuestión jurídica planteada es que los recursos adicionados al presupuesto mediante el decreto materia de control son corrientes de destinación específica.

Por tanto, la decisión está en conexión material con el Decreto Legislativo 461 de 2020.

La segunda cuestión que se debe abordar es:

¿Los recursos adicionados tienen destinación específica constitucional?

La respuesta a este interrogante es negativa con base en las premisas anteriores.

Los recursos adicionados tienen creación y destinación específica de ley y acuerdo municipal, así se constata en el proyecto de acuerdo 078, en el cual se enumeran las leyes y acuerdos de base.

Se trata de recursos con destinación específica pero no son rentas corrientes de la nación de forzosa inversión ni involucran recursos que por norma constitucional tengan una destinación específica.

Sobre este punto valga precisar que en la sentencia C-495/98 se recordó:

La Corte¹³ hizo una clasificación de las rentas territoriales teniendo en cuenta su fuente, esto es, el origen del ingreso y se refirió entonces a rentas internas o externas.

La fuente externa o exógena de la renta sería aquella que proviene de la Nación a título de transferencia como el situado fiscal, las participaciones, los derechos por regalías y compensaciones, las rentas cedidas, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, los restantes mecanismos que para estos efectos diseñe el legislador. Por supuesto que sobre estos ingresos la ley tiene un mayor grado de injerencia, con la natural pero justificada afectación de la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

...

Por otra parte, las entidades territoriales disponen de una fuente de recursos endógenos o propios originados en los rendimientos que provienen de la explotación de sus bienes o las rentas tributarias de origen departamental o municipal. A diferencia de las rentas anteriores, estos ingresos no están sometidos a las limitaciones del legislador.

...

2.10. Como se advirtió anteriormente la jurisprudencia de esta Corte, en lo relativo a la destinación de recursos de las entidades territoriales, ha considerado:

"...que el legislador está autorizado, en los términos de la Constitución, para intervenir en la determinación de las áreas a las cuales deben ser destinados los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes exógenas, en especial cuando se trata de rentas de propiedad de la nación".

(...)

"De otra parte, la Corte ha señalado que las rentas que la nación cede anticipadamente a las entidades territoriales no constituyen rentas nacionales y que no viola la Constitución la norma legal que les fija una destinación específica. Por último, está claro que los recursos del presupuesto nacional que se transfieren a las entidades territoriales a través de los Fondos de Cofinanciación tienen, ab initio, una destinación específica".¹⁴

...

Multas en materia de tránsito.

...

Ya la Corte ha tenido oportunidad de examinar desde la perspectiva constitucional, la naturaleza presupuestal de las multas y la conducencia de su destinación, que es necesario reiterar como doctrina aplicable igualmente al presente caso. Se dijo entonces, al resolver sobre la inconstitucionalidad de las multas establecidas por el Código Único Disciplinario, lo siguiente¹⁵:

"En efecto, se reitera, las multas no tienen naturaleza tributaria, como lo demuestra precisamente el artículo 27 del Decreto No. 111 de 1995 que las sitúa dentro de los ingresos no

¹³ Sentencia C-219/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Sentencia C-280/96, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

tributarios, subclasificación de los ingresos corrientes de la Nación. Por ello, no es admisible el cargo de competencia que el actor hace recaer sobre los artículos sub-examine. Ni tampoco se está vulnerando el artículo 359 de la Carta que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica pues, desde las primeras decisiones en que tuvo que estudiar el tema, esta Corporación ha establecido que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que esta prohibición se refiere exclusivamente las rentas de naturaleza tributaria¹⁶. Y, finalmente, esa destinación tiene unas finalidades sociales razonables, pues los artículos 6º y 7º del Decreto No. 2170 de 1992 establecen que las multas impuestas en virtud de una sanción disciplinaria se cobrarán por cada una de las entidades a las cuales pertenezca el servidor sancionado y se destinarán a financiar programas de bienestar social de los empleados de las entidades".

Es claro, entonces, que las multas constituyen un ingreso no tributario y que su destinación no vulnera el artículo 359 de la Constitución, porque la prohibición en él contenida se predica exclusivamente de las rentas tributarias nacionales.

Si bien la ley puede autorizar que estas multas se cobren por los organismos territoriales donde se comete la infracción, no por ello se desnaturaliza la fuente de su origen que sigue siendo el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

En consecuencia, no quebranta el legislador la autonomía tributaria municipal o distrital cuando le asigna a una renta nacional una destinación especial.

En el caso que nos ocupa, la referida cesión quedó condicionada a que la renta se empleara en los planes de tránsito, educación y seguridad vial. Por lo tanto, dicha condición pervive, sin que por ello, se vulnere la autonomía de las entidades territoriales beneficiarias de aquélla.

...

3.3.5. Recursos para fondos de vivienda de interés social y reforma urbana.

En virtud del establecimiento del sistema nacional de vivienda de interés social por la ley 3 de 1991. En el art. 17 de dicha ley se dispuso que "los municipios, los distritos especiales, las áreas metropolitanas y la intendencia de San Andrés y Providencia podrán crear un fondo municipal, distrital, metropolitano e intendencia, según el caso de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana para la administración de las apropiaciones previstas en la ley 61 de 1936 y demás disposiciones concordantes, y de los bienes y recursos de que trata el art. 21 de la presente ley".

...

La Corte estima, que la destinación del porcentaje de los recursos corrientes de los municipios a los Fondos de Vivienda vulnera la autonomía de las entidades territoriales, por tratarse de recursos o rentas propios incorporadas a su patrimonio, sobre las cuales no puede disponer el legislador, según el art. 362 Superior.

...

En virtud de lo anterior, se cumple con el requisito de conexidad material.

b. Intangibilidad, ausencia de arbitrariedad y no contradicción específica.

El decreto local no restringe o viola el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o derechos laborales, pues se adopta una medida general justificada y específica para mitigar la propagación del covid-19 dentro del respectivo territorio, para la salvaguarda de los derechos de sus residentes y proteger a las personas en situación de vulnerabilidad.

Tampoco desconoce las prohibiciones señaladas en la Ley 137 de 1994 porque no se limitan derechos ciudadanos, no se interfiere con el modelo democrático y no se sacrifican arbitrariamente los derechos y libertades intangibles contemplados en la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y las normas de derecho internacional de los derechos humanos, excluidos de toda limitación en los estados de excepción.

Las medidas concretas tampoco se oponen a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables en el ordenamiento interno.

¹⁶Ver sentencia C-040/93, reiterado por las sentencias C-465/93 y C-490/93

Por tanto, los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica, se encuentran debidamente cumplidos.

c) Juicios de motivación suficiente.

La emergencia económica, social y ecológica del Decreto 417 se justificó en que la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus -COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional, el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 en el territorio nacional, el 9 de marzo de 2020 la OMS solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus y el 11 de marzo calificó la enfermedad como una pandemia, y por tanto, los países debían encontrar un delicado **equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales** y económicos y el respeto de los derechos humanos, para lo cual invitaba a adoptar una estrategia de contención.

En el Decreto local manifiesta que con el propósito de mitigar el impacto social y económico que ha generado la restricción de movilidad, se impone la necesidad de suministrar alimentos de la canasta familiar para la población vulnerable de la ciudad, todo ello con el fin de mitigar el grave impacto que ha generado las medidas de prevención para el contagio de la pandemia la COVID19.

Es decir, existe motivación suficiente.

d) Juicio de necesidad y proporcionalidad.

El Concejo Municipal de Santiago de Cali dictó el Acuerdo 470 del 2019, *“por medio de la cual se adopta política pública de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional del distrito especial de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”*.

Este rige a partir de la fecha de su sanción y publicación el 26 de diciembre de 2019. El objetivo de esta política es mejorar la calidad de vida de la población de Santiago de Cali mediante el accionar constante, coordinado e intersectorial en seguridad alimentaria y nutrición, enmarcado en la política nacional de seguridad alimentaria el CONPES 113.

Mediante Acuerdo 465 del 9 de diciembre de 2019 el Concejo Municipal fijó el Presupuesto General de rentas y recursos del capital y apropiaciones para gastos de Santiago de Cali para la vigencia comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2019 y en el anexo 1, Plan Operativo Anual de Inversiones-POAI, identificó el eje componente BP-26000835 *“APOYO AL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA POBLACION EN POBREZA EXTREMA EN SANTIAGO DE CALI”* asignándole un valor presupuestal de 21.000.000.000 millones de pesos.

Posteriormente, mediante Decreto 4112.010.20.0742 de diciembre 27 de 2019, se liquidó el presupuesto de rentas, recursos de capital y apropiaciones para gastos de Santiago de Cali para vigencia del año 2020, en la cual se precisó la enunciada asignación presupuestal en el programa de seguridad alimentaria.

El 24 de marzo del 2020 se realizó el quinto Consejo de Gobierno Virtual, con medidas para el coronavirus del cual se dejó como constancia mediante Acta No. 4112.020.1.07 que, entre las acciones generales para enfrentar la pandemia, se estructuró el plan de seguridad alimentaria.

El Municipio informó que diseñó una estrategia de abastecimiento consistente en la entrega de mercados que consta de elementos nutricionales variados básicos puerta a puerta, el cual sería distribuidos en 10 zonas predefinidas de la ciudad, las cuales incluyen área rural, zonas especiales y determinadas comunas de la ciudad tales como: 1,3, 6, 7, 9,14, 15, 16, 18,20, 21.El presupuesto para las ayudas alimentarias se estimó en una suma de \$60.000.000.000 millones de pesos.

La Secretaria de Bienestar Social, mediante formato de modificación de proyecto de inversión – adición presupuestal, requirió adición presupuestal al proyecto BP-26000835 *"APOYO AL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA POBLACION EN POBREZA EXTREMA EN SANTIAGO DE CALI"* por valor de \$60.000.000.000. Sustentó su solicitud “en la imperiosa necesidad de mitigar el impacto social y económico que las restricciones de movilidad han limitado, dada la situación de emergencia sanitaria que atraviesa el país por el COVID-19 enmarcada en los Decretos Nacionales, departamentales y Municipales, por tanto, se requiere atender la emergencia, suministrando alimentos de la canasta”.

En consideración a tal solicitud, la administración agotó un trámite previo a la expedición del acto objeto de estudio:

- La Secretaria de Bienestar Social mediante el oficio 202041460100004714 de marzo 24 de 2020, solicitó asignación de recursos con el fin de mitigar el impacto social y económico que las restricciones de movilidad en consideración a la situación de emergencia sanitaria que atraviesa el país por el COVID – 19.
- El Contador General del Municipio certificó la existencia de recursos.
- El Consejo de Política Económica y Fiscal Municipal "COMFIS" mediante Acta No.4131.020.1.13.010 - 2020 de la sesión de marzo 25 de 2020, aprobó efectuar las modificaciones solicitadas por la Secretaria de Bienestar Social, autorizando la Elaboración del Acto Administrativo correspondiente.

Bajo ese entendido, para la ejecución del programa BP-26000835 *"APOYO AL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA POBLACION EN POBREZA EXTREMA EN SANTIAGO DE CALI"* “habría una asignación presupuestal total para el año 2020 de \$81.000.000.000 millones de pesos.

La secuencia fáctica expuesta permite concluir que el suministro de alimentos a la población más vulnerable mediante el programa de seguridad alimentaria y nutricional es una medida adecuada y necesaria para salvaguardar sus derechos esenciales ante la inminente restricción justificada pero amplia del derecho de locomoción, que hace imposible a algunos sectores realizar la actividad laboral independiente e informal de la cual derivan el sustento diario para su subsistencia.

En ese sentido, se considera que la adición de los recursos mencionados tiene vocación de utilidad para conjurar o evitar la extensión de los efectos sociales y económicos derivados de las medidas preventivas para evitar la propagación de la pandemia COVID 19.

En esa misma línea argumentativa, ya que en el marco del decreto legislativo 461 del 2020 los gastos susceptibles de reorientación o por adición por modificación presupuestal deben cumplir con dos requisitos claramente delimitados por el decreto legislativo: i) sean gastos de competencia territorial y ii) su destinación sea para cubrir exclusivamente gastos necesarios para conjurar los efectos de la pandemia COVID 19, la Sala Plena considera que la ejecución del gasto en el programa de seguridad alimentaria y nutricionales un gasto de competencia territorial que pretender cumplir con el imperativo constitucional contenido en el artículo 311 de la Constitución Nacional en armonía con el artículo 1 de la ley 136 de 1994 que impone que el *municipio es la unidad fundamental de la división*

política administrativa y tiene como finalidad brindar bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del respectivo territorio.

e) Juicio de subsidiariedad e incompatibilidad.

Es cierto que el ordenamiento ordinario impone a los alcaldes el deber de presentar ante el concejo municipal los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto de rentas y gastos, en su condición de primer mandatario y ordenador del gasto (art. 313 constitucional).

En ese mismo sentido, el Decreto 111 de 1996- *Ley Orgánica del Presupuesto* ordenó a las entidades territoriales expedir su normatividad presupuestal en armonía con los preceptos constitucionales y sus disposiciones normativas atendiendo a la organización y condiciones de cada territorio¹⁷.

Ahora bien, las adiciones de partidas o rentas realizadas por el alcalde mediante el decreto objeto de estudio son una modificación al presupuesto de rentas y recursos de capital.

Sobre las adiciones presupuestales en el Estatuto Orgánico de presupuesto impone:

“ARTICULO 81. Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones. (Ley 38 de 1989, art.67).

ARTICULO 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces.”

Por su parte, el Acuerdo 0438 de Mayo 24 de 2018, *“por el cual se actualiza el estatuto orgánico de presupuesto para el Municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones”*, establece:

Artículo 92: FACULTADES PARA MODIFICAR EL PRESUPUESTO.El Concejo Municipal podrá facultar al alcalde para modificar el presupuesto en los plazos y porcentajes que considere convenientes para la buena marcha de la administración municipal.

Artículo 93: MODIFICACIÓN PRESUPUESTAL. Se entiende por modificación al presupuesto, las adiciones, traslados (créditos y contra créditos) y reducciones presupuestales de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión. Se presentan por la necesidad de realizar ajustes con relación a la programación o estimación inicial derivado de factores internos o externos no contemplados al momento de realizar la programación presupuestal.

Artículo 94.ADICIONES PRESUPUESTALES. Cuando durante la ejecución del presupuesto municipal seriere indispensable aumentar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o ampliar nuevos servicios o apropiaciones establecidas en la ley, se puede adicionar o abrir créditos adicionales a iniciativa del alcalde y por acuerdo municipal siempre y cuando cada uno de los programas estén en el plan de desarrollo municipal.

Bajo ese entendido, conforme al ordenamiento ordinario el trámite para una modificación presupuestal por adición de recursos debe atender los siguientes requisitos:

- El Contador General del Municipio debe certificar que la disponibilidad del recurso en la caja.
- La adición que es una modificación presupuestal que debe autorizar el Concejo Municipal a iniciativa del ejecutivo representado por el alcalde.
- El alcalde podrá adicionar recursos al presupuesto, solo si el Concejo Municipal le otra previamente facultades precisas y temporales para hacerlo.

¹⁷Artículo 109.

Sin embargo, las anteriores disposiciones fueron suspendidas por el estado de emergencia económica y social a raíz de la COVID19, lo cual fue declarado constitucional.

En esa medida, el decreto local supera el juicio.

F) Concordancia material entre el marco legal pertinente y el decreto local.

Desde una interpretación integral y finalista de los decretos legislativos expedidos para conjurar los efectos de la crisis ocasionada por la pandemia COVID 19 se impone colegir que el alcalde de Cali se encontraba facultado para adicionar al presupuesto partidas de destinación específica porque se cumplían los presupuestos del Decreto 461 de 2020 que suspendió la aplicación del marco normativo ordinario sobre la modificación del presupuesto municipal con la intervención de los concejos municipales, como se explicó en los capítulos precedentes.

9. Capítulo final.

El decreto objeto de estudio expresa en su parte considerativa

“En caso de existir recursos remanentes de los asignados en el presente Decreto, cuya ejecución no se haya surtido y se encuentren disponibles, una vez superada la Emergencia Económica, Social y Ecológica, estos recursos quedaran a disposición del Consejo de Política Económico y Fiscal COMFIS, quien los podrá destinar para atender otros gastos de prioritarios de inversión en Santiago de Cali”.

La anterior expresión no quedó expresamente consignada en la parte resolutive del decreto.

Empero, la Sala Plena considera necesario precisar que, toda vez que las multas, tasas, sobretasas, contribuciones y estampillas de que trata el decreto local, son rentas de destinación específica, en caso de que no se ejecuten los recursos reorientados una vez superada la emergencia, **claramente los saldos deben destinarse a atender los fines consagrados en sus actos de creación.**

11. CONCLUSIÓN.

El decreto local contiene medidas generales, en ejercicio de función pública, dictadas por autoridad local, para conjurar la emergencia social, económica y ecológica a raíz de la pandemia a raíz del nuevo coronavirus, que, desde la perspectiva de los elementos de análisis, resultan ajustadas a Derecho.

DECISIÓN

Por 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,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR fundada la manifestación de impedimento del magistrado RONALD OTTO CEDEÑO BLUME, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR ajustado a derecho el Decreto 748 de 26 marzo de 2020 dictado por el alcalde del Municipio de Cali, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NOTIFICAR esta providencia por vía electrónica a la entidad territorial y a la Delegada del Ministerio Público.

CUARTO: ORDENAR que esta providencia se publique en la página web de la Rama Judicial y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

Esta decisión fue discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta de la sesión respectiva.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.



PATRICIA FEUILLET PALOMARES
PRESIDENTE



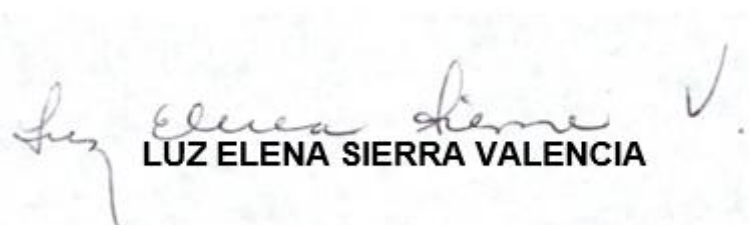
OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT
VICEPRESIDENTE



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



VÍCTOR ADOLEO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



OMAR EDGAR BORJA SOTO



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



JHON ERIC CHAVES BRAVO
Aclara voto