



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 6 de agosto de 2020.

Expediente N°	15001-23-33-000-2020-00862-00
Medio de Control	Control inmediato de legalidad- MUNICIPIO DE BELÉN
Acto objeto de estudio:	Decreto 024 de 16 de abril de 2020
Asunto	Sentencia de única instancia, declara legalidad de decreto bajo estudio.

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del C.P.A.C.A., respecto del Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020 “*Por el cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Belén, vigencia fiscal de 2020*”, expedido por el Alcalde del Municipio de Belén-Boyacá, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Acto sometido a control

1. El Alcalde del Municipio de Belén mediante Oficio del 28 de abril de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación.
2. La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:

“Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020 “*Por el cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Belén, vigencia fiscal de 2020*” (...).



DECRETA:

Artículo primero: Crear en el Presupuesto de gastos del Municipio de Belén, vigencia fiscal de 2020, Decreto de Liquidación No. 068 del 16 de diciembre de 2019; los siguientes ítems presupuestales, según se detalla a continuación:

2	Gastos de funcionamiento e inversión
23	Gastos de inversión
2302	Fondos especiales
230202	Fondo de seguridad
2302022	Fondo municipal de gestión del riesgo
23020222	Recursos propios
230202221 (N)	Atención pandemia del coronavirus COVID-19
23020223 SGP	Libre destinación
230202231 (N)	Atención pandemia del coronavirus COVID-19

Artículo segundo: Contracredítese en el presupuesto de gastos del Municipio de Belén, vigencia 2020, Decreto de liquidación No. 068 del 16 de diciembre del 2019, los siguientes rubros presupuestales, por la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$250.000.000); los siguientes ítems presupuestales:

2	Gastos de funcionamiento e inversión	250.000.000.00
23	Gastos de inversión	250.000.000.00
2301	Educación	10.000.000.00
230101	Programa: La voluntad de un pueblo es Belén más educada	10.000.000.00
23010103	Subprograma: calidad educativa	10.000.000.00
230101033	Recursos propios	10.000.000.00
23010103304	Objetivo: Acceso al sistema educativo	2.000.000.00
23010103306	Objetivo: Financiar estrategias que mejoren el desempeño docente	8.000.000.00
2305	Recreación y tiempo libre	59.148.195.00
230501	Programa: La voluntad de un pueblo es hacer deporte	59.148.195.00
23050102	Subprograma: Aprovechamiento del tiempo libre	35.148.195.00



230501023	Objetivo: Apoyo, organizaciones y consolidación de los juegos interveredales, interbarrios	35.148.195.00
23050102302	Objetivo: Apoyo, organizaciones y consolidación de los juegos interveredales, interbarrios.	35.148.195.00
23050103	Subprograma: Fomento al deporte	24.000.000.00
230501032	Recursos Propios	24.000.000.00
2305013201	Objetivo: Pago de instructores contratados	24.000.000.00
2307	Otros sectores	180.851.805.00
230702	Programa: La voluntad de un pueblo es la infraestructura	29.321.579.00
23070202	Subprograma: Infraestructura vial	29.321.579.00
230702023	Recursos propios	29.321.579.00
23070202301	Objetivo: Ampliación, recuperación y mantenimiento de la malla vial	29.321.579.00
230704	Programa: la voluntad de un pueblo es mejorar la infraestructura municipal	19.530.226.00
23070401	Subprograma: equipamiento municipal	19.530.226.00
230704012	SGP Libre destinación	12.530.226.00
23070401203	Objetivo: promocionar y mantener ambientes de trabajo en adecuadas condiciones	5.000.000.00
23070401204	Objetivo: mejoramiento y mantenimiento de dependencias	7.530.226.00
230704013	Recursos propios	7.000.000.00
23070401303	Objetivo: Mejoramiento y mantenimiento de dependencias d	7.000.000.00
230706	Programa: Fortalecimiento institucional	5.000.000.00
23070602	Subprograma: Buen gobierno	5.000.000.00
230706023	Recursos propios	5.000.000.00
23070602301	Objetivo: Estimular los procesos de capacitación de los funcionarios	3.000.000.00
23070602302	Objetivo: mejorar la productividad	2.000.000.00
230708	Programa: atención a grupos vulnerables-Promoción social	32.000.000.00
23070801	Subprograma: Otro grupo vulnerable	32.000.000.00



230708011	SGP Libre destinación	20.000.000.00
23070801110	Objetivo: Implementación políticas públicas	20.000.000.00
230708013	Recursos propios	12.000.000.00
23070801303	Objetivo: Garantizar espacios de protección e interacción	11.800.000.00
23070801304	Objetivo: desarrollo e implementación de la política pública de previsión y prevención para los niños, niñas y adolescentes en riesgo delictivo.	200.000.00
230709	Programa: Turismo	72.000.000.00
23070901	Subprograma desarrollo turístico	72.000.000.00
230709011	SGP Libre destinación	72.000.000.00
23070901101	Objetivo: Impulsar las posibles formas de turismo	72.000.000.00
230710	Programa: La voluntad de un pueblo medio ambiente responsabilidad de todos	23.000.000.00
23071001	Subprograma: Formación comunitaria	7.000.000.00
230710011	Recursos propios	7.000.000.00
23071001101	Objetivo: Capacitación y brindar herramientas que permitan el apoyo de organizaciones comunitarias	5.000.000.00
23071001102	Objetivo: Fomentar diferentes escenarios para la formación de nuevos líderes	2.000.000.00
23071002	Subprograma medio ambiente	5.000.000.00
230710021	Recursos propios	5.000.000.00
23071003101	Objetivo: proteger, ahorrar y hacer un uso eficiente del recurso hídrico	5.000.000.00
23071003	Subprograma: Educación ambiental	4.000.000.00
230710031	Recursos propios	4.000.000.00
23071003101	Objetivo: Propender por la generación de la cultura del cuidado del medio ambiente	2.000.000.00
23071005	Subprograma: recuperación ambiental	7.000.000.00
230710052	Recursos propios	7.000.000.00
23071005201	Objetivo: realización de campañas para la disposición, eliminación y reciclaje de residuos sólidos	5.000.000.00



