

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA**

Tunja, 14 de agosto de 2020

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Acto administrativo: Decreto 036 de 2020 del alcalde de Ramiriquí

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00615-00

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena a proferir sentencia de única instancia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad (CIL) del Decreto n° 36 de 2020, *“POR EL CUAL SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ – BOYACA DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADO POR EL DECRETO No. 029 Y 030 DE 2020”*, expedidos por el alcalde de ese municipio.

I. ANTECEDENTES

1. La alcaldía municipal de Ramiriquí remitió el referido decreto, a fin de que se ejerza el control de que trata el artículo 136 del CPACA, y habiendo sido repartido al despacho, el 10 de junio de 2020 se avocó conocimiento y se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA.

2. Concepto del Ministerio Público

La Procuraduría 46 Judicial II Asuntos Administrativos rinde concepto 114 de 2020, solicitando que se declare improcedente¹ el análisis del decreto materia de control.

Advierte que el Decreto materia de control crea el Fondo Municipal de Atención de desastres, pero su parte motiva no establece la relación con alguno de los decretos legislativos generados a partir de la declaratoria del Estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada a partir del Decreto Legislativo 417 de 2020.

Sostiene que si bien la parte motiva del decreto sub-examine cita al Decreto **Legislativo 461 de 2020**, que autoriza a los mandatarios locales a realizar traslados presupuestales para atender la emergencia del Covid-19, de la lectura integral del Decreto Municipal 36 de 2020 “...no se advierte que necesariamente los recursos que allí se trasladan vayan a ser usados en la atención de los posibles casos que se registren en el Municipio por la pandemia, pues lo que realmente se hace es crear y alimentar con recursos el Fondo Municipal de atención de desastres, lo que hace parte de la obligación legal que se genera a partir de la Ley 1523 de 2012 (art. 54)”.

Estima que una situación distinta se genera cuando la Corte Constitucional analiza la constitucionalidad del Decreto Legislativo 559 del 15 de abril de 2020, “*por el cual se adoptan medidas para crear una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -Covid 19- en el Fondo Nacional de Gestión del*

¹ En lo relacionado con la improcedencia del control inmediato de legalidad por no cumplir con el factor de motivación o causa y que conllevó a declarar sin efectos el auto de avocación, consultar: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 23, auto de ponente del 29 de abril de 2020, M.P. Martha Nubia Velásquez Rico, radicación CIL 11001-03-15-000-2020-00957-00; y, Sala Especial de Decisión 6, fallo de 2 de junio de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación CIL 11001-03-15-000-2020-01012-00.

Riesgo de Desastres y se establecen las reglas para su administración, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Observa que la Corte en el Boletín No. 107 de 1º de julio de 2020 establece que la creación de esta subcuenta especial dentro del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, *“permite administrar temporalmente los recursos que puedan ser apropiados por el Estado para financiar la provisión de bienes, servicios y obras requeridas para contener, mitigar y evitar la extensión de los efectos del COVID-19 en la población, especialmente aquella en condición de vulnerabilidad”.*

En este caso, dice que la distinción es palpable, por una parte, la motivación del Decreto Legislativo 559 del 15 de abril de 2020 si determina que los recursos de la subcuenta se usan para atender la pandemia, y de otra parte, en aquel caso se crea una subcuenta dentro del Fondo Nacional de Gestión del riesgo, en tanto, en el subexamine, se está creando el Fondo Municipal de Gestión de Riesgo.

Advierte que la jurisprudencia del Consejo de Estado² y del Tribunal Administrativo de Boyacá³ han sido constantes al establecer que no puede ser objeto del control inmediato de legalidad, los actos que no cumplan con el tercero de los presupuestos establecidos para el efecto, esto es, que el acto administrativo se haya expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

² Entre otros, rad.:11001-03-15-000-2020-02779-00. Sala Especial de Decisión No 16 ponente: Nicolás Yepes Corrales. fecha: 03/07/2020. Consejo de Estado. rad.: 11001-03-15-000-2020-02850-00. fecha: 01/07/2020. Seccion: Sala Plena catorce especial de decisión. ponente: Alberto Montaña Plata. Consejo de Estado. rad: 11001-03-15-000-2020-02748-00. fecha: 26/06/2020. Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón.

