

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA PLENA**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
RADICACIÓN: 1500123330002020-00717-00  
NORMA CONTROLADA: DECRETO 029 DEL 27 DE MARZO DE 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA FISCAL 2020 PARA FINANCIAR ALGUNAS MEDIDAS DE MITIGACION DEL RIESGO POR EL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE SABOYA"*

=====

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, en virtud de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede a dictar sentencia en única instancia en el proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 029 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Saboya, *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA FISCAL 2020 PARA FINANCIAR ALGUNAS MEDIDAS DE MITIGACION DEL RIESGO POR EL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE SABOYA"*.

**I. EL TEXTO DEL DECRETO**

Se transcribe a continuación el texto del Decreto 029 del 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Saboyá, establece.

“En uso de sus facultades legales y constitucionales, en especial las contenidas en el Artículo 315, 215 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994, Decreto 461 de 2020, Decreto 028 de 2020 y demás normas concordantes y

**CONSIDERANDO**

1. Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.
2. Que la Ley 418 de 1997, cuya vigencia fue ampliada por las leyes 782 de 2002 y 1106 de 2006 autoriza la creación de los Fondos de Seguridad.
3. Que el Acuerdo No. 021 de 2005, en su artículo 218 determinó la destinación de los recursos correspondientes a la contribución de contratos de obra pública.
4. Que mediante Acuerdo No. 023 del 29 de noviembre de 2004, se creó el fondo de seguridad del Municipio con carácter de fondo cuenta, y determina en el artículo 2, que la financiación estará determinado por la contribución especial equivalente al 5%
5. Que mediante Decreto 028 de 2020 el Alcalde municipal de Saboya, **reorientó en forma temporal las rentas de destinación específica del municipio de Saboya-Boyacá** de adultos mayor y contribución de contratos de obra pública los cuales serán destinados a la adquisición de bienes y servicios necesarios para llevar a cabo las acciones necesarias y hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria Emergencia Económica, Social y Ecológica a nivel Nacional.
6. Que en reunión extraordinaria del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del día 24 de marzo de 2020, una vez socializados los decretos emitidos hasta esa fecha por el Gobierno Nacional, en particular el decreto 457 de 2020 que establece el aislamiento preventivo a partir de las ceros horas (0:00) del día 25 de marzo de 2020, hasta las ceros horas (0:00) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria generada por causa de la COVID-19, y de acuerdo a las necesidades que se han presentado en la Administración Municipal en torno a:
  - Aumento de la fuerza pública para dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado decreto 457 de 2020, lo que implica el apoyo logístico mediante el suministro de alimentos al personal que brinda ese apoyo por parte del ejército nacional y el combustible para
  - Suministro de insumos de bioseguridad para proteger la salud de los uniformados, empleados públicos y comunidad que en algún momento este en contacto.
  - Suministros de equipos que permitan llevar a cabo programas de desinfección para la atención a la comunidad.
  - Así mismo prever recursos para financiar ayuda humanitaria para las personas más vulnerables que no tienen acceso a ningún tipo de subsidio si se llegase a mantener y profundizar la emergencia.
7. Que el Municipio de Saboya estableció el plan de acción de la entidad territorial, donde se determinaron algunas acciones a llevar a cabo con el fin para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia, Plan de acción que hace parte de este decreto.

8. Que mediante Acuerdo No. 023 del 27 de noviembre de 2019, se fijó el presupuesto anual de ingresos y gastos del Municipio de Saboya para la vigencia comprendida entre el 1 de Enero y el 31 de Diciembre de 2020.
9. Que el Decreto No. 065 del 20 de diciembre de 2019 liquido el presupuesto fiscal de presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de Enero y el 31 de Diciembre de 2020.
10. Que de conformidad con la certificación emitida por la Secretaria de Hacienda Municipal existen saldos de vigencias anteriores, determinados como recursos del balance a 31 de diciembre de 2019, y correspondientes la fuente de destinación específica de: Estampilla Adulto Mayor y Fondo Territorial de Seguridad, los cuales de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 028 de 2020, fueron reorientados para atender los gastos que implican 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.
11. Que en mérito de lo expuesto.

### DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO:** Adiciónese al presupuesto de ingresos del Municipio de Saboya para la vigencia fiscal de 2020 en la suma de TRESCIENTOS CUARENTA MILLONES (\$340.000.000) M/CTE, para atender los gastos que implican hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica de acuerdo al siguiente por menor:

RUBRO	DETALLE	FUENTE	VALOR
1	PRESUPUESTO DE INGRESOS		340.000.000
11	INGRESOS ADMINISTRACION CENTRAL		340.000.000
112	RECURSOS DE CAPITAL		340.000.000
11204	RECURSOS DEL BALANCE		340.000.000
112041	SALDOS DE VIGENCIAS ANTERIORES		340.000.000
1120411	FONDOS ESPECIALES		40.000.000
11204111	FONDO DE SEGURIDAD		40.000.000
1120411101	Excedentes vigencias anteriores	PROPIOS-CONT VIG.ANT	40.000.000
1120412	ESTAMPILLA ADULTO MAYOR		300.000.000
112041201	Excedentes reorientación de estampilla adulto mayor	PROPIOS-ESTAMP VIG.ANT	300.000.000

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Adiciónese el presupuesto de gastos del Municipio de Saboya para la vigencia fiscal de 2020 en la suma de TRESCIENTOS CUARENTA MILLONES (\$340.000.000) M/CTE para atender los gastos que implican hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica de acuerdo al siguiente por menor.

RUBRO	DETALLE	VALOR
2	PRESUPUESTO DE GASTOS	340.000.000

23	ADMINISTRACION CENTRAL		340.000.000
233	GASTOS DE INVERSION MUNICIPAL ADMINISTRACION CENTRAL		340.000.000
2334	RECURSOS DEL BALANCE		340.000.000
23341	GASTOS DE <b>FORSOZA</b> INVERSION MUNICIPAL		340.000.000
233411	FONDO DE SEGURIDAD		40.000.000
2334111	INVERSION EN SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA		40.000.000
233411101	Programa acciones de mitigación del COVID-19		40.000.000
2334112	ESTAMPILLA ADULTO MAYOR		300.000.000
233411201	ATENCION GRUPOS VULNERABLES		300.000.000
233412	Programa Acciones para mitigación del COVID-19	PROPIOS-ESTAMP VIG.ANT	200.000.000
2334121	INVERSION EN SALUD		100.000.000
233412101	Programa acciones para mitigación del COVID-19	PROPIOS-ESTAMP VIG.ANT	100.000.000

**ARTICULO TERCERO:** Comuníquese, publíquese y cúmplase”.

## II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término legal, el Agente del Ministerio Público no se pronunció.

## III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala Plena abordará, en su orden, *i)* la competencia; *ii)* el alcance y características del control inmediato de legalidad, *iii)* el Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, *iv)* de las modificaciones tributarias, y finalmente, *v)* el estudio en concreto del Decreto municipal 029 de 2020, sobre modificación al presupuesto.

### III.1. COMPETENCIA.

Es sabido que son cuatro los requerimientos para que la jurisdicción contencioso administrativa conozca y resuelva el mecanismo del control inmediato de legalidad: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) expedido en vigencia del estado de excepción, (iii) en ejercicio de la función administrativa y, (iv) que el acto tenga

como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria de los estados de excepción. Sumado a lo anterior, los Tribunales Administrativos tendrán competencia del medio de control cuando el acto sea expedido por una autoridad del orden territorial, como lo es en el presente caso el Alcalde municipal de Saboya.

Si bien en el auto que avocó el conocimiento del presente asunto, de fecha 18 de mayo de 2020, se examinaron preliminarmente los factores de generalidad, temporalidad y conexidad, la Sala verificará, de manera particular y minuciosa, este último factor, a fin de auscultar si el Decreto municipal, objeto de control de legalidad de la referencia, se expidió en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o de alguno de los Decretos legislativos que lo desarrollan.

Así entonces, se tiene que la fundamentación del Decreto obedeció a las siguientes normas:

- Artículo 2º, 215º y 315º Constitucional.
- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual se Declaró el Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Decreto 461 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.
- Decreto 028 de 2020.

De lo expuesto hasta el momento, resulta evidente que el Decreto 029 del 27 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde municipal de Saboya en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el gobierno nacional mediante Decreto 417 de 2020 y con ocasión y como desarrollo del decreto legislativo 461 de 2020, sobre reorientación de rentas.

En efecto, el Decreto municipal en estudio hace una adición al presupuesto de rentas y gatos, como una medida administrativa para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 1º del Decreto Legislativo 461 de 2020.

Luego, esta Corporación es competente para proferir sentencia de fondo de única instancia respecto del control de legalidad del Decreto 029 del 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Saboya.

### **III.2. ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en los

artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, para efectos de examinar las medidas de carácter general que sean adoptadas por las diferentes autoridades públicas, ya sean del orden nacional o territorial, a efectos de desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Así las cosas, el examen de legalidad se realiza confrontando el respectivo acto administrativo de contenido general, con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional. La Corte Constitucional, en la sentencia C-179 de 1994, dejó sentado 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"*.

En cuanto a las características de esta clase de medio de control, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10-, sentencia del once (11) de mayo de dos mil veinte (2020) Expediente. 11001-03-15-000-2020-00944-00, las clasificó de la siguiente manera:

**1.** Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción.

**2.** Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes...

**3.** Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

**4.** Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo...

**5.** La Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho además, que el control es compatible con las acciones de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, pueden demandarse posteriormente en nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se

aleguen normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

**6.** Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

**7.** La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.”

Así entonces, se tiene que el control inmediato de legalidad:

- Impone la revisión de los actos de la administración proferidos con ocasión de la declaratoria de Estados de Excepción, con el fin de preservar el ordenamiento y la legalidad en abstracto.

- Se ejerce por vía automática y oficiosa al no requerir la presentación de demanda alguna, sino la remisión por parte de la autoridad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes y porque el juez contencioso competente puede aprehender por su cuenta su conocimiento.

- Recae sobre aquellas determinaciones generales tomadas en ejercicio de la función administrativa, es decir, las contenidas en actos administrativos de carácter general, y no en aquellos de carácter particular y concreto.

- Se ejerce sobre tales actos, siempre que hayan sido proferidos como consecuencia y en desarrollo de los decretos legislativos emitidos en Estados de Excepción, con el fin de aminorar las causas de la alteración y/o de reducir su radio de acción.

- Se desarrolla mediante un procedimiento y trámite especial consagrado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

En suma, la declaratoria de Estados de Excepción, dentro de la que se encuentra el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atiende a las especiales y excepcionales circunstancias establecidas principalmente en el artículo 215 superior, para las cuales la normativa aplicable en condiciones de normalidad se torna insuficiente e ineficaz y por lo tanto se impone la adopción de medidas administrativas de carácter general tendientes a conjurar la crisis, como se expuso.

### **III.3.- EL DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020.**

Toda vez que el Decreto municipal objeto de control de legalidad se funda en el Decreto legislativo 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"*, procede la Corporación a examinar sus apartes más relevantes para el caso en estudio. En lo pertinente, el Decreto legislativo en mención dejó plasmado en sus partes motiva y resolutive lo siguiente:

"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.

(...)

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 mitigar sus efectos.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requiere adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

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 mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto.

Que algunas leyes, ordenanzas o acuerdos han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria.

Que dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para 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.

Que como consecuencia de la emergencia sanitaria, se genera una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.

(...)

#### DECRETA

ARTICULO 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 ese sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales.

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

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

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

(...)

ARTICULO 3. *Temporalidad de las facultades.* Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria”.

Conforme a la motivación expuesta en el referido Decreto legislativo, se advierte que el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus potestades legislativas, facultó a los gobernadores y alcaldes de manera temporal, para que reorienten las rentas de destinación específica, ya sea adicionando, modificando o haciendo los traslados presupuestales a que hubiere lugar, con el único propósito de conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia causada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

En efecto, ante la crisis económica causada por el Coronavirus

COVID-19, que ha terminado afectado el mínimo vital de los habitantes de todo el país, y ante la demanda de recursos para efectos de atender las consecuencias de la mencionada pandemia, el Gobierno Nacional quiso otorgarle mecanismos a los entes territoriales, para que los mismos pueda disponer de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen una destinación específica, y así poder adoptar medidas de contención en contra de las consecuencias que el mencionado virus ha causado.

Con tal propósito y ante la urgencia con la que se requieren los mencionados recursos, el Gobierno Nacional permitió que los gobernadores y alcaldes puedan reorientar las mencionadas rentas, sin autorización previa de las Asambleas Departamentales y los Concejos municipales.

### **III.4.- DE LA MODIFICACION AL PRESUPUESTO.**

La modificación al presupuesto (adiciones, reducciones y traslados) se encuentra regulado por la ley orgánica de presupuesto (Decreto 111 de 1996), así como por las normas que lo modifiquen, reglamenten o adicionen, esto es, por las Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, entre otras. Tanto las leyes especiales sobre organización de los municipios (Decreto Ley 1333 de 1986- Ley 136 de 1994) como la Constitución Política fijan en cabeza de la Corporación Administrativa las competencias en materia presupuestal. En ese sentido, el artículo 313 *ibídem*, establece como funciones de los Concejos municipales:

#### **"ART. 313. Corresponde a los concejos:**

(...)

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponde al Concejo.

(...)

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

Por otro lado, el artículo 345 Constitucional contempla que: "*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*".

A partir de las disposiciones constitucionales antes mencionadas, se tiene que no se podrá realizar inversión o gasto alguno que no se

encuentre en el presupuesto de inversiones y gastos decretado por el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales, lo anterior en virtud del denominado principio de legalidad del gasto, respecto del cual la Corte Constitucional en sentencia C-192 del 15 de abril de 1997 señaló:

**“Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar como se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos...Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno, modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción...”**

Ahora bien, en lo que interesa al caso objeto de estudio, se advierte que lo relativo a las adiciones presupuestales se encuentra consagrado en los artículos 81 y 83 del Decreto 111 de 1996, en los siguientes términos:

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

ARTICULO 83. 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 del Presupuesto o quien haga sus veces.”

A partir de lo expuesto hasta el momento, se tiene entonces que la facultad para efectuar la adición es del Congreso de la Republica a iniciativa del Gobierno Nacional. Al efecto, el Consejo de Estado-Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto del 5 de junio de 2008-Radicado 11001-03-06-000-2008-00022-00 (1889) señaló:

“El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84 conforme a las cuales pueden darse las siguientes situaciones:

(...)

6. Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para

aumentar el monto de las apropiaciones o complementar los insuficientes o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción..."

A partir de lo anterior, se tiene entonces que la facultad para efectuar modificaciones al presupuesto está en cabeza de las corporaciones públicas (concejos municipales) a iniciativa del ejecutivo, lo que implica entonces que en principio el ejecutivo no puede hacer directamente la adición de recursos al presupuesto, excepto en los estados de excepción. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-357 de 1994 se refirió al tema indicando: "*Bien sabido es que la modificación del presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, solo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad...Pero se repite, en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto solo corresponde al Congreso...*".

Hasta lo expuesto en este momento se puede concluir que la adición al presupuesto debe hacerse conforme lo estableció en la ley orgánica del presupuesto, y que la facultad para efectuar la adición es de los concejos municipales a iniciativa del alcalde, pudiendo este último adicionar directamente recursos al presupuesto mediante decreto, únicamente en los estados de excepción.

### **III.5. ANÁLISIS EN CONCRETO DE LA LEGALIDAD DE CADA UNO DE LOS ARTÍCULOS DEL DECRETO 029 DEL 27 DE MARZO DE 2020.**

#### **a. Examen de los motivos del Decreto 029 y su conexidad con el Decreto legislativo 461 de 2020.**

Para el caso en estudio, la Sala Plena advierte que los motivos aducidos por el Alcalde municipal de Saboya dentro del Decreto 029 del 27 de marzo de 2020 para efectos de adicionar el presupuesto de rentas y gastos, se acompasan a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 461 de 2020. En efecto, los argumentos expuestos por el Representante Legal del mencionado ente territorial para realizar adiciones al presupuesto consistieron en:

"Que el municipio de Saboya estableció el plan de acción de la entidad territorial, donde se determinaron algunas acciones a

llevar a cabo con el fin de hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, plan de acción que hace parte de este decreto.

Que mediante Acuerdo No. 023 del 27 de noviembre de 2019, se fijó el presupuesto anual de ingresos y gastos del Municipio de Saboya para la vigencia comprendida entre el 1 de Enero y el 31 de Diciembre de 2020.

(...)

Que de conformidad con la certificación emitida por la Secretaria de Hacienda Municipal existen saldos de vigencias anteriores, determinados como recursos del balance a 31 de diciembre de 2019, y correspondientes la fuente de destinación específica de: Estampilla Adulto Mayor y Fondo Territorial de Seguridad, los cuales de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 028 de 2020, fueron reorientados para atender los gastos que implican 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”.

Por otro lado, la motivación expuesta por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 461 de 2020 se encuentra dada por los siguientes argumentos:

“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 mitigar sus efectos.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requiere adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

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 mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto. (...).”

A partir de lo anterior, se advierte que la motivación expuesta en el acto administrativo sometido a control, se encuentra acorde con lo establecido en el Decreto Legislativo 461 de 2020, pues a través de este último se dispuso la adopción de medidas presupuestales para el redireccionamiento de recursos de destinación específica, a efectos de atender las necesidades generadas por la pandemia del Coronavirus COVID-19, finalidad que es perseguida por el alcalde de Saboya a través del Decreto 029 del 27 de marzo de 2020.

En ese sentido, se advierte que existe conexidad entre el Decreto 029 del 27 de marzo de 2020 que es sometido a control, con el Decreto

Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas.

### **b. Examen de los artículos 1º y 2º**

El artículo 1º del acto administrativo sujeto a control dispuso adicionar el presupuesto de ingresos del Municipio de Saboya para la vigencia fiscal 2020 en la suma de \$340.000.000, correspondiente a excedentes ESTAMPILLA ADULTO MAYOR y Fondo de Seguridad FONSET.

En lo que respecta a los Fondos de Seguridad Territorial –FONSET–, debe indicarse que de conformidad con el artículo 119 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 6º de la Ley 1421 de 2010, *"En virtud de la presente ley, en todos los departamentos y municipios del país deberán funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de "fondo cuenta". Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local..."*.

A partir de lo anterior, se advierte que se trata de una renta cuya creación corresponde a los concejos municipales mediante acuerdo y asambleas departamentales a través de ordenanzas, según lo dispuesto por el artículo 119 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 6º de la Ley 1421 de 2020. Así mismo, la misma tiene destinación específica, por cuanto dichos recursos están encaminados a financiar la seguridad y convivencia ciudadana de los municipios y departamentos, en especial, para la dotación, pie de fuerza, actividades de prevención y protección, de ahí que se cumple con los requisitos señalados en el Decreto Legislativo 461 de 2020, en la medida que se trata de una renta de creación mediante acuerdo u ordenanza y no constitucional, con una destinación específica.

Por otro lado, en relación con la estampilla adulto mayor debe indicarse que se trata de una estampilla cuya creación corresponde a los concejos municipales y asambleas departamentales, según lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 1276 de 2009, la cual tiene destinación específica, esto es, para la financiación de los Centros de vida y para la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano. Al respecto, la mencionada disposición señala:

**"ARTICULO 3º.** Modificase el artículo 1 de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamara Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la

Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo en un 70% para la financiación de los Centros de Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional”.

De esta manera se advierte que le mencionada estampilla cumple con los requisitos señalados en el Decreto 461 de 2020, en la medida que se trata de una renta de creación mediante Acuerdo y no constitucional, además con destinación específica.

Finalmente, se advierte que la destinación de estas rentas cumple con la finalidad descrita en el Decreto Legislativo 461 de 2020, toda vez que en el artículo segundo del acto sometido a control se dispuso que la modificación en el presupuesto de gastos se destinaria exclusivamente a la contención y mitigación del COVID-19.

Por todo lo expuesto se concluye que los artículos 1º y 2º del Decreto 029 del 27 de marzo de 2020 que es sometido a control, se encuentran ajustados a derecho.

### **c. Examen del artículo 3º**

Dentro del artículo en estudio se dispuso “*Comuníquese, publíquese y cúmplase*” Al respecto, se debe indicar que de conformidad con lo señalado en el artículo 65 del CPACA, los actos administrativos de carácter general tan solo producirán efectos a partir de su publicación, por lo cual dicha disposición se encuentra conforme a derecho.

### **Conclusión.**

Por todo lo expuesto, la Sala Plena concluye que el Decreto 029 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Saboya, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA FISCAL 2020 PARA FINANCIAR ALGUNAS MEDIDAS DE MITIGACION DEL RIESGO POR EL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE SABOYA*”, se encuentra ajustado a derecho, pues acató lo establecido en el Decreto Legislativo No. 461 de 2020.

## **IV. DECISIÓN**

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

**FALLA:**

**PRIMERO.** Declarar la **LEGALIDAD** del Decreto 029 del 27 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA FISCAL 2020 PARA FINANCIAR ALGUNAS MEDIDAS DE MITIGACION DEL RIESGO POR EL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE SABOYA", conforme a las razones antes expuestas.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente dejando las constancias del caso.

*El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado en Sala Virtual según consta en acta de la fecha.*

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS  
TRIANA**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**  
Magistrada



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ  
RIVEROS**  
Magistrado



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNANDEZ OSORIO**  
Magistrado