23071005202	Objetivo: Descontaminar, canalizar y conservar las fuentes hídricas.	2.000.000.00
-------------	--	--------------

Artículo tercero: Acreditasen en el presupuesto de gastos del Municipio de Belén, vigencia fiscal 2020, Decreto de liquidación No. 068 del 16 de diciembre del 2019, los siguientes rubros presupuestales, por la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS m/cte (\$250.000.000.00); los siguientes ítems presupuestales:

2	Gastos de funcionamiento e inversión	250.000.000.00
23	Gastos de inversión	250.000.000.00
2302	Fondos especiales	250.000.000.00
230202	Fondo de seguridad	250.000.000.00
2302022	Fondo municipal de gestión del riesgo	250.000.000.00
23020222	Recursos propios	145.469.774.00
230202221	(N) Atención pandemia del coronavirus COVID-19	145.469.774.00
23020223	SGP Libre destinación	104.530.226.00
230202231	(N) Atención pandemia del coronavirus COVID-19	104.530.226.00

Artículo cuarto: El presente decreto, rige a partir de la fecha de su aprobación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

Actuación procesal surtida

3. El despacho del Magistrado sustanciador, mediante auto del doce (12) de mayo de 2020, avocó el conocimiento del Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020, ordenando la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de dicho acto; se ordenó correr traslado al Procurador delegado ante el Tribunal para que rindiera concepto; se ordenó comunicar al Alcalde del Municipio de Belén y se decretó la práctica de pruebas.

Intervenciones



Municipio de Belén

4. El Alcalde del **Municipio de Belén** a través de apoderado judicial, presentó informe respecto a las razones y justificaciones que fueron tenidas en cuenta a efectos de expedir el Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020 a través del cual se realizó un traslado dentro del presupuesto de gastos, argumentando al efecto lo siguiente:

Adujo que el acto objeto de estudio se expidió con fundamento en el Decreto nacional 512 de 2 de abril de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para atender la ejecución de recursos en el marco de sus competencias que sean necesarias para atender la emergencia económica declarada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Señaló que una vez revisado el presupuesto municipal fijado mediante el Decreto 068-19 de diciembre de 2019 “Por medio del cual se liquida el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Belén Boyacá vigencia 2020 y se dictan las disposiciones generales”, evidenció que el municipio no cuenta con rubros presupuestales, ni recursos específicos destinados a superar la crisis del coronavirus, razón por la cual fue necesario realizar los traslados presupuestales.

Indicó que debido a la crisis generada por la pandemia, se han afectado las fuentes de financiación de las familiar generando un desabastecimiento de los productos básicos de la canasta familiar, por lo que la administración municipal requirió contratar ayudas humanitarias; así mismo refirió que se hace necesario implementar diferentes medios tecnológicos para garantizar el acceso a la educación de los estudiantes del municipio, sumado a la necesidad de suministrar elementos de bioseguridad para implementar los protocolos de bioseguridad para los usuarios de la plaza de mercado municipal.



Concepto del Ministerio Público

5. El Procurador 45 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020, solicitando decláralo ajustado a derecho, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar, indicó que el decreto bajo estudio por medio del cual realizó un traslado al presupuesto de gastos del Municipio para la vigencia fiscal del 1 de enero a 31 de diciembre de 2020, se expidió al amparo de los Decretos legislativos No. 461 de 22 de marzo de 2020 y No. 512 de 2 de abril de 2020, cumpliéndose así con los requisitos de temporalidad, generalidad y conexidad previstos en el artículo 136 del CPACA.

Adujo que en aplicación de los referidos decretos legislativos se autorizó a los gobernadores y alcaldes para efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, sin que se requiriera de autorización de las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, para que pudiesen reorientar las rentas de destinación específica establecidas por Ley, ordenanza o acuerdo, pero sobre las que no recaigan compromisos adquiridos; todo ello con el fin de financiar los gastos que en ejercicio de sus competencias deban ejecutar para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica.

Refirió que el Decreto 024 de 16 de abril de 2020 se ajusta a la normatividad excepcional, pues por una parte se encuentra motivado de manera amplia y razonable, en la medida en que en el mismo se señalan los antecedentes de la pandemia que originó el COVID-19 con base en los Decretos que declararon la calamidad pública como consecuencia de dicha pandemia, que según las autoridades sanitarias, tiene la virtualidad de propagarse de manera rápida por todo el territorio nacional.



Señaló que el acto se limita a hacer uso de las facultades otorgadas por el Gobierno Nacional sin que en él se hayan adoptado decisiones que no guarden conexidad con las causas que la motivaron, e incluso disponiendo de manera clara que la finalidad esencial del Decreto es apropiar recursos para los sectores salud y educación, con la finalidad de contener la propagación de la pandemia o mitigar sus efectos. Nótese que justamente la modificación del presupuesto se hizo para adicionar recursos al sector salud, que es el sector que en lo posible debe fortalecerse para atender la crisis.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, artículo 136, artículo 151 numeral 14 y 185 del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo ejercer el 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 que fueren dictados por **autoridades territoriales departamentales y municipales.**

7. En el presente caso, el Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Belén, como desarrollo del Decreto Legislativos 512 de 02 de abril de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de éste Tribunal.

Problema jurídico

8. Corresponde a la Sala determinar si el Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Belén, a través del cual se efectuó un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, se encuentra ajustado a la legalidad; esto es, que constituya una medida de carácter general, sea dictada en



ejercicio de la función administrativa y, constituya desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Tesis de la Sala.