³ Entre otras, Sala Plena. Magistrado Ponente: Oscar Alfonso Granados Naranjo. 25 de junio de 2020. Expediente N°: 15001-23-33-000-2020-00673-00. Sala Plena. Magistrado Ponente: José Ascención Fernández Osorio. 25 de junio de dos mil veinte (2020). Rad: 15001-23-33-000-2020-00240-00. Sala Plena, Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA, 3 de julio de dos mil veinte (2020), Rad: 1500123330002020-00385-00.

Por último, aduce que el Decreto 36 de 2020, fue expedido con fundamento en las facultades propias y ordinarias del Alcalde Municipal de Ramiriquí, lo cual no se ve afectado por el hecho de que en el acto analizado se haga mención al Decreto Legislativo No. 461 de 2020, puesto que realmente en él no se desarrolla en medida alguna el contenido normativo de decretos expedidos en el marco del estado de excepción, condición necesaria para que proceda el control inmediato de legalidad.

Cumplidos, entonces, los trámites establecidos en dicha normatividad, se procede a ejercer control de legalidad sobre el Decreto 36 de 30 de marzo de 2020.

II- CONSIDERACIONES

1. Competencia del Tribunal

De acuerdo con el artículo 151-14 del CPACA, esta Corporación es competente por la materia para ejercer en única instancia el CIL sobre el Decreto antes referido, que –en términos del artículo 136 ibídem- es un acto de carácter general, proferido por una autoridad territorial (el alcalde municipal de Ramiriquí), en ejercicio de la función administrativa, y aparentemente en desarrollo de algún decreto legislativo expedido en el Estado de Excepción, según se verá adelante. También lo es por razón del territorio, al estar el citado municipio -donde se expidió el decreto bajo control- ubicado en el departamento de Boyacá.

2. Problema jurídico

En esta oportunidad le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar si el **Decreto 36 de 30 de marzo de 2020**, *“POR EL CUAL SE*

EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE RAMIRIQUI – BOYACA DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADO POR EL DECRETO No. 029 Y 030 DE 2020”, se ajustan o no a los dictados superiores, tomando como parámetro y referente de control lo regulado en los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

Con la finalidad de resolver el problema jurídico planteado, previamente se abordarán estos temas: i) el alcance del control inmediato de legalidad; ii) la modificación del presupuesto en los estados de excepción; iii) **el Decreto Legislativo 461 de 2020**, expedido por el Gobierno Nacional; iv) el fondo territorial de gestión de riesgo; v) el impuesto de transporte de hidrocarburos; y vi) solución del caso concreto.

3. Alcance del control inmediato de legalidad

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*” dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.

El control inmediato de legalidad, de ahora en adelante CIL, es un mecanismo de revisión automática de legalidad establecido como forma de restablecer el equilibrio de poderes que inevitablemente se puede ver alterado con la asunción de extraordinarias potestades por parte del Ejecutivo, como legislar, suspender leyes e imponer restricciones al ejercicio de los derechos ciudadanos.

El Consejo de Estado⁴ haciendo suyas las palabras de la sentencia mediante la cual la Corte Constitucional revisó el proyecto de ley estatutaria de los Estados de Excepción, puntualizó en torno al CIL 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*”.

Además este medio de control ha sido identificado por la jurisprudencia de ese Alto Tribunal⁵ con las siguientes notas distintivas: su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía⁶, su inmediatez⁷, su oficiosidad⁸ y el tránsito de su fallo a cosa juzgada relativa⁹.

En cuanto al alcance de este control, se destaca en el mismo fallo, su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye:

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de ‘conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos’” (Subrayado fuera de texto).

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena, 17 de septiembre de 1996, ponencia de Mario Alario Méndez

⁵ Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA)

⁶ “Consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”.

⁷ “(...) el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: ‘inmediato’, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características: “i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos. “ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. (...) “iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.

⁸ “(...) consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa ‘o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona’”

⁹ “(...) habida consideración de que si bien el control automático o ‘inmediato’ en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para ‘con el resto del ordenamiento jurídico’, razones tanto de índole pragmático (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fixar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos (...).”

Sobre el particular, el Consejo de Estado en auto proferido el 22 de abril de 2020¹⁰, CP.: Stella Jeannette Carvajal Basto, ahondó en el carácter integral y compatible del CIL, así:

“...el control es integral dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)¹¹ y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos¹².”
(Negrilla del original)

Recientemente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en auto proferido el 14 de mayo de 2020, CP.: Carlos Enrique Moreno Rubio, al examinar la Resolución n°. 223 de 17 de abril de 2020, expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, reflexionó nuevamente sobre el CIL y señaló¹³:

“El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos con el fin de verificar que estén conformes con los fines del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración” (negrilla fuera de texto).

