



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	15001-23-33-000- 2020-00540-00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE TURMEQUÉ
OBJETO:	DECRETO No. 032 DEL 26 DE MARZO DE 2020
TEMA:	TRASLADOS PRESUPUESTALES – MOVIMIENTO QUE ALTERA EL NIVEL DE DESAGREGACIÓN DEL PRESUPUESTO APROBADO POR EL CONCEJO PARA FINANCIAR GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
ASUNTO:	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá a proferir sentencia de única instancia, en los términos de los artículos 185-6 y 187 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

1. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

Mediante auto proferido el 24 de abril de 2020 se avocó conocimiento del decreto de la referencia, a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad respectivo. Asimismo, se ordenó realizar las gestiones previstas en los numerales 2º y 3º del artículo 185 del CPACA.

En cumplimiento de lo anterior, el 27 de abril de 2020 se fijó un aviso a la comunidad en el sitio web de la Rama Judicial¹ y las comunicaciones respectivas se llevaron a cabo por medios electrónicos.

2. INTERVENCIONES

2.1. Autoridad que expidió el acto administrativo

Con memorial de fecha 24 de abril de 2020, la Tesorera del MUNICIPIO DE TURMEQUÉ se pronunció a nombre de la entidad, pero respecto de un

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-boyaca/avisos>

traslado presupuestal diferente al ordenado a través del acto sometido a control.

2.2. Instituciones invitadas a conceptuar

En el numeral 3° del auto proferido el 24 de abril de 2020 se invitó a las universidades UPTC, Santo Tomás de Tunja y Fundación Universitaria Juan de Castellanos a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. Sin embargo, las instituciones de educación superior guardaron silencio.

2.3. Intervenciones ciudadanas

Ningún ciudadano presentó escrito de intervención dentro del término de la fijación del aviso señalado en el artículo 185-2 del CPACA.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 45 Judicial II delegado para asuntos administrativos de Tunja rindió concepto el 27 de mayo de 2020, solicitando que se declare la nulidad del Decreto No. 032 del 26 de marzo de 2020, bajo los siguientes argumentos:

Después de hacer alusión a las características de los estados de excepción y del control inmediato de legalidad, expuso que el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por un término de treinta (30) días calendario, a través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

Explicó que el acto objeto de control era de carácter general y, al adentrarse al caso concreto, esgrimió que la competencia para efectuar modificaciones al presupuesto municipal recaía en el concejo, de conformidad con los artículos 313-5 de la Constitución Política, 92 del Decreto No. 1333 de 1986 y 32-9 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012).

Hizo alusión a los Decretos Legislativos Nos. 461 y 512 de 2020, que permitieron realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales para atender el estado de emergencia.

Adujo que *"la operación realizada en el decreto [municipal] fue contracreditar parcialmente un rubro de un sector del presupuesto y acreditar tal autorización a otro rubro presupuestal del mismo sector, sin que se modifique el monto total*

del presupuesto (sin abrir nuevos créditos), sino únicamente modificando el decreto de liquidación". Sin embargo, enfatizó que "no se observa una relación de conexidad entre las facultades extraordinarias concedidas en el Decreto Ley 461 de 2020 y Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020, con la decisión adoptada por el representante legal del municipio (sic) de Turmequé en el sentido de introducir una modificación del presupuesto para la vigencia de 2020 para apropiar recursos para pago de las vacaciones de los empleados".

Concluyó que la concesión de vacaciones a los empleados que han cumplido el año de servicio no se relacionaba con las diferentes medidas que se pueden y deben adoptar para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: *¿El **Decreto No. 032 del 26 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Turmequé (Boyacá)**, fue dictado de conformidad con los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción y la legislación ordinaria sobre los traslados presupuestales?*

Para contestar el anterior interrogante, la Sala Plena concreta la tesis argumentativa del caso e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

1.1. Tesis argumentativa propuesta por la Sala Plena

En el presente caso, el Alcalde del MUNICIPIO DE TURMEQUÉ realizó un traslado presupuestal entre rubros comprendidos en los gastos de funcionamiento de la entidad, alegando que la operación tenía carácter interno.