9. La Sala declarará la legalidad del Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Belén, por cuanto desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en el Decreto Legislativo No. 512 de 2020, en tanto el traslado presupuestal aquí estudiado, se efectuó entre programas correspondientes a gastos de inversión, financiados con recursos propios y provenientes del SGP-Propósito General-libre destinación, acreditándose los recursos a la partida “*Fondo municipal de gestión del riesgo*”, el cual se encuentra incluido dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, que se incluye dentro de las competencias a cargo de los municipios; fondo que de acuerdo con la ley (Decreto 1289/2018) es susceptible de financiarse con tales recursos, aunado a que los recursos son destinados para atender la emergencia económica, circunstancia que evidencia que el propósito de tales traslados es atender la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19.

Del control inmediato de legalidad-características

10. En primera medida ha de señalar la Sala que la Constitución Política de 1991, estableció de manera expresa tres Estados de excepción: el de guerra exterior (art. 212), el de conmoción interna (art. 213) y el Estado de emergencia (art. 215).

11. Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia, bajo el cual se expidió el Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020, tiene lugar por situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y podrá ser declarado por el Presidente de la República, por periodos



de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

12. En lo que tiene que ver con la declaratoria del Estado de Emergencia, el artículo 46 de la Ley 137 de 1994 –Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción- dispuso:

“Artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

13. A su turno, el artículo 47 *ibídem* en lo que tiene que ver con la facultad del Gobierno para expedir decretos con fuerza de ley como consecuencia del Estado de Emergencia, señala lo siguiente:

“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”.
(Destacado por la Sala)

14. Como se advierte, a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia, el Presidente de la República podrá dictar decretos con fuerza de ley orientados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas éstas últimas que, a su turno, pueden ser objeto de desarrollo o reglamentación por autoridades del orden nacional, así como por las entidades territoriales.

15. Precisamente 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, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. En efecto, en desarrollo del literal e) del artículo 152 de la Constitución, el legislador expidió la referida Ley Estatutaria 137 de 1994, en cuyo artículo 20¹ consagró dicho control.

16. La Corte Constitucional² al ejercer el control previo de constitucionalidad de la referida disposición, precisó que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y se constituye en una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales; a su turno, el Consejo de Estado³ ha señalado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un mecanismo de control que funge como una garantía adicional de los

¹ “**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”.

² Corte Constitucional sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

³ 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.



derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los Estados de excepción.

17. A partir de la lectura del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo señalado tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, ha de señalarse que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

18. Dicha norma estatutaria encuentra desarrollo en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en donde se consagra el medio de control de “control inmediato de legalidad”, en los siguientes términos:

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

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

19. El control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en consonancia con el referido artículo 136 del CPACA, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los **actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de**



Excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia⁴.

20. En este punto, en reciente providencia del 20 de mayo de 2020⁵, el Consejo de Estado en punto a los asuntos susceptibles del control inmediato de legalidad a la luz del artículo 136 del CPACA, señaló lo siguiente:

“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, **procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo**”.
(Destacado por la Sala)

21. Así las cosas, de acuerdo con las normas en cita, y conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad se encuentra sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos de procedibilidad: **i)** Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal **ii)** Que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, luego de decretado el estado de excepción y **iii)** **que se trate de un acto que desarrolle o reglamente uno o más de los decretos legislativos** expedidos por

⁴ 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).

⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión N.º 19. Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.



el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de excepción⁶.

22. Ahora bien, el examen de legalidad que se realiza en el marco del control inmediato de legalidad, conlleva 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 excepcional⁷.

23. En este punto ha de señalarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido las características que identifican al control inmediato de legalidad previsto inicialmente en el referido artículo 20 de la Ley 137 de 1994, posteriormente consagrada en los artículos 136 y 185 del CPACA, así⁸:

- Es un proceso judicial, en tanto las mencionadas disposiciones otorgan competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos.
- El control es automático e inmediato, en tanto una vez la autoridad competente expide el acto administrativo general, deberá enviarlo para que se ejerza el control correspondiente; en el evento en que la correspondiente autoridad dentro de las 48

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

⁷ 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 número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

⁸ Al respecto pueden consultarse sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, Exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, Exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, Exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.



horas siguientes a su expedición, no remita el acto, el Consejo de Estado o Tribunal Administrativo, según corresponda, deberá aprehender de oficio su estudio.

- Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos 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 lo desarrollan.
- El control es integral y busca verificar i) la competencia de la autoridad que expidió el acto, ii) la conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis.

24. Frente a esta última característica, esto es, la integralidad que se predica del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“(…) No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. **Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percatara de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley,** dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad (...)”⁹. (Destacado por la Sala)

- La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

⁹ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo C.P. 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).



25. Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad del Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Belén-Boyacá, emitido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Examen de legalidad del Decreto No.024 de 16 de abril de 2020

26. Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad del Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020, comporta verificar *i)* la competencia de la autoridad que expidió el acto, así como los demás requisitos de forma y, *ii)* para luego de lo cual, analizar la conexidad y conformidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas (requisitos de fondo).

Cumplimiento de los requisitos de forma

27. Competencia para expedir el acto: En el presente caso, el Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020 por medio del cual se realizó un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Belén, el cual de acuerdo con el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución, el literal d) numeral 1° del artículo 91 de la Ley 136 de 1996 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012¹⁰, tiene competencia para dirigir la acción administrativa del municipio.

28. Desde el punto de vista formal, aunque se trate de formalidades no sustanciales, el acto administrativo bajo estudio cumple con los

¹⁰ “Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así: Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...).

d) En relación con la Administración Municipal: (...)

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.”.



requisitos para su individualización como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado, la firma de quien lo suscribe.

29. 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.