En la misma providencia, se indicó, además, que se trata de una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los estados de excepción.

¹⁰ 11001-03-15-000-2020-01163-00

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

¹² En este mismo sentido Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

¹³ Expediente n° 11001-03-15-000-2020-01882-00

4. Modificación del presupuesto en los estados de excepción

El Consejo de Estado al resolver un asunto relacionado con el control inmediato de legalidad, en sentencia de 28 de enero de 2003, CP.: Alier Eduardo Hernández Enríquez¹⁴, sobre el tema de la competencia para realizar modificaciones al presupuesto en estados de excepción, sostuvo lo siguiente:

“Adicionalmente, debe advertirse, como lo ha expresado esta Corporación en otras oportunidades¹⁵, que la competencia atribuida al Gobierno por el artículo 31 citado, para liquidar el presupuesto general de la Nación, se extiende a aquellos eventos en los que se trata de una adición al mismo efectuada por el Congreso o por el mismo Gobierno, en los términos de los artículos 65 y siguientes de la Ley 38 de 1989 y 55 –incisos 13 y 17–, 35 y 36 de la Ley 179 de 1994 (compilados en los artículos 79 y siguientes del Decreto 111 de 1996), y en el último caso, especialmente, de los artículos 69 de la Ley 38 de 1989 y 36 de la Ley 179 de 1994 (compilados en el artículo 83 del Decreto 111 de 1996), según los cuales los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale, y en tal evento, la fuente del gasto público será el decreto que declare el respectivo estado de excepción.” -Subraya fuera del texto-

La Corte Constitucional, en sentencia C-434 de 2017, MP. Diana Fajardo Rivera, al referirse a la facultad de modificar el presupuesto durante la declaratoria del estado de excepción de EEESE, señaló lo siguiente:

“5.4.2 Las modificaciones al presupuesto general de la Nación en los estados de excepción

7. La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. De este modo, la Corte ha considerado que rige el principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición,

¹⁴ expediente: 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004)

¹⁵ Ver, entre otras, sentencia CA-026 del 21 de junio de 1999, expedida por la Sala Plena.

modificación o adición, en virtud de la trascendencia del principio democrático en la adopción de las decisiones sobre el uso y destinación de los recursos públicos¹⁶.

8. Al consagrar los anteriores mandatos, sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que **las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional**, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se **convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación**, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, **con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción**.

9. En concordancia con lo anterior, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación señala que los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale y que la fuente de gasto público será el decreto declaratorio del respectivo estado de excepción. De manera complementaria, el artículo 84 del mismo Estatuto indica que, conforme a lo establecido en la Constitución, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización.

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 República¹⁷.

La generación de créditos adicionales a los inicialmente incorporados en el presupuesto implica nuevas apropiaciones, que se abren en el curso de la

¹⁶ Cfr. Sentencias C-625 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Unánime; C-006 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. A.P.V. Mauricio González Cuervo; Sentencia C-192 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero. S.V. José Gregorio Hernández Galindo; C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Unánime; C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁷ En la Sentencia C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Unánime, la Corte subrayó: "11. En ese orden de ideas, si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), por lo cual esta Corporación ya había indicado que 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 apropiaciones". En el mismo sentido, ver la Sentencia C-483 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Unánime.

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 tributos¹⁸. Por el contrario, los traslados ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera la sumatoria 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 presupuesto¹⁹.

11. Esta Corporación ha precisado que en los eventos en los cuales el Presidente de la República incluye créditos adicionales en el presupuesto, la fuente de los recursos ha de encontrarse previamente determinada y, de haber sido un decreto legislativo, este será objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte. Por su parte, en la medida en que los traslados presupuestales pretenden cambiar la destinación de partidas específicas, con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el control de constitucionalidad recae en la revisión automática del decreto legislativo que los introduzca, a partir de la conexidad entre los citados traslados y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, así como la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Este último análisis implica el estudio, tanto de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la forma en que se afectan las partidas que se disminuyen²⁰. De la misma manera, incluye la constatación de que los traslados presupuestales que se disponen no supongan la transgresión de límites constitucionales a la modificación del presupuesto, como ocurre con el gasto público social que, según el artículo