Una vez analizado el acuerdo que fijó el presupuesto del municipio para la vigencia 2020, el Tribunal encuentra que el traslado presupuestal no se limitó a afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, sino que modificó los montos aprobados por el concejo, debido al grado de detalle de su desagregación. En consecuencia, no se trató de un traslado interno.

Ahora bien, el burgomaestre sustentó su actuación en el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, con el cual el Gobierno Nacional facultó a los alcaldes para reorientar rentas de destinación

específica de origen no constitucional, a fin de atender la emergencia producida por el COVID-19. Sin embargo, los gastos de funcionamiento no se financian con rentas de destinación específica sino con ingresos corrientes de libre destinación y, además, tampoco se advierte que la finalidad del traslado sea hacer frente a la pandemia.

Por esa razón, se declarará la ilegalidad del acto sometido a control.

2. ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) prescribe lo siguiente:

*“(...) **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. (...)”
(Negrilla fuera del texto original)

Esta disposición (que fue replicada de forma casi idéntica en el artículo 136 del CPACA) establece el control de legalidad de los actos administrativos dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción², el cual, a voces de la Corte Constitucional, “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”³.

Este control, junto con el que la Corte Constitucional adelanta automáticamente sobre los decretos con fuerza material de ley, y el control político que ejerce el Congreso de la República (art. 215 CP), garantiza la vigencia del sistema de frenos y contrapesos y, en sí mismo,

² C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez: “(...) 35. De la normativa trascrita supra [art. 20 L 137/1994] la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: // 35.1. Debe tratarse de un **acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal**. // 35.2. Que haya sido **dictado en ejercicio de la función administrativa**, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. // 35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo** expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (...)” (Negrilla fuera del texto original)

³ C. Const., Sent. C-179, abr. 13/1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

“el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional”⁴, ante la maximización legítima de los poderes del Ejecutivo en estas circunstancias. Lo anterior bajo el entendido que “[e]l Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración” (art. 7 L 137/1994).

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha encargado de consolidar las características de este medio de control, así:

“(…) (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos. (...)”⁵ (Resaltado del texto original)

3. ANÁLISIS DE LA SALA

3.1. Disposiciones sometidas a control

El Decreto No. 032 del 26 de marzo de 2020 es el siguiente (se transcribe íntegramente y con los posibles errores del original):

“(…) **DECRETO No. 032 de 2020**
(26 de marzo de 2020)

⁴ C.E., Sala Veintisiete Especial de Decisión, Auto 2020-01064 (CA)A, abr. 23/2020. M.P. Rocío Araújo Oñate.

⁵ C.E., Sala Once Especial de Decisión, Auto 2020-01163 (CA)A, abr. 22/2020. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

POR MEDIO DEL CUAL SE HACE UN TRASLADO AL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE TURMEQUE-BOYACA, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2020

El Alcalde Municipal de Turmequé Boyacá, en uso de sus facultades Constitucionales y atribuciones legales, en especial las consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 8 de la ley 819 de 2003, las conferidas por las leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, compiladas en el Decreto N° 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del presupuesto), la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 del 2012 y

CONSIDERANDO

- A. Que mediante Acuerdo Municipal No. 019 del 25 de noviembre de 2019, se expidió el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Turmequé Boyacá para la vigencia fiscal del año 2020, el cual fue liquidado según Decreto No. 074 del 25 de Noviembre de 2019.
- B. Que el numeral 1 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, establece que es atribución del Alcalde: 'Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo'.
- C. Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece 'Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...'
- D. Que en concordancia con el artículo 82 del Decreto 111 de 1996, 'La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces. La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (L. 38/89, art. 68; L. 179/94, art. 35).'
- E. Que según el Decreto Presidencial 568 de 1996 por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación, en su artículo 34 cita que se pueden realizar los traslados internos en forma directa por el ejecutivo con el visto bueno del Secretario de Hacienda y del Jefe de la Oficina Asesora de Planeación y se materializa a través de la modificación del Decreto de Liquidación del presupuesto, se hace hincapié en este aspecto, puesto que lo que se modifica es la liquidación del presupuesto mas no el presupuesto como tal.
- F. Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