Cumplimiento de los requisitos de fondo

30. En el presente caso, el asunto puesto a consideración de la Sala corresponde al Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020, “*Por el cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Belén, vigencia fiscal de 2020*”, frente al cual a continuación, se procede a analizar su conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, su conformidad con las normas que le dan sustento, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

31. En efecto, el alcalde del Municipio de Belén a través del Decreto 024 de 16 de abril de 2020, dispuso realizar un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión consistente en contracreditar unos rubros que de acuerdo con la certificación expedida por la Secretaría de Hacienda municipal se encontraban libres de afectación, para acreditarlos al Fondo municipal de gestión del riesgo, a fin de atender la emergencia económica ocasionada por el coronavirus COVID-19. En efecto, **los artículos primero, segundo y tercero** del decreto bajo estudio dispusieron lo siguiente:

“**Artículo primero:** Crear en el Presupuesto de gastos del Municipio de Belén, vigencia fiscal de 2020, Decreto de Liquidación No. 068 del 16 de diciembre de 2019; los siguientes ítems presupuestales, según se detalla a continuación:

2	Gastos de funcionamiento e inversión
23	Gastos de inversión



2302	Fondos especiales
230202	Fondo de seguridad
2302022	Fondo municipal de gestión del riesgo
23020222	Recursos propios
230202221 (N)	Atención pandemia del coronavirus COVID-19
23020223 SGP	Libre destinación
230202231 (N)	Atención pandemia del coronavirus COVID-19

Artículo segundo: Contracredítese en el presupuesto de gastos del Municipio de Belén, vigencia 2020, Decreto de liquidación No. 068 del 16 de diciembre del 2019, los siguientes rubros presupuestales, por la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$250.000.000); los siguientes ítems presupuestales:

2	Gastos de funcionamiento e inversión	250.000.000.00
23	Gastos de inversión	250.000.000.00
2301	Educación	10.000.000.00
230101	Programa: La voluntad de un pueblo es Belén más educada	10.000.000.00
23010103	Subprograma: calidad educativa	10.000.000.00
230101033	Recursos propios	10.000.000.00
23010103304	Objetivo: Acceso al sistema educativo	2.000.000.00
23010103306	Objetivo: Financiar estrategias que mejoren el desempeño docente	8.000.000.00
2305	Recreación y tiempo libre	59.148.195.00
230501	Programa: La voluntad de un pueblo es hacer deporte	59.148.195.00
23050102	Subprograma: Aprovechamiento del tiempo libre	35.148.195.00
230501023	Objetivo: Apoyo, organizaciones y consolidación de los juegos interveredales, interbarrios	35.148.195.00
23050102302	Objetivo: Apoyo, organizaciones y consolidación de los juegos interveredales, interbarrios.	35.148.195.00
23050103	Subprograma: Fomento al deporte	24.000.000.00
230501032	Recursos Propios	24.000.000.00
2305013201	Objetivo: Pago de instructores contratados	24.000.000.00
2307	Otros sectores	180.851.805.00



230702	Programa: La voluntad de un pueblo es la infraestructura	29.321.579.00
23070202	Subprograma: Infraestructura vial	29.321.579.00
230702023	Recursos propios	29.321.579.00
23070202301	Objetivo: Ampliación, recuperación y mantenimiento de la malla vial	29.321.579.00
230704	Programa: la voluntad de un pueblo es mejorar la infraestructura municipal	19.530.226.00
23070401	Subprograma: equipamiento municipal	19.530.226.00
230704012	SGP Libre destinación	12.530.226.00
23070401203	Objetivo: promocionar y mantener ambientes de trabajo en adecuadas condiciones	5.000.000.00
23070401204	Objetivo: mejoramiento y mantenimiento de dependencias	7.530.226.00
230704013	Recursos propios	7.000.000.00
23070401303	Objetivo: Mejoramiento y mantenimiento de dependencias d	7.000.000.00
230706	Programa: Fortalecimiento institucional	5.000.000.00
23070602	Subprograma: Buen gobierno	5.000.000.00
230706023	Recursos propios	5.000.000.00
23070602301	Objetivo: Estimular los procesos de capacitación de los funcionarios	3.000.000.00
23070602302	Objetivo: mejorar la productividad	2.000.000.00
230708	Programa: atención a grupos vulnerables-Promoción social	32.000.000.00
23070801	Subprograma: Otro grupo vulnerable	32.000.000.00
230708011	SGP Libre destinación	20.000.000.00
23070801110	Objetivo: Implementación políticas públicas	20.000.000.00
230708013	Recursos propios	12.000.000.00
23070801303	Objetivo: Garantizar espacios de protección e interacción	11.800.000.00
23070801304	Objetivo: desarrollo e implementación de la política pública de previsión y prevención para los niños, niñas y adolescentes en riesgo delictivo.	200.000.00
230709	Programa: Turismo	72.000.000.00



23070901	Subprograma desarrollo turístico	72.000.000.00
230709011	SGP Libre destinación	72.000.000.00
23070901101	Objetivo: Impulsar las posibles formas de turismo	72.000.000.00
230710	Programa: La voluntad de un pueblo medio ambiente responsabilidad de todos	23.000.000.00
23071001	Subprograma: Formación comunitaria	7.000.000.00
230710011	Recursos propios	7.000.000.00
23071001101	Objetivo: Capacitación y brindar herramientas que permitan el apoyo de organizaciones comunitarias	5.000.000.00
23071001102	Objetivo: Fomentar diferentes escenarios para la formación de nuevos líderes	2.000.000.00
23071002	Subprograma medio ambiente	5.000.000.00
230710021	Recursos propios	5.000.000.00
23071003101	Objetivo: proteger, ahorrar y hacer un uso eficiente del recurso hídrico	5.000.000.00
23071003	Subprograma: Educación ambiental	4.000.000.00
230710031	Recursos propios	4.000.000.00
23071003101	Objetivo: Propender por la generación de la cultura del cuidado del medio ambiente	2.000.000.00
23071005	Subprograma: recuperación ambiental	7.000.000.00
230710052	Recursos propios	7.000.000.00
23071005201	Objetivo: realización de campañas para la disposición, eliminación y reciclaje de residuos sólidos	5.000.000.00
23071005202	Objetivo: Descontaminar, canalizar y conservar las fuentes hídricas.	2.000.000.00

Artículo tercero: Acreditasen en el presupuesto de gastos del Municipio de Belén, vigencia fiscal 2020, Decreto de liquidación No. 068 del 16 de diciembre del 2019, los siguientes rubros presupuestales, por la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS m/cte (\$250.000.000.00); los siguientes ítems presupuestales:

2	Gastos de funcionamiento e inversión	250.000.000.00
23	Gastos de inversión	250.000.000.00



2302	Fondos especiales	250.000.000.00
230202	Fondo de seguridad	250.000.000.00
2302022	Fondo municipal de gestión del riesgo	250.000.000.00
23020222	Recursos propios	145.469.774.00
230202221	(N) Atención pandemia del coronavirus COVID-19	145.469.774.00
23020223	SGP Libre destinación	104.530.226.00
230202231	(N) Atención pandemia del coronavirus COVID-19	104.530.226.00

32. Como se advierte, el alcalde del Municipio de Belén realizó una modificación (traslado) dentro del presupuesto de gastos de inversión, para lo cual dispuso contracreditar unos rubros de los programas de: *i)* 2301-Educación, *ii)* 2305-Recreación y tiempo libre, *iii)* 230702-Infraestructura, *iv)* 230704-Infraestructura municipal *v)* 230706-Fortalecimiento institucional, *vi)* 230708-Atención a grupos vulnerables-Promoción social, *vii)* 230709-Turismo y *viii)* 230710-Medio ambiente, los cuales se encontraban financiados con recursos propios y provenientes del SGP-libre destinación, acreditándolos al rubro “2302022-Fondo municipal de gestión del riesgo”, partida que se encuentra igualmente dentro de los gastos de inversión, ello a efectos de contar con recursos para atender la pandemia del coronavirus COVID-19.

33. A efectos de adoptar las referidas medidas en materia de traslado del presupuesto, el alcalde señaló lo siguiente:

“1. Que mediante **Acuerdo municipal 013 del 28 de noviembre de 2019, se aprobó el presupuesto de ingresos del Municipio** de Belén-Boyacá, para la vigencia fiscal 2020.

2. Que mediante Decreto 068 del 16 de diciembre de 2019, se liquidó el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Belén-Boyacá vigencia 2020.



3. **Que es necesario hacer traslados presupuestales del Decreto de liquidación No. 068 de 2019 para la atención de la emergencia por la pandemia del coronavirus COVID-19 del Municipio de Belén-Boyacá.**
 4. Que teniendo en cuenta el Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por la pandemia del coronavirus COVID-19, hace indispensable tomar medidas y apropiar recursos para la atención humanitaria a la población del Municipio de Belén-Boyacá.
 5. Que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenando el aislamiento obligatorio a la población desde el día 25 de marzo de 2020 y extendido hasta el día 26 de abril de 2020.
 6. **Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de recursos en el marco de sus competencias que sean necesarias para atender la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020.**
 7. **Que teniendo en cuenta el plan de acción para la emergencia del coronavirus COVID-19 del Municipio de Belén-Boyacá, la Empresa Social del Estado de Belén y la atención vulnerable en la emergencia por la pandemia y la atención a la población escolar causada por la misma, en cuanto a la regularidad del periodo escolar virtual.**
 8. **Que el Secretario de Hacienda expidió el certificado de disponibilidad presupuestal que ampara el correspondiente traslado presupuestal". (Destacado por la Sala)**
34. Como se advierte, a través del acto administrativo bajo estudio se dispuso un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, el cual tuvo lugar dentro de los programas financiados



con los recursos propios y aquellos provenientes del Sistema General de participaciones-Propósito General-Libre destinación, orientado a enfrentar la emergencia económica declarada a causa de la pandemia del coronavirus COVID-19, ello bajo el amparo y como fundamento en los Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 y No. 512 de 2 de abril de 2020.

35. A este respecto en primer lugar, ha de señalarse que el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, orientado a contener la expansión del brote de la enfermedad del coronavirus-COVID-19; dentro de las consideraciones para la adopción del Estado de emergencia, se indicó en lo pertinente para el asunto aquí estudiado, lo siguiente:

“Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 1 00 de 1993- Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 – Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y **el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto**, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación”. (Destacado por la Sala)

36. Precisamente en desarrollo del decreto legislativo que dispuso el Estado de emergencia, el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 512 de 02 de abril de 2020 *“Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, dispuso lo siguiente:



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

Artículo 2. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”.

37. Dentro de las consideraciones expuestas por el Gobierno Nacional para la expedición del decreto legislativo en cita, se expuso lo siguiente:

“Que como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se requieren recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas dirigidas, entre otros propósitos, a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que conlleva la rápida propagación del nuevo coronavirus COVI 19, en el marco de la coyuntura en la que actualmente se encuentra el país.

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las circunstancias señaladas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante medidas a que hace referencia el presente Decreto Legislativo.

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 realizar movimientos y operaciones presupuestales, incluidas las adiciones presupuestales debidamente soportadas, de forma tal que puedan



disponer eficientemente de estos recursos con el objeto de atender la emergencia económica, Social y Ecológica (...).

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 Económica, Social y Ecológica.

Que resulta necesaria la adopción de medidas de orden legislativo tendientes a fortalecer las facultades de las autoridades territoriales, con el fin de facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar a propagación del nuevo coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos. En este contexto, **por medio del presente Decreto Legislativo se crea una medida de carácter temporal, actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico, que permite a los gobernadores y alcaldes realizar operaciones presupuestales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como mitigar sus efectos.**

Que las autorizaciones previstas en el presente Decreto deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con **el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y únicamente durante su vigencia**". (Destacado por la Sala)

38. En este punto, ha de señalarse que la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo declaró la constitucionalidad del Decreto legislativo 512 de 2020, según da cuenta el boletín de prensa del 18 de junio de 2020, publicado en la *página web* de la entidad, indicándose allí lo siguiente:

"(...) La Corte encontró que la medida consistente en **facultar a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, guarda relación directa con las causas que motivaron la declaratoria de emergencia generada por el COVID-19.**



Para la Sala Plena, la facultad autorizada se refiere a la modificación directa de los presupuestos de la actual vigencia fiscal, sin tener que acudir para ello a las respectivas asambleas y concejos y no comprende la de expedir el presupuesto, pues su ejercicio solo procede respecto del presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal de 2020.

Para la Corte Constitucional, tratándose de las modificaciones al presupuesto, es importante señalar que aunque el inciso segundo del artículo 345 de la Constitución establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas o los concejos, de acuerdo con la misma disposición superior esta regla solo es exigible en tiempos de paz, luego en épocas de anormalidad institucional la modificación del presupuesto podría no requerir la intervención previa del Congreso, las asambleas o los concejos, según lo determine el legislador.

La Sala Plena consideró que, durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, en ejercicio de sus competencias legislativas extraordinarias, puede facultar a los gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de las entidades territoriales a su cargo, a fin de que las entidades territoriales puedan arbitrar los recursos indispensables para atender la problemática surgida de la crisis que se deba enfrentar y sin que se requiera la previa autorización de las asambleas departamentales o de los concejos distritales o municipales, según sea el caso. Esta medida tiene sustento en los principios de celeridad y eficacia que, conforme el artículo 209 superior, guían el desarrollo de la función administrativa y, además, contribuye a la realización de los fines del Estado, previstos en el artículo 2 de la Constitución”. (Destacado por la Sala)

39. Así las cosas, de acuerdo con el Decreto 512 de 2020, que se expide en desarrollo del Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, se adoptaron unas medidas extraordinarias en materia presupuestal que facultan a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, con la finalidad de adelantar las acciones que en el marco de sus competencias resulten necesarias para hacer frente a la pandemia del coronavirus en el marco de la Emergencia económica, medidas que se podrían ejercer únicamente durante el término que



dure la Emergencia económica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

40. En el presente caso, ha de señalarse que verificado el Decreto 024 de 16 de abril de 2020, se encuentra que el alcalde del Municipio de Belén dio debida aplicación al Decreto 512 de 2 de abril de 2020, que le permite “*realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar*”, en el marco del presupuesto fijado para la vigencia 2020, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos, que en el marco de sus competencias, sean necesarias para atender la Emergencia económica, toda vez que los recursos objeto de traslado que corresponden a recursos propios y recursos provenientes del Sistema General de Participaciones-Propósito General-libre destinación, se reorientan entre programas correspondientes a los gastos de inversión fijados en el presupuesto del municipio, puntualmente para dar respuesta a la emergencia económica derivada de la pandemia del coronavirus.

41. En efecto, el alcalde del Municipio de Belén realizó una modificación (traslado) dentro del presupuesto de gastos de inversión, para lo cual dispuso contracreditar unos rubros de los programas de: i) **2301-Educación**, ii) **2305-Recreación y tiempo libre**, iii) **230702-Infraestructura**, iv) **230704-Infraestructura municipal** v) **230706-Fortalecimiento institucional**, vi) **230708-Atención a grupos vulnerables-Promoción social**, vii) **230709-Turismo** y viii) **230710-Medio ambiente**, en la fracción en que dichos programas se encontraban financiados con recursos propios y recursos provenientes del SGP-Propósito General libre destinación, acreditándolos a la partida “**2302022-Fondo municipal de gestión del riesgo**”, que se encuentra igualmente dentro de los gastos de inversión. En el siguiente cuadro, se evidencia el traslado realizado:

Presupuesto de gastos de inversión		
	Fuente	Programa acreditado



Programas contracreditados	Recursos propios	SGP-libre destinación	
2301-Educación	\$10.000.000		2302022-Fondo Municipal de gestión del Riesgo.
2305-Recreación	\$59.148.195		
230702-Infraestructura y conectividad	\$29.321.579		
230704-Infraestructura municipal	\$7.000.000	\$12.530.226	
230706-Fortalecimiento institucional	\$5.000.000		
230708-Atención a grupos vulnerables	\$12.000.000	\$20.000.000	
230709-Turismo		\$72.000.000	
230710-Medio ambiente	\$23.000.000		
Sub-total	\$145.469.774	\$104.530.226	
Total	\$250.000.000	\$250.000.000	

42. En este punto resulta pertinente señalar que los *traslados presupuestales*, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional¹¹, consisten en disminuir el monto de una apropiación (contracrédito), con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito); en palabra de la Corte “**en estas operaciones simplemente se varía la destinación del gasto** entre diferentes secciones (entidades públicas), o **entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad)**, lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones¹²”.

43. Ahora bien en materia de presupuesto rige el principio de legalidad del gasto, según el cual, es competencia del Congreso (o del Órgano de Representación) señalar la forma como se deben invertir los dineros del erario, y en tal sentido, no puede el gobierno de manera ordinaria efectuar modificaciones al presupuesto, pues tal atribución le corresponde únicamente al Congreso y solo de manera excepcional al gobierno; precisamente el artículo 345 de la Constitución Política, establece:

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998.



“Artículo. 345.- En tiempos 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.”

44. En sentencia de constitucionalidad C-192 del 15 de abril de 1997, la Corte Constitucional señaló:

“Legalidad del gasto, ley orgánica y reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales.

5- 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 cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental. 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, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos (...).”

45. Conforme a lo anterior, en tiempos de normalidad la competencia para modificar el presupuesto de rentas del municipio, inclusive si se trata de traslados presupuestales radica en el concejo municipal a iniciativa del alcalde, teniendo en cuenta los principios constitucionales y legales máxime si se tiene en cuenta que el alcalde en ningún caso está facultado para declarar estados de excepción, facultad con la que cuenta únicamente el Presidente de la República.



46. En este punto, resulta pertinente hacer referencia a la sentencia C-434 de 2017, donde la Corte Constitucional respecto a las modificaciones al presupuesto general de la Nación en los estados de excepción, señaló lo siguiente:

“(…) 10. En este orden de ideas, al Ejecutivo le asiste la competencia, de un lado, para generar créditos adicionales a los contemplados en la ley de presupuesto aprobada por el legislador y, del otro, para llevar a cabo traslados al interior del mismo presupuesto general, con el objeto de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis a la que se refiere el respectivo estado de excepción. La jurisprudencia constitucional ha clarificado, a este respecto, la distinción entre las operaciones presupuestales relacionadas con traslados de partidas y aquellas modificaciones que suponen una creación de créditos adicionales a los inicialmente previstos, como formas diversas de injerencia excepcional en la organización de los gastos públicos durante una vigencia fiscal, por parte del Presidente de la República.

La generación de créditos adicionales a los inicialmente incorporados en el presupuesto implica nuevas apropiaciones, que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto. Tales adiciones dan lugar a nuevas rentas que, a su vez y en la misma proporción, se contabilizan en el presupuesto, como las derivadas de la emisión de bonos o de nuevos tributos. **Por el contrario, los traslados ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera el sumatorio total de las rentas, se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales. En estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto (...)**. (Destacado por la Sala)

47. De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se está en presencia de traslados presupuestales en aquellos supuestos en los cuales, sin modificar de ninguna manera el sumatorio total de las rentas, **se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales.**



48. En el presente asunto, encuentra la Sala que la medida adoptada por el alcalde del Municipio de Belén a través del Decreto 024 de 16 de abril de 2020, se encuentra justificada desde el punto de vista legal, por la expedición del Decreto legislativo 512 de 02 de abril de 2020, por cuanto el traslado presupuestal aquí estudiado, se efectuó entre programas correspondientes a gastos de inversión, en la fracción en que dichos programas se encontraban financiados con recursos propios y provenientes del SGP-Propósito General-libre destinación.

49. En tal sentido, lo que hizo el alcalde municipal fue reorientar los recursos entre programas del mismo sector de inversión para lo cual contracreditó unos recursos de unos programas (Educación, Recreación, Infraestructura, Fortalecimiento institucional, Atención a grupos vulnerables, Turismo y Medio ambiente), acreditándolos a la partida presupuestal “Fondo Municipal de Gestión del Riesgo”, con el propósito de atender la emergencia económica, ello dentro del marco del presupuesto previamente fijado para la vigencia 2020.

50. Puntualmente en el que tiene que ver con los programas, tal como lo ha señalado el Departamento Nacional de Planeación¹³, son entendidos como las intervenciones públicas que se concentran en un problema o potencialidad y materializan los objetivos planteados en las políticas públicas, **a través de la entrega coordinada de productos conducentes a la generación de un resultado común**, constituyendo el eje de estructuración del Presupuesto orientado a resultados; a este respecto el Decreto 568 de 1996, dispone lo siguiente:

“Artículo 14.- El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. **Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y Subprogramas. Son Programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector**

¹³https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/MGA_WEB/Manual%20Clasificaci%C3%B3n%20Presupuestal.pdf.



de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los Programas”. (Destacado por la Sala)

51. En esas condiciones, el Decreto bajo estudio cumple con el Decreto legislativo 512 de 2020, en el sentido que se faculta a los Gobernadores y Alcaldes para efectuar los traslados presupuestales “**únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias,** sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”.

52. En efecto, la partida presupuestal “*Fondo municipal de gestión del riesgo*” a la cual le fueron trasladados los recursos, se encuentra incluida dentro del presupuesto de gastos de inversión del Municipio de Belén, fijado a través del Acuerdo No. 013 de 28 de noviembre de 2019 y corresponde a un fondo especial dentro de los gastos de inversión, el cual de acuerdo con el artículo 2.3.1.6.4.1 del Decreto 1289 de 2018¹⁴, se financia, entre otros, con recursos propios; al respecto indica la norma:

“SECCION 4. Fondos territoriales de gestión del riesgo de desastres. ARTÍCULO 2.3.1.6.4.1. *Financiación.* Los recursos de los Fondos Territoriales, puede provenir de fuentes distintas a las del Fondo Nacional, entre otras, de partidas propias con origen en el presupuesto anual del ente territorial o ingresos corrientes tributarios y no tributarios, de capital, intereses, así como aportes que puedan efectuar las entidades públicas y privadas de cualquier naturaleza constituidas legalmente, o de recursos provenientes de las estrategias de protección financiera frente al riesgo de desastres y los rendimientos financieros que se generen.

¹⁴Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, en lo relacionado con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.



Las administraciones departamentales, distritales y municipales podrán autorizar de acuerdo a sus competencias legales y reglamentarias, la celebración de los contratos a que haya lugar con las entidades del Sistema Nacional para la gestión de los mecanismos de financiación y la ejecución de los recursos. (Destacado por la Sala)

53. En ese sentido Ley 1523 de 2012¹⁵, consagra la exigencia de consagrar apropiaciones presupuestales para la gestión de riesgo, así:

“Artículo 53. *Apropiaciones presupuestales para la gestión del riesgo de desastres.* Las entidades del orden nacional, regional, departamental, distrital y municipal que hacen parte del sistema nacional, incluirán a partir del siguiente presupuesto anual y en adelante, las partidas presupuestales que sean necesarias para la realización de las tareas que le competen en materia de conocimiento y reducción de riesgos y de manejo de desastres”.

54. A su turno, el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012, establece la competencia para la creación y gestión del Fondo municipal de gestión del riesgo, a cargo de los Departamentos, Distritos y Municipios, en los siguientes términos:

“Artículo 54. Fondos territoriales. Las administraciones departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley, constituirán sus propios fondos de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, como cuentas especiales con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastre, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Podrá establecer mecanismos de financiación dirigidos a las entidades involucradas en los procesos y a la población afectada por la ocurrencia de desastres o calamidad. El Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo.

PARÁGRAFO. Los recursos destinados a los fondos de los que habla este artículo, serán de carácter acumulativo y no podrán en ningún caso ser

¹⁵ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.



retirados del mismo, por motivos diferentes a la gestión del riesgo. En todo caso el monto de los recursos deberá guardar coherencia con los niveles de riesgo de desastre que enfrenta el departamento, distrito o municipio”.

55. En punto a las fuentes de financiamiento de los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo, emitió Circular No. 063 del 9 de octubre de 2017, señalando al respecto que:

“(…) Adicionalmente, existen **otras fuentes distintas a las del presupuesto local** y le permitirán al territorio contar con otros recursos a saber: (...)

- Sistema General de Participaciones: El SGP corresponde a los recursos que la Nación debe transferir a las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, para la financiación de los servicios a su cargo en educación, salud, agua potable y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001. **Dentro de los recursos de SGP otros sectores, se puede asignar una fuente de financiación para el fondo territoriales de gestión de desastres (...)**”.

56. De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que el Fondo de Gestión de Riesgo, fue creado como una cuenta especial con autonomía técnica y financiera, con el propósito de invertir, destinar y ejecutar sus recursos en la adopción de medidas de conocimiento y reducción del riesgo de desastres, cuya creación corresponde a los Departamentos, Distritos y Municipios, previéndose que dentro del presupuesto anual deben incluirse las partidas presupuestales para su funcionamiento. En cuanto a la financiación de dicho Fondo, se advierte que tiene múltiples fuentes, dentro de los que se incluyen, los recursos propios y los provenientes del Sistema General de Participaciones-Propósito general.

57. En tal sentido, el “**Fondo municipal de gestión del riesgo**” que se encuentra como partida presupuestal dentro del presupuesto de gastos de inversión creado mediante Acuerdo municipal No. 013 de 28 de noviembre de 2018, a cuyo rubro fueron acreditados los



recursos objeto de traslado a través del decreto aquí estudiado, es competencia del Municipio de Belén, el cual puede ser objeto de financiación a través de recursos propios de la entidad territorial, así como otras fuentes de financiación.

58. En el presente caso, de acuerdo con la lectura del Acuerdo No. 013 de 28 de noviembre de 2018 “*Por medio del cual se establece el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Belén-Boyacá vigencia 2020*”, se advierte que los recursos que fueron objeto de traslado para incluirlos en el Fondo municipal de gestión del riesgo, por valor total de \$ 250.000.000, corresponden a **recursos propios** en la suma de \$145.469.774 y de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones-**Propósito General-libre inversión** por valor de \$104.530.226, contracreditando los programas Educación, Recreación, Infraestructura, Fortalecimiento institucional, Atención a grupos vulnerables, Turismo y Medio ambiente, que se financiaban con tales recursos. En tales condiciones, los movimientos presupuestales aquí analizados no contravienen el Decreto 1289 de 2018 en lo que tiene que ver con los recursos con que se financia el Fondo municipal de gestión del riesgo.

59. En tales condiciones evidencia la Sala que el rubro “*Fondo municipal de gestión del riesgo*” al cual le fueron trasladados los recursos, se encuentra incluido dentro del presupuesto de gastos de inversión del **Municipio de Belén**, fijado a través del Acuerdo No. 013 de 28 de noviembre de 2019 y se incluye dentro de las competencias a cargo de los municipios. En esas condiciones, los recursos objeto de traslado se mantuvieron dentro de los programas correspondientes a los gastos de inversión del municipio y son destinados para atender la emergencia económica, circunstancia que evidencia que el propósito de tales traslados es atender la emergencia ocasionada por el coronavirus COVID-19, cumpliéndose de esta manera con el requisito exigido en el artículo primero del Decreto legislativo 512 de 2020.



60. A más de lo anterior, advierte la Sala que el Decreto 024 fue proferido por el alcalde municipal de Belén el 16 de abril de 2020, esto es, durante el término de vigencia de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, la cual se prolongó hasta el 17 de abril de 2020, de tal manera que se cumple con el requisito de temporalidad para el ejercicio de las facultades en materia presupuestas, tal como lo exige el artículo segundo del Decreto 512 de 2020.

61. Bajo las anteriores consideraciones, evidencia la Sala que la medida adoptada por el alcalde del Municipio de Belén en materia de traslados presupuestales, resulta ser proporcional y ajustada a los motivos que le sirven de causa, ello por cuanto acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 512 de 2020 que facultan a los alcaldes para “realizar las adiciones modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar”, únicamente para realizar acciones que resulten necesarias para atender la emergencia económica y hacer frente a una situación de absoluta anormalidad derivada de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

62. Adicionalmente el **artículo cuarto** del decreto en estudio, señala que el Decreto 024 rige a partir de su aprobación, norma que se declarara legal de manera condicionada, bajo el entendido que la vigencia de dicho acto administrativo es a partir de su publicación, conforme lo establece el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

63. En suma, se declarará la legalidad del Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Belén, por cuanto desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en el Decreto Legislativo No. 512 de 2020.

En éste sentido es de observar que ésta Corporación Judicial ha tenido oportunidad de pronunciarse en un caso de contornos



similares¹⁶ donde acotó: *Conforme se extrae del acto sometido a control, los recursos trasladados eran de libre inversión y se mantuvieron dentro de los gastos imputados a la participación de propósito general. Por ende, no se realizó una reorientación de la renta en mención y el rubro al que se incorporaron los dineros, denominado “Programa de atención Emergencia económica (sic) social y ecológica”, cumple la condición estatuida en el Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020, es decir, “atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”.*

64. Finalmente, tal como se indicó en precedencia los efectos de la presente sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la legalidad de los artículos primero, segundo y tercero del Decreto No. 024 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Belén ***“Por el cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Belén, vigencia fiscal de 2020”***.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad del artículo cuarto del Decreto 024 del 16 de abril de 2020, en el entendido que el acto administrativo surte efectos a partir de su publicación, en los términos del artículo 65 del CPACA.

TERCERO: Notificar la presente providencia al Alcalde del Municipio de Belén-Boyacá, así como al Ministerio Público delegado ante éste despacho.

¹⁶ Sentencia del 24 de julio de 2020, Rad No 15001-23-33-000-2020-00740-00, M.P. Dr Jose Asención Fernandez Osorio.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00862-00
Control inmediato de legalidad

CUARTO: En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada.



FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado.



LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA
Magistrado.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00862-00
Control inmediato de legalidad

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado.

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado.