

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA PLENA

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

PROCESO No. 76001-23-33-000-2020-00756-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 225 DEL 1 DE JUNIO DE 2020
PROFERIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LA
UNIÓN, VALLE DEL CAUCA.
SENTENCIA No. 154
SENTIDO DEL FALLO: DECLARA LA ILEGALIDAD EL DECRETO OBJETO DE
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, respecto del Decreto 225 del 1 de junio de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN MODIFICACIONES PRESUPUESTALES PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 01 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020."

I. ANTECEDENTES

1. ACTO SOMETIDO A CONTROL.

El Alcalde del municipio de La Unión remitió a este Tribunal el Decreto No. 225 del 1 de junio de 2020, para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación, cuyo contenido es del siguiente tenor:

"DECRETO 225
01 JUN 2020

"POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN MODIFICACIONES PRESUPUESTALES
PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 01 DE ENERO Y EL 31 DE
DICIEMBRE DE 2020."

El Alcalde Municipal de La Unión Valle del Cauca en uso de sus facultades legales especialmente el numeral 9º del Artículo 315 de la Constitución Política, el Decreto legislativo 00461 de 2020, Decreto Extraordinario No 004 de diciembre 31 de 1996 y las conferidas mediante Acuerdo No 010 de noviembre 26 de 2019, Decreto No. 138 del 24 de marzo de 2020.

CONSIDERANDO

1. Que mediante Acuerdo No 010 de noviembre 26 de 2019 se fijó el presupuesto de Rentas y Gastos para la vigencia fiscal 2019 y que mediante Decreto No 0300 de noviembre 29 de 2019 se efectuó la respectiva liquidación.
2. Que mediante el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 "Por medio del cual se 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" emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, decreta en su 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 consejos 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.
3. Que mediante el Decreto No 138 de marzo 24 de 2020 se declaró para el Municipio de La Unión Valle urgencia manifiesta de acuerdo a lo establecido en su artículo 1. "Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de La Unión Valle del Cauca, para atender la situación de emergencia presentada por la pandemia COVID-19... "Que la declaratoria de urgencia manifiesta se fundamentó en la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 emitido por la Presidencia de la República, y, con ocasión de la calamidad pública por la Pandemia COVID-19 decretada en el Departamento del Valle del Cauca, por medio del Decreto Departamental No. 1.3.0675 del 16 de marzo del año 2020.
4. Que mediante el Decreto No 138 de marzo 24 de 2020 en su artículo 2, estipula lo siguiente: "El Alcalde Municipal realizará en conjunto con la Secretaría de Hacienda las Modificaciones Presupuestales necesarias y que garanticen los recursos para la realización de convenios y/o contratos para el suministro de bienes, prestación de servicios y la ejecución de obras en el inmediato futuro que se requieran".
5. Que existe la disponibilidad de recursos para la realización de dicho traslado y no se encuentran comprometidos.
6. Que en virtud de lo anterior.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Créese en el Presupuesto del Municipio de La Unión Valle del Cauca, para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2020 los artículos presupuestales de ingresos y gastos, como se describen a continuación:

Egreso

Gastos	Eje	Sector	Programa	Subprograma	Proyecto	Fuente	CODIGO	NOMBRE
2							2	PRESUPUESTO DE EGRESOS
2	5						25	EJE SOCIOCULTURAL
2	5	02					2502	SALUD
2	5	02	02				250202	SALUD PUBLICA
2	5	02	02	23			25020223	GESTIÓN EN SALUD PUBLICA
2	5	02	02	23	27	087	2502022327087	Jornadas de promoción de la salud a población vulnerable en la zona rural del municipio.
2	8						28	EJE MEDIO AMBIENTE Y TERRITORIO
2	8	12					2812	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES
2	8	12	16	00			28121600	ADQUISICION DE BIENES E INSUMOS PARA LA ATENCION DE LA POBLACION DAMNIFICADA DE DESASTRES
2	8	12	16	00	03	006	2812160003006	ADQUISICION DE BIENES E INSUMOS PARA LA ATENCION DE LA POBLACION DAMNIFICADA DE DESASTRES

ARTÍCULO SEGUNDO: Acredítese al presupuesto de Gastos y Apropriaciones del Municipio de La Unión Valle para la vigencia fiscal 2020 la suma de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$25.000.000,00) como se describe a continuación:

Gastos	Eje	Sector	Programa	Subprograma	Proyecto	Fuente	CODIGO	NOMBRE	VALOR
2							2	PRESUPUESTO DE EGRESOS	25.000.000,00
2	5						25	EJE SOCIOCULTURAL	10.000.000,00
2	5	02					2502	SALUD	10.000.000,00
2	5	02	02				250202	SALUD PUBLICA	10.000.000,00
2	5	02	02	23			25020223	GESTIÓN EN SALUD PUBLICA	10.000.000,00
2	5	02	02	23	27	087	2502022327087	Jornadas de promoción de la salud a población vulnerable en la zona rural del municipio.	10.000.000,00
2	8						28	EJE MEDIO AMBIENTE Y TERRITORIO	15.000.000,00
2	8	12					2812	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	15.000.000,00
2	8	12	16	00			28121600	ADQUISICION DE BIENES E INSUMOS PARA LA ATENCION DE LA POBLACION DAMNIFICADA DE DESASTRES	15.000.000,00
2	8	12	16	00	03	006	2812160003006	ADQUISICION DE BIENES E INSUMOS PARA LA ATENCION DE LA POBLACION DAMNIFICADA DE DESASTRES	15.000.000,00

ARTÍCULO TERCERO. Contra acredítese al presupuesto de Gastos y Apropriaciones del Municipio de La Unión Valle para la vigencia fiscal 2020 la suma de VEINTICINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$25.000.000,00), como se describe a continuación:

Gastos	Eje	Sector	Programa	Subprograma	Proyecto	Fuente	CODIGO	NOMBRE	VALOR
2							2	PRESUPUESTO DE EGRESOS	25.000.000,00
2	4						24	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO SALUD	10.000.000,00
2	4	02					2402	GASTOS GENERALES	10.000.000,00
2	4	02	01				240201	ADQUISICION DE SERVICIOS	10.000.000,00
2	4	02	01	00	01	087	2402010001087	Gastos Generales	10.000.000,00
2	5						25	EJE SOCIOCULTURAL	15.000.000,00
2	5	05					2505	CULTURA	15.000.000,00
2	5	05	01				250501	FORTALECIENDO NUESTRA CULTURA UNIONENSE	15.000.000,00
2	5	05	01	00	10	063	2505010010063	Realización de eventos culturales	15.000.000,00

ARTÍCULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de su sanción y surte efectos a partir de su publicación."

2. TRÁMITE

Una vez repartido el presente proceso, el Magistrado ponente a quien le fue asignado, mediante auto interlocutorio No. 181 del 5 de junio de 2020 avocó oficiosamente su conocimiento, corriéndose traslado del trámite a la entidad territorial y al Ministerio Público, y fijando aviso por diez (10) días en el sitio web de la Rama Judicial¹, a fin de que cualquier ciudadano pudiera intervenir defendiendo o impugnando la legalidad del acto objeto de control.

Igualmente, se le solicitó a la entidad territorial todos los antecedentes del acto administrativo, en especial información sobre las rentas de destinación específica objeto de reorientación que sustentan las modificaciones presupuestales, sin que se diera cumplimiento al requerimiento.

3. INTERVENCIÓN AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuraduría 165 Judicial II para Asuntos Administrativos rindió concepto diciendo que no objeta la legalidad del Decreto 225 del 1 de junio de 2020, en donde el Alcalde del municipio de La Unión modificó el presupuesto para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de año 2020.

A la anterior conclusión llega, teniendo en cuenta que del examen del Decreto, observa que cumple con los parámetros exigidos por la ley y la jurisprudencia, esto es, **i)** se encuentra suficientemente motivado fáctica y jurídicamente; **ii)** es necesaria la medida: destinar recursos para conjurar la emergencia sanitaria en la localidad y desde la autonomía territorial para el manejo de los recursos; **iii)** fue expedido y suscrito por la autoridad competente: el Alcalde como primera autoridad del municipio; **iv)** está destinado a conjurar la crisis e impedir que se prolonguen sus efectos, y se encuentra atado al Decreto Legislativo 461 de 2020 expedido en desarrollo del Estado de Emergencia, en el que se señala como mecanismo de las autoridades territoriales la posibilidad de realizar traslados presupuestales necesarios para dicha finalidad; **v)** es compatible y existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción declarado mediante los Decretos 417, 461 y 678 de 2020; **vi)** se encuentra supeditado a las formas del acto general y es proporcional para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos dentro del mismo marco; **vii)** no se observa arbitrariedad e intangibilidad en la medida dictada dada su conexidad con las normas expedidas y la situación fáctica, ni vulneración al núcleo esencial de derecho fundamental alguno, y **viii)** se encuentra sometido al marco legal del estado de emergencia y no lo desborda.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 151, numeral 14 y 185, numeral 1º del CPACA, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los Decretos Legislativos por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde

¹ Del 16 de junio al 1 de julio de 2020.

se expidan, correspondiendo la sustanciación y ponencia a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

En el presente caso, el Decreto 225 del 1 de junio de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de La Unión, como desarrollo del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020², dictado por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena de este Tribunal determinar si el Decreto No. 225 del 1 de junio de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de La Unión, a través del cual efectuó modificaciones al presupuesto general de rentas y recursos de capital y apropiaciones para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de año 2020, se encuentra ajustado a la legalidad.

3. TESIS DE LA SALA

La Sala declarará la ilegalidad del Decreto No. 225 del 1 de junio de 2020, por cuanto no supera el juicio de conexidad material interna y vulnera las disposiciones legales que asignan a los concejos municipales la competencia ordinaria para modificar el presupuesto de ingresos y rentas de capital y de gastos del municipio.

4. DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN.

La Constitución Política de 1991, permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: el de guerra exterior³, el de conmoción interior⁴ y el de emergencia⁵.

En lo que tiene que ver puntualmente con el estado de emergencia bajo el cual se expidió el Decreto No. 225 del 1 de junio de 2020 objeto de estudio, este último, tiene su génesis en hechos que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico del país o constituyan grave calamidad pública, que puede ser declarado por períodos hasta de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Durante la vigencia de los estados de excepción, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir decretos con fuerza de ley orientados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles y deben tener conexidad con tales circunstancias. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

A su turno, estos Decretos Legislativos pueden ser objeto de desarrollo o reglamentación por autoridades del orden nacional, así como por las entidades territoriales. En ese contexto, surge el denominado control inmediato de legalidad, que se erige como el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es,

² "Por medio del cual se 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".

³ Artículo 212.

⁴ Artículo 213.

⁵ Artículo 215.

actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

5. DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En efecto, en desarrollo del literal e) del artículo 152 de la Constitución, el legislador expidió la Ley estatutaria 137 de 1994 *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"* en cuyo artículo 20 consagró dicho control. Se cita:

"Artículo 20. Control 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 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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición."

La Corte Constitucional⁶ al ejercer el control previo de constitucionalidad de la referida disposición, precisó que *"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"*; a su turno, el Consejo de Estado⁷ ha señalado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un mecanismo de control que funge *"...como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los Estados de excepción..."*.

Ahora bien, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, incluyó en el artículo 185 un procedimiento para el control inmediato de legalidad, y en cuanto a sus características, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 31 de mayo de 2011⁸, señaló los rasgos destacándolos así:

- a) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;
- b) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados *"deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico"* y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que

⁶ Corte Constitucional sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 - 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

⁸ Consejo de Estado - Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), emitida con ponencia del Consejero GERARDO ARENAS MONSALVE

ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “*conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*”;

- c) Su autonomía, consistente en que resulta “*posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan*”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo, cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria;
- d) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “*dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición*” —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—.

En relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente se señaló que: el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: “*inmediato*”, porque tan pronto se expide la norma debe remitirse a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente.

Esta clase de control tiene las siguientes características: i) 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. ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos. iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal;

- e) Su oficiosidad, consistente en que, si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa;
- f) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto;

- g) La última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativo de acuerdo con el Estatuto Procesal.

Así mismo el Alto Tribunal – Sala Especial de Decisión No. 10, en sentencia reciente de fecha 11 de mayo de 2020⁹, reitera las características del control inmediato de legalidad de que tarta la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011 referenciadas anteriormente, adicionando que dicho control es “Participativo”, toda vez que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

En ese orden, el examen de legalidad que se realiza en el marco del control inmediato de legalidad, conlleva entonces a confrontar el acto administrativo objeto de estudio con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del estado de excepción, así como los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional¹⁰.

6. EXAMEN DE LEGALIDAD DEL DECRETO 225 DE 1 DE JUNIO DE 2020

Con fundamento en lo anterior, procede esta Sala Plena a abordar el estudio de legalidad del Decreto 225 de 1 de junio de 2020, “*POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN MODIFICACIONES PRESUPUESTALES PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 01 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020.*”, expedido por el Alcalde del municipio de La Unión en desarrollo del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020¹¹, dictado por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con ocasión de la Pandemia COVID-19.

6.1. Estudio de procedencia del control inmediato de legalidad.

El Consejo de Estado en sentencia del 11 de mayo de 2020¹² al señalar los requisitos para la procedencia del control inmediato de legalidad, precisó que los requisitos formales los constituyen los siguientes, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.

6.1.1. Que se trate de un acto de contenido general¹³.

⁹ Consejo de Estado - radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera SANDRA LISSET IBARRA VELEZ.

¹⁰ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA)

¹¹ “Por medio del cual se 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”.

¹² CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SALA DECIMA ESPECIAL DE DECISIÓN - Consejero ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ - Bogotá, D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). - Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00944-00(CA)

¹³ C.E., Sent. 5/07/2018, Sección II, Sub A, Rad. 20100006400 (0685-2010), C.P Gabriel Valbuena Hernández. “La Sala, reitera que los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona

El Alcalde municipal del municipio de La Unión, Valle del Cauca, expide el Decreto 225 del 1 junio de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN MODIFICACIONES PRESUPUESTALES PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 01 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020”*.

Revisado el contenido del decreto, se observa que la modificación del presupuesto adoptada tiene la connotación de un acto impersonal y abstracto, cuya finalidad es destinar recursos para el fortalecimiento de la salud pública.

6.1.2. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa¹⁴.

El Alcalde del municipio de La Unión, Valle del Cauca, expide el acto modificando el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2020 con fines de satisfacer intereses generales, en este caso realizar un traslado presupuestal para fortalecer los gastos de salud pública y atención de desastres, en consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto o exigencia de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

6.1.3 Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

El Decreto 225 del 1 junio de 2020 del municipio de la Unión cita como fuente legal las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, en particular las reglas excepcionales que permiten reorientar rentas y realizar traslados presupuestales, por su parte el decreto legislativo se promulga con fundamento en el estado de excepción constitucional de emergencia económica, social y ecológica declarada por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

De acuerdo a lo anterior el acto administrativo es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA.

6.1 REQUISITOS DE FORMA Y DE FONDO

-Examen formal del acto objeto de revisión

El Consejo de Estado, entre otros pronunciamientos, en sentencia de fecha cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), proferida con ponencia del Consejero HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, señaló que debe verificarse sobre el decreto examinado 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.

determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto”.

¹⁴ C- 098 de 2019, Corte Constitucional “(...) la función administrativa, dada su naturaleza y finalidad, tal como lo dispone el artículo 209 superior, así como al cumplimiento de los fines del Estado, como lo establece el precepto 2º constitucional, tiene como norte garantizar una prestación eficiente a todos los ciudadanos, asegurar su bienestar general y, por esa vía mejorar su calidad de vida (...)”.

¹⁵ Por la cual se delega en algunos funcionarios, la competencia de contratar, comprometer y ordenar el gasto, en desarrollo de las apropiaciones incorporadas al presupuesto de la Policía Nacional y suscribir convenios y/o contratos interadministrativos”.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-466 de 2017, señala que los criterios formales tienen relación con: i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-resumen de las materias reguladas, iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, iv) contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutive y vi) vigencia y derogatorias.

Pues bien, el Decreto objeto de estudio se encuentra plenamente identificado, con número, fecha y encabezado, así: *Decreto Nro. 225 del 9 de junio de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN MODIFICACIONES PRESUPUESTALES PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 01 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020."*

Así mismo, se indicaron las facultades constitucionales y legales que permitieron su expedición, haciendo mención al artículo 315 Superior, que hace referencia a las atribuciones de los Alcaldes, entre ellas, presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio, y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto de la entidad territorial, en consonancia con el Decreto 461 de 2020, artículo 1º, por medio del cual se autoriza y faculta temporalmente a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales y realicen las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, con el fin de 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, sin extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política y sin necesidad de autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales; el Acuerdo No 010 de noviembre 26 de 2019, que fijó el presupuesto de Rentas y Gastos para la vigencia fiscal 2019 y los Decretos Nos 0300 de noviembre 29 de 2019, donde se efectuó la respectiva liquidación y 138 de marzo 24 de 2020, que declaró para el Municipio de La Unión Valle la urgencia manifiesta.

Igualmente, contiene la parte considerativa en la que se desarrolló la materia del decreto y también una parte resolutive, en la que se adoptó una decisión; finalmente, señala su vigencia *"El presente decreto rige a partir de su sanción y surte efectos a partir de su publicación."*, y durante la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2020, así como la firma del Alcalde Municipal.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

-Examen material y de contenido del acto (antecedentes)

En las consideraciones del acto, refiere el Alcalde de La Unión las siguientes:

- Que por medio del Acuerdo 010 de noviembre 26 de 2019 y el Decreto Municipal 0300 de noviembre 29 de la misma anualidad, se fijó y liquidó el Presupuesto de Rentas y Gastos para la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2020.

- Que mediante el artículo 1º del Decreto Legislativo 461 de 2020, se facultó a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales y realicen las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, 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, sin extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política y sin necesidad de autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales.
- Que mediante el Decreto No 138 de marzo 24 de 2020 se declaró para el Municipio de La Unión Valle la urgencia manifiesta, para atender la situación presentada por la pandemia COVID-19, fundamentada en la declaratoria de estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 emitido por la Presidencia de la República, y, con ocasión de la calamidad pública por la Pandemia COVID-19 establecida en el Departamento del Valle del Cauca, por medio del Decreto Departamental No. 1.3.0675 del 16 de marzo del año 2020, haciendo referencia además a lo estipulado en el artículo 2º del mismo Decreto 138 de 2020, que estipula que *“El Alcalde Municipal realizará en conjunto con la Secretaría de Hacienda las Modificaciones Presupuestales necesarias y que garanticen los recursos para la realización de convenios y/o contratos para el suministro de bienes, prestación de servicios y la ejecución de obras en el inmediato futuro que se requieran”*.
- Y que existía la disponibilidad de recursos para la realización de dicho traslado y no se encontraban comprometidos.

Con base las anteriores motivaciones, el Alcalde de La Unión expidió el decreto objeto de control, por medio del cual modificó el presupuesto de rentas y gastos del municipio, para la vigencia comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de año 2020.

Criterios Materiales

Sobre este aspecto, 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 de desarrollo del estado de emergencia, en particular, y de los estados de excepción, en general.

Así las cosas, la Sala Plena de esta Corporación adoptará y acoplará los criterios desarrollados por dicha Corporación, para el control automático de legalidad del acto objeto de revisión. Estos juicios son los siguientes:

“9.1. 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.

El mismo precedente ha señalado que 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.

9.2. 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 la LEEE, estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

9.3. 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, los cuales no pueden ser afectados en razón de dichas medidas excepcionales, so pena de contrariar el orden normativo superior. Estas garantías, de acuerdo con el artículo 4º de la LEEE, norma que enumera las salvaguardas que sobre ese particular ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, 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.

9.4. Juicio de no contradicción específica: Lo que exige este juicio es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del estado de emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción. En concreto, señala la jurisprudencia en comentario que el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE.¹⁶ Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar

¹⁶ Las normas citadas son las siguientes:

Ley 137/94

Artículo 47. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Artículo 49. Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.

Artículo 50. Derechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

10. Los requisitos anteriores son de naturaleza general y su incumplimiento genera una abierta contradicción entre el Texto Constitucional y el decreto legislativo correspondiente. A tales condiciones se suman otras, que van más allá de las comprobaciones fácticas y jurídicas antes expuestas y concentran el escrutinio judicial en un análisis sobre la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas por el decreto de desarrollo, conforme a los requisitos previstos en los artículos 8 a 14 de la LEEE.¹⁷ Este análisis versa sobre las siguientes modalidades de juicio:

10.1. Juicio de finalidad: Conforme a este juicio, la Corte debe determinar si el objetivo buscado por el decreto de desarrollo está relacionado con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia y/o a impedir la extensión de sus efectos.

10.2. 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.

10.3. Juicio de necesidad: Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad apunta a que determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. Para ello, debe la Corte apreciar dos aspectos definidos: El primero, relativo a si el Presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. El segundo, relacionado con la evaluación acerca de la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad.

¹⁷ Ley 137/94

Artículo 8°. Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

Artículo 9°. Uso de las facultades. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.

Artículo 10. Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 11. Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

Artículo 13. Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil. La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velará por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomará medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.

10.4. Juicio de incompatibilidad. Este juicio, que opera de manera correlativa con el juicio de subsidiariedad antes descrito, busca 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.

10.5. 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.

El análisis de proporcionalidad, según el precedente aquí sintetizado, se desarrolla mediante dos análisis diferenciados. Así, "... [e]l primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación "sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad." Por ejemplo, si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexecutable. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad "es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)." ¹⁸¹⁹

10.6. 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.

-Juicio de conexidad material.

La Sala abordará primeramente el juicio de conexidad material que 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

¹⁸ Sentencias C-149 de 2003 y C-916 de 2002

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-225/09 (M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez).

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 caso de estudio, el análisis material del acto administrativo objeto de revisión Decreto 225 del 1 de junio de 2020, debe adelantarse en primer lugar, mediante la confrontación del mismo con el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que aquel reguló, es decir, el que constituye la fuente directa de su reglamentación, esto es, como ya se indicó, el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020²⁰, proferido por el Presidente de la República.

El artículo 1^o²¹ del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, facultó a los mandatarios territoriales para que reorientaran las rentas de destinación específica de sus entidades, 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 ese contexto, se encuentra que en el acto objeto de control inmediato de legalidad, Decreto 225 de 1 de junio de 2020, el Alcalde Municipal de La Unión modificó el presupuesto de rentas y gastos del municipio para la vigencia comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de año 2020, en los capítulos de egresos y gastos de los ejes sociocultural y de medio ambiente y territorio, en particular los componentes de salud pública, prevención y atención de desastres. Según se observa en las consideraciones del acto administrativo, el municipio que ha declarado la calamidad pública y la urgencia manifiesta contractual, cuenta con la disponibilidad de recursos existentes no comprometidos, en la suma \$25.000.000 para la realización de convenios y/o contratos para el suministro de bienes, prestación de servicios y la ejecución de obras en el inmediato futuro que se requieran, en los ejes de salud pública y prevención y atención de desastres, debido a la identificación del virus Coronavirus - COVID-19 en el país

Frente a la conexidad material externa no encuentra la Sala ningún reparo en cuanto los recursos se disponen para mitigar y prevenir los efectos de la pandemia, de hecho el traslado presupuestal al final se dirige a gastos para la adquisición de bienes e insumos para la población damnificada

²⁰ Corte Constitucional Sent. C-169 de junio 10 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo. Comunicado de Prensa No 24 de junio 10 y 11 declaró la exequibilidad condicionada del Decreto Legislativo 461 de 2020:

"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."

²¹ "Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

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."

por la calamidad pública, y a adelantar jornadas de promoción a la salud para la población vulnerable de la zona rural del municipio lo cual es congruente y se relaciona con las causas y motivaciones de la declaratoria del estado de excepción económica, social y ecológica prevista en el Decreto 417 de 2020.

Para la Sala frente al asunto de la conexidad material interna no acontece lo mismo pues no está demostrado el vínculo con las consideraciones del Decreto legislativo 461 de 2020²². El antecedente justificativo del Decreto Legislativo para el ejercicio de la facultad del artículo 1 se enfoca en la necesidad de fortalecer financieramente a las entidades territoriales para acometer las acciones necesarias de mitigación de los efectos de la pandemia por el coronavirus COVID 19, habilitando temporal y excepcionalmente a los alcaldes para que, sin contar con la anuencia del concejo municipal, reoriente las rentas que tengan destinación específica dispuesta por la ley o acuerdo municipal en aras de flexibilizar su utilización y contar con mayores recursos para atender los gastos derivados de la pandemia, adicionalmente, agilice el trámite presupuestal y de forma transitoria pueda realizar modificaciones presupuestales.

Efectivamente del análisis del Decreto municipal 225 de 1 de junio de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de La Unión no se desprende ningún asunto relativo a reorientación de rentas, por el contrario la modificación presupuestal realizada consistió en crear artículos o rubros presupuestales en el presupuesto de gastos de la vigencia de 2020, así como realizar traslados entre rubros correspondientes al gasto público. Los recursos trasladados (\$25.000.000) se contraacreditan o provienen de los rubros de gastos de funcionamiento en salud y del eje sociocultural en el programa de cultura, es decir, la modificación presupuestal no se centró en los aspectos de las rentas o ingresos como componente del presupuesto. El presupuesto general del municipio a similitud del nacional se compone de partes diferenciadas²³ distinguiendo el presupuesto de rentas del presupuesto de gastos o de apropiaciones.

²² "Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID 19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos.

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal (...)

Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.

Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria (...)"

²³ Decreto 111 de 1996. ARTICULO 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:
a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. (...)
b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.
c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales registrarán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38/89, artículo 7o. Ley 179/94, artículos 3o., 16 y 21. Ley 225/95, artículo 1o.).

En esa dirección, la facultad excepcional del artículo 1 del Decreto Legislativo para que el alcalde municipal adelante modificaciones presupuestales sin tramitarse ante el concejo municipal se regula en los precisos términos allí establecidos, de lo contrario aplican las normas ordinarias y se pierde la conexidad material interna.

Debe resaltarse en las motivaciones del decreto municipal, que la modificación presupuestal se relaciona sobre todo con la declaratoria de urgencia manifiesta y las autorizaciones de movimiento presupuestal contenidas en el Decreto 138 de marzo 24 de 2020 (art. 2), en dicho caso, también deviene en ilegal por infringir la Constitución Política y la Ley.

Marco Normativo en materia presupuestal, normas constitucionales y orgánicas

La Constitución Política establece:

“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)”

ARTICULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

“ARTICULO 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones.”

“ARTICULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. “

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

En esa medida, el Decreto municipal 225 del 1 de junio de 2020 expedido por el alcalde municipal, vulnera las normas constitucionales citadas por cuanto el Alcalde creó en el presupuesto del municipio de La Unión, nuevos artículos presupuestales en el componente del presupuesto de gastos sin autorización del concejo municipal.

Finalmente, tratándose de las operaciones presupuestales con ocasión de la urgencia manifiesta en materia de contratación estatal se ha considerado que únicamente es factible traslados internos²⁴ en el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, más no en el presupuesto general. El artículo 42 de la Ley 80 de 1993²⁵ autoriza la realización de movimientos presupuestales sin intervención del Concejo Municipal, pero como puede implicar traslados presupuestales internos debe acogerse lo dispuesto por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-772 de 1998:

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

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

En suma, el Decreto No. 225 de 1 de junio de 2020 que modificó el presupuesto de rentas y gastos del municipio de La Unión, para la vigencia comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de año 2020, se declarará ilegal por cuanto no cumplió con juicio de conexidad material interna con el Decreto Legislativo 461 de 2020, y adelantó una modificación presupuestal sin autorización del concejo municipal desatendiendo normas constitucionales y legales.

En consecuencia, la SALA PLENA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

VI. FALLA:

ARTICULO PRIMERO: DECLÁRASE ILEGAL el Decreto 225 del 1 de junio de 2020, **“POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN MODIFICACIONES PRESUPUESTALES PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 01 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020.”**, proferido por el Alcalde del

²⁴ Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”. Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.

²⁵ **ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

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

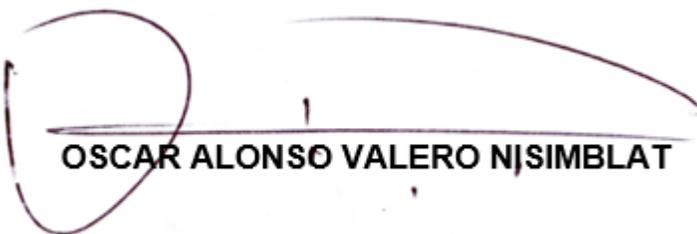
municipio de La Unión, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

ARTICULO SEGUNDO: En firme esta sentencia, REMÍTASE copia de la misma al señor Alcalde del Municipio de La Unión.

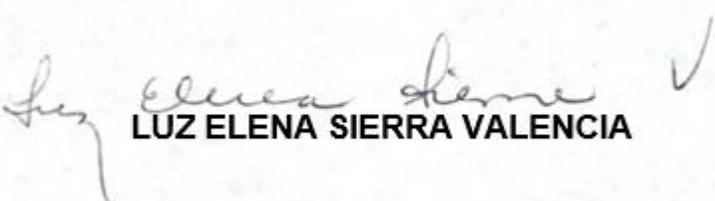
Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.



PATRICIA FEUILLET PALOMARES



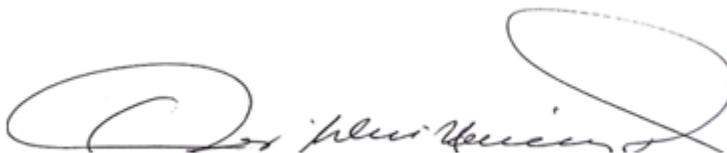
OSCAR ALONSO VALERO NJSIMBLAT



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



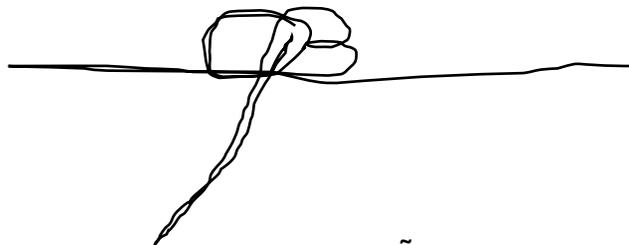
ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada
Salva voto



OMAR EDGAR BORJA SOTO
Salva voto



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ
Aclara voto



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Aclara voto



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

ACLARACIÓN DE VOTO

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO	DECRETO 225 DEL 01 DE JUNIO DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICACIÓN	2020-756

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala aclaro voto, pues si bien concuerdo con la decisión de declarar no ajustado a derecho el acto administrativo bajo revisión, considero que el argumento central para dicha decisión es la falta de conexidad de los rubros contra acreditados con el Estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesta mediante el Decreto 637 de 2020.

En efecto, en el artículo tercero del acto administrativo examinado se dispone contra acreditar la suma de \$25.000.000 en rubros como “*gastos de funcionamiento salud*”, del cual se infiere que forman parte del sistema general de participaciones previsto en el artículo 356 de la Constitución Política, el cual es una renta de destinación específica constitucional, traslado expresamente prohibido por el parágrafo 2 del artículo 1 del Decreto 461 de 2020.

Atentamente,



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Expediente Rad. No.:	76001-23-33-000-2020-756-00
Medio de Control:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Solicitante	MUNICIPIO DE LA UNION - VALLE
Acto objeto del CIL	DECRETO No. 225 DEL 1 DE JUNIO DE 2020

Magistrado Ponente: EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

ACLARACION DE VOTO

Con el respeto y consideración acostumbrados, me permito aclarar mi voto respecto del Fallo en referencia, mediante el cual se declaró no ajustado a derecho el Decreto No. 225 del 1 de junio de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN MODIFICACIONES PRESUPUESTALES PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 01 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020”, expedido por el Alcalde del Municipio de La Unión, Valle del Cauca, pues si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada, estimo que ha debido solicitarse previamente el concepto técnico de la Unidad de Contaduría del Tribunal, habida cuenta de las materias presupuestales de que trata el acto objeto de revisión.

Al efecto, el suscrito solicitó al señor Martín Ázcarate Varela, Contador del Tribunal, emitiera un concepto técnico a fin de verificar la validez de las operaciones presupuestales que se ordenan en el mentado decreto.

Como quiera que comparto plenamente las consideraciones contenidas en el aludido concepto, a continuación las transcribo, para una mejor comprensión del tema en comento:

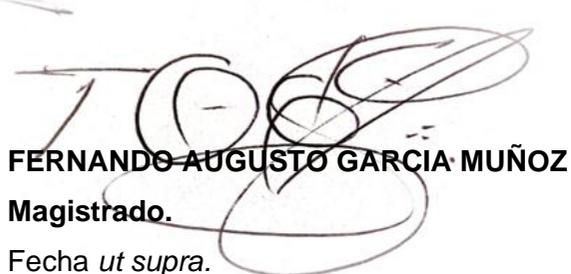
“...el Alcalde Municipal de la Unión-Valle- ordenó la creación de egreso para la atención de jornadas de promoción de la salud a población vulnerable en la zona rural del municipio en la suma de \$10.000.000,00, contra-acreditando la partida debidamente liquidada para la vigencia fiscal 2020 de gastos de funcionamiento de salud –gastos generales-, apropiado en la suma de \$40.000.000,00, proveniente de la fuente de financiación No. 087 que corresponde al recurso de -Etesa (Coljuegos) con situación de fondo-, es decir, disminuyó este gasto de destinación específica de gastos de salud, y lo reorientó para ejecutar el programa de atención de jornadas de promoción de salud a la

población vulnerable en la zona rural (bajo el entendido de la emergencia económica), dando cumplimiento lo dispuesto en el Decreto legislativo No. 461 de 2020.

El Alcalde del Municipio de la Unión –Valle-, en el Decreto No. 225, crea como egreso el rubro de adquisición de bienes e insumos para la atención de la población damnificada de desastres (Cod.28121600), siendo su fuente de financiación la 006, que corresponde a SGP – Libre inversión, por la suma de \$15.000.000,00, y para atender este gasto contra-acreditó la partida 250501 fortaleciendo la cultura Unionense –realización de eventos culturales- utilizando como fuente de financiación la No. 063, la cual es inexistente toda vez que no quedó contenida en el Decreto No. 300 del 29 de abril de 2019, que liquidó el presupuesto general de rentas y recursos de capital del Municipio de la Unión-Valle, por lo que esta partida tal como fue creada debe ser declarada ilegal, salvo mejor criterio...”.

De suerte que, ha debido incorporarse en el citado Fallo, el pretranscrito concepto, pues allí claramente se constata que las partidas creadas por el decreto en cuestión, no figuraban en el decreto de liquidación del presupuesto del municipio de La Unión, y esta razón, aunadas a las expuestas en la sentencia que aclaro, hacen que dicha operación presupuestal resulte inválida.

Dejo así sentada mi aclaración de voto, en los términos y con las precisiones atrás expresadas.



FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ

Magistrado.

Fecha *ut supra*.