- G. Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.
- H. Que según el artículo 2 numeral 2.11 de la resolución 385 de 2020, Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria
- I. Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto No 461 del 22 de marzo de 2020, «Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas...en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante decreto 417 de 2020», en la cual se establecieron las facultades en materia presupuestal, destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.
- J. Que en el artículo No 1 del decreto 461 indica «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.
- K. Que en el artículo No 1 del decreto 461 indica «Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.
- L. Que el municipio mediante decreto 029 de 21 de marzo de 2020 declara la urgencia manifiesta con el fin de autorizar la contratación directa y movimientos presupuestales para tomar medidas para la prevención y atención a la población vulnerable que pueda ser afectada por la pandemia del COV- 19.
- M. Que la pandemia causada por el virus COVID 19, significa que se ha propagado a nivel mundial, afectando a Colombia, este fenómeno de salud pública, tiene el potencial de afectar numerosos aspectos de la vida cotidiana, incluyendo el empleo. Los trabajadores tienen derecho a un descanso remuneración por haber prestado sus servicios durante (1) año de servicio, consistentes en quince (15) días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas, de conformidad con lo señalado en el artículo 186 del código sustantivo del trabajo.
- N. Que dentro de la nómina de la alcaldía municipal existen funcionarios, que cumplieron con el año de servicio, en consecuencia, tienen derecho a sus vacaciones, sin embargo, se

requieren los recursos presupuestales para otorgarlas, teniendo en cuenta que actualmente no se está atendiendo al público, debido al confinamiento preventivo declarado a nivel nacional.

- O. Que se hace necesario contar con los recursos presupuestales para fortalecer los rubros de Prima de Vacaciones, Vacaciones y Bonificación de Recreación
- P. Que el Municipio de Turmequé requiere efectuar traslados dentro de los gastos de Funcionamiento por valor de VEINTITRES MILLONES TREINTA Y UN MIL PESOS (\$23,031,000.00) M/CTE, que consisten en el cambio de autorización de un rubro a otro del presupuesto, sin que por ello se afecte su monto total. Para ello es necesario contracreditar parcialmente un rubro de un sector del presupuesto y acreditar tal autorización a otro rubro presupuestal del mismo sector

En mérito de lo anterior

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: Contra acredítese el valor de **VEINTITRES MILLONES TREINTA Y UN MIL PESOS (\$23,031,000.00) M/CTE** Según el siguiente por menor:

2	GASTOS	23,031,000.00
21	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	23,031,000.00
211	CON RECURSOS SGP LIBRE DESTINACION	23,031,000.00
2111	ALCALDIA MUNICIPAL	23,031,000.00
21111	SERVICIOS PERSONALES	8,663,000.00
2111103	CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NOMINA	8,663,000.00
21111032	AL SECTOR PRIVADO	8,663,000.00
2111103205	Aportes a Cesantías	7,750,000.00
2111103206	Intereses a la Cesantías	913,000.00
21112	GASTOS GENERALES	14,368,000.00
2111202	Adquisición de servicios	14,368,000.00
21112021	Seguros	9,368,000.00
2111202101	Seguros de Bienes Muebles e Inmuebles	8,000,000.00
2111202102	Seguro de Vida del Alcalde	106,000.00
2111202103	Seguro de Vida de los concejales	806,000.00
2111202104	Seguro de Vida del Personero	136,000.00
2111202105	Seguros de Manejo	320,000.00
21112023	Otros Servicios	5,000,000.00
2111202306	Gastos de Bienestar Social	5,000,000.00

ARTICULO SEGUNDO: Acredítese el valor de **VEINTITRES MILLONES TREINTA Y UN MIL PESOS (\$23,031,000.00) M/CTE**, según el siguiente por menor:

2	GASTOS	23,031,000.00
21	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	23,031,000.00
211	CON RECURSOS SGP LIBRE DESTINACION	23,031,000.00
2111	ALCALDIA MUNICIPAL	23,031,000.00
21111	SERVICIOS PERSONALES	23,031,000.00

2111101	SERVICIOS PERSONALES ASOCIADOS A LA NÓMINA	23,031,000.00
211110102	Prima de Vacaciones	4,228,098.00
211110104	Vacaciones	18,262,695.00
211110111	Bonificación de Recreación	540,207.00

ARTICULO TERCERO: Autorícese a la Tesorería Municipal para que realice los movimientos necesarios para la plena implementación de este decreto.

ARTICULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE (...)"

3.2. Caso concreto

3.2.1. Aspectos formales:

3.2.1.1. Competencia:

El Decreto No. 032 del 26 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE TURMEQUÉ, el cual, como jefe de la administración local, director de su acción administrativa y representante legal de la entidad territorial, se encuentra facultado para expedir actos administrativos "para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias" (arts. 84, 91 lit. d-1 y 93 L 136/1993). Además, el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto establece que los alcaldes "tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección".

Por lo anterior, la Corporación considera que, en principio, el acto bajo examen fue expedido por el funcionario competente, de acuerdo con su contenido. Esto sin perjuicio del análisis que se desarrollará más adelante.

3.2.1.2. Requisitos de forma:

El acto reúne los requisitos de objeto, causa, motivo y finalidad, los cuales se concretan en los argumentos expuestos en su parte considerativa⁶. Además, cumple los elementos formales generales, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe⁷.

⁶ C.E., Sala Décima Especial de Decisión, Sent. 2020-00994, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁷ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00369 (CA), mar. 5/2012. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Cabe anotar que la coordinación previa que prevé el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020 no le es aplicable, ya que esta se circunscribe únicamente al manejo del orden público.

3.2.2. Aspectos materiales:

3.2.2.1. Conexidad:

La motivación del decreto se funda en artículos 2 y 315-1 de la Constitución, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (D 111/1996), el Decreto Nacional No. 568 de 1996 y la Resolución No. 385 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social. Y, de forma central, el acto se sustenta en la declaratoria del estado de excepción y el **Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020**.

En este orden de ideas, se advierte que explícitamente el Decreto No. 032 del 26 de marzo de 2020 manifiesta desarrollar un decreto con fuerza material de ley proferido en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, además, fue expedido dentro del término de vigencia del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

3.2.2.2. Examen del contenido del acto y su sujeción al ordenamiento superior:

El numeral 5º del artículo 313 de la Constitución señala:

*“(...) ARTÍCULO 313. Corresponde a los **concejos**:
(...)
5. **Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.** (...)”* (Negrilla fuera del texto original)

En concordancia con lo anterior, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, en su numeral 9º expone:

*“(...) ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los **concejos** las siguientes.
(...)
9. **Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos,** el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.
(...)”* (Negrilla fuera del texto original)

Las anteriores disposiciones se relacionan con el principio de legalidad tributaria, derivado de los artículos 338 y 345 de la Constitución, el cual implica, por una parte, que “no se puede percibir una renta o efectuar un gasto que no se encuentren incorporados en el presupuesto”⁸, y por otra, que “el presupuesto de la nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso”⁹, lo cual es aplicable a las entidades territoriales.

Ahora bien, dentro en la etapa de ejecución del presupuesto naturalmente pueden presentarse situaciones en las que sea necesario adecuar el mismo a nuevas condiciones económicas o sociales que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación¹⁰. Para esos fines fueron establecidas reglas para la modificación del presupuesto, que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) están contempladas en los artículos 76 a 88.

En lo que atañe a los **traslados presupuestales**, el artículo 80 del EOP prescribe:

“(…) ARTÍCULO 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (Ley 38/89 artículo 66; Ley 179/94 artículo 55 inciso 13 y 17). (…)”
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, en el nivel nacional¹¹ los traslados presupuestales con los que se aumenta la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente, o se crean nuevas partidas, deben ser aprobados por el Congreso -a iniciativa del Gobierno Nacional-, ya que conllevan una adición presupuestal. En cambio, si los movimientos no generan esa consecuencia al afectar únicamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto (es decir, si no alteran el presupuesto aprobado por el Congreso), se denominan traslados internos y pueden ser realizados por el Ejecutivo, conforme lo establece el artículo 2.8.1.5.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (DUR. 1068/2015), el cual señala:

⁸ C. Const., C-947, nov. 6/2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁹ C. Const., C-148, feb. 25/2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁰ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano* (2ª Ed.). Bogotá: 2011, p. 120.

¹¹ C.E., S. de Consulta, Conc. 2008-00022 (1889), jun. 5/2008. M.P. William Zambrano Cetina. Posición reiterada en: C.E., Sec. Primera, Sent. 2016-01107 (PI), mar. 15/2018. M.P. Hernando Sánchez Sánchez.

“(…) ARTÍCULO 2.8.1.5.6. MODIFICACIONES AL DETALLE DEL GASTO. <Artículo modificado por el artículo 8 del Decreto 412 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> **Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso de la República, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo.** En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas. (…)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

De otro lado, los artículos 104 y 109 del EOP preceptúan que las entidades territoriales deben establecer sus propias normas orgánicas de presupuesto, en todo caso con sujeción al estatuto nacional¹².

Para el caso del MUNICIPIO DE TURMEQUÉ, esa norma orgánica es el **Acuerdo No. 030 del 21 de noviembre de 2008**. Al establecer los procedimientos presupuestales para la localidad, el concejo municipal determinó que los traslados presupuestales que conllevan adiciones son de competencia de la corporación de elección popular, según se observa en el artículo 85 de dicha disposición:

“(…) ARTÍCULO 85. APERTURA DE CRÉDITOS ADICIONALES TRASLADOS Y AJUSTES PRESUPUESTALES. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General del Municipio sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Alcalde previa autorización del Concejo, de acuerdo con las siguientes condiciones:

1. **El alcalde presentará al Concejo proyectos de acuerdo sobre créditos adicionales y traslados al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar las cuantías de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la Deuda e inversiones.** (…)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Aunque el acuerdo municipal no hace referencia a los traslados internos, debe entenderse que son de competencia del Alcalde en virtud de la remisión que efectúa el acto al EOP “y sus disposiciones reglamentarias” para llenar sus vacíos (art. 96).

Entonces, **el límite competencial entre el concejo y el alcalde lo determina nivel de desagregación del presupuesto aprobado por la corporación edilicia** (siguiendo la máxima que expresa que, en derecho, las cosas se deshacen como se hacen)¹³, como también lo explica la Guía

¹² Ver, por ejemplo: C. Const., C-478, ago. 6/1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³ Ver, por ejemplo: TAB, Sent. 2018-00018, may. 9/2018. M.P. José Fernández Osorio.

del Presupuesto Público Territorial emanada de la AUDITORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA:

“(…) 4.5.2.4.2 Traslados Presupuestales

Consiste en surtir una apropiación insuficiente o agotada con los recursos sobrantes de otra, con lo cual no se altera el monto total del presupuesto. Con su viabilidad estaríamos evitando recurrir a modificaciones presupuestales, por tanto los traslados constituyen un mecanismo de recomposición de las apropiaciones, no obstante su excesiva utilización resulta indicadora de una mala programación y gestión presupuestal.

(…)

*Los traslados pueden autorizarse atendiendo el nivel de desagregación presupuestal que afecte. Es decir, **si el traslado por ejemplo afecta el nivel de desagregación general aprobado por el (sic) CEP [corporación de elección popular] requerirá tramitar la correspondiente ordenanza o acuerdo; mientras que si afecta niveles de desagregación más bajos, procede el decreto o resolución ejecutiva.** (…)”¹⁴ (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

Y el mismo documento recalca:

*“(…) No todas las operaciones de modificación presupuestal requiere (sic) trámite a través de CEP [corporación de elección popular], la el (sic) LOP [Ley Orgánica de Presupuesto] y sus decretos reglamentarios prevén que pueden hacerse mediante otros mecanismos que regulan y facilitan el manejo presupuestal, tales como traslados realizados en el anexo del decreto de liquidación, sin exceder los montos totales aprobados por la CEP [corporación de elección popular]. **De ahí la importancia de no aprobar el presupuesto territorial por parte de la Asamblea o Concejo tan desagregado, ya que cada vez que la modificación afecta ese nivel, se requiere tramitarlo mediante Ordenanza o Acuerdo, mientras que si la desagregación fue realizada mediante el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, sin exceder los montos totales aprobados por la CEP [corporación de elección popular] para funcionamiento, servicio de la deuda y la distribución para inversión, se podrá hacer mediante resolución expedida por el respectivo mandatario.** (…)”¹⁵ (Negrilla fuera del texto original)*

Ahora bien, el decreto sometido a control reitera que “*lo que se modifica es la liquidación del presupuesto mas no el presupuesto como tal*”, es decir, que se ordena la realización de un traslado interno, cuya competencia corresponde ordinariamente al alcalde. Sin embargo, el Tribunal encuentra que esta afirmación es contraria a la realidad.

El presupuesto del MUNICIPIO DE TURMEQUÉ para la vigencia 2020 fue fijado a través del **Acuerdo No. 019 del 25 de noviembre de 2019.**

¹⁴ Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la República. *Guía de presupuesto público territorial*. Bogotá: 2012, pp. 108-109.

¹⁵ *Ibíd*, p. 108.

Analizado su contenido, se advierte que el nivel de desagregación del presupuesto llegó a todos y cada uno de los rubros indicados en el acto sometido a control. En otras palabras, el concejo de la localidad definió a tal grado de detalle el presupuesto de la presente vigencia, que asignó recursos concretos y específicos a los rubros de “Aportes a Cesantías”, “Intereses a la Cesantías”, “Seguros de Bienes Muebles e Inmuebles”, “Seguro de Vida del Alcalde”, “Seguro de Vida de los concejales”, “Seguro de Vida del Personero”, “Seguros de Manejo”, “Gastos de Bienestar Social”, “Prima de Vacaciones”, “Vacaciones” y “Bonificación de Recreación”, que son los involucrados en el traslado presupuestal.

Por su parte, el **Decreto No. 074 del 25 de noviembre de 2019**, con el cual el alcalde liquidó el presupuesto para la vigencia 2020, se limitó a replicar textualmente los rubros y montos definidos por el concejo, sin generar una mayor desagregación debido al nivel de detalle al que llegó la corporación de elección popular.

En este orden de ideas, la actuación del concejo dejó sin margen de maniobra autónoma al alcalde, el cual, a efectos de adelantar un traslado presupuestal, debía acudir a dicha corporación porque en cualquier caso se modificaría el presupuesto aprobado por aquella, lo que materialmente conlleva adiciones presupuestales por el aumento de la cuantía de las apropiaciones aprobadas por Acuerdo.

Así las cosas, el traslado presupuestal efectuado mediante el acto sometido a control no se ciñe a las normas ordinarias que definen las competencias en esta materia, de modo que, para ser legal, solo puede encontrar sustento en las medidas excepcionales adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión del estado de emergencia.

Al respecto, el **Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020** (que es el fundamento del acto analizado) facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas, como sigue:

*“(…) **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 presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

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

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. (...)”¹⁶ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Según se observa, estas facultades se refieren a la reorientación de rentas de destinación específica de origen no constitucional, con la única finalidad de atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia. No obstante, los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, que es la categoría en la que se enmarca el traslado efectuado por el Alcalde del MUNICIPIO DE TURMEQUÉ, se financian con ingresos corrientes de libre destinación¹⁷, como señala el acto y lo ordena el artículo 3º de la Ley 617 de 2000:

“(…) ARTÍCULO 3o. FINANCIACIÓN DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus **ingresos corrientes de libre destinación**, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

PARÁGRAFO 1o. Para efectos de lo dispuesto en esta ley **se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica**, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

¹⁶ Mediante la sentencia C-169 de 2020, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de este artículo, “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”.

¹⁷ Aunque por regla general los recursos del Sistema General de Participaciones tienen destinación específica (arts. 3 y 84 L 715/2001), el 42% de libre destinación previsto dentro de la participación de propósito general (art. 78 L 715/2001), por definición, no tiene tal connotación. En otras palabras, no pueden tener destinación específica unos recursos que son de libre destinación. Incluso, el Acuerdo No. 019 del 25 de noviembre de 2019 relaciona la partida denominada “SGP propósito general Libre destinación” (cód. 111251101) dentro de los ingresos corrientes de libre destinación (cód. 111).

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

De otra parte, no se observa que el aumento de las partidas destinadas al pago de la prima de vacaciones, las vacaciones y la bonificación por recreación a que tienen derecho los empleados de la entidad, tenga un nexo directo e inmediato con las acciones encaminadas a hacer frente a la pandemia. Esto sin perjuicio de enfatizar que, aunque así fuera, al no reorientarse recursos de destinación específica, el traslado presupuestal dispuesto en el decreto municipal de ninguna manera puede sustentarse las facultades excepcionales introducidas temporalmente por el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020.

De todo el anterior análisis, la Sala Plena concluye lo siguiente:

- a) El traslado ordenado a través del Decreto No. 032 del 26 de marzo de 2020 no es de carácter interno porque no se limita a afectar exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, sino que modifica los rubros desagregados por el Concejo del MUNICIPIO DE TURMEQUÉ por medio del Acuerdo No. 019 del 25 de noviembre de 2019. Lo anterior significa que la competencia para llevar a cabo esta operación presupuestal recae en el concejo, de acuerdo con la normatividad ordinaria.
- b) El Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020 facultó a los alcaldes para reorientar rentas de destinación específica, pero en este caso los traslados presupuestales versan sobre ingresos corrientes de libre destinación. Entonces, la actuación del alcalde no se puede derivar de esta disposición.

Por consiguiente, el acto examinado está viciado de nulidad debido a que el alcalde carecía de competencia para efectuar el traslado presupuestal allí ordenado y la motivación, ligada al Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, es falsa.

Por lo tanto, se acogerá parcialmente el concepto del Ministerio Público y se declarará la ilegalidad del Decreto No. 032 del 26 de marzo de 2020.

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

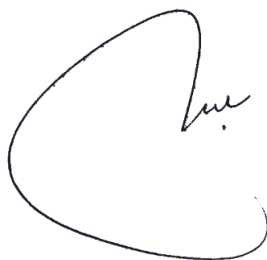
FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la ilegalidad del Decreto No. 032 del 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE TURMEQUÉ**, por las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta sentencia.

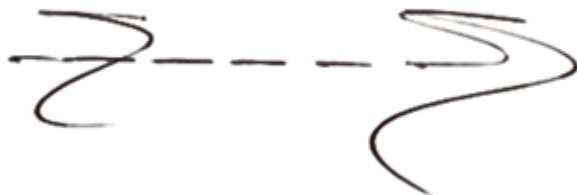
SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



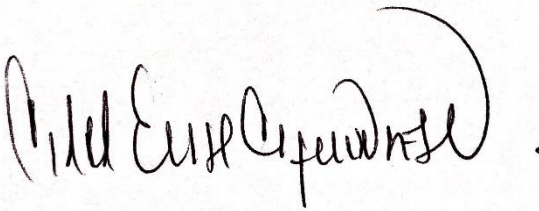
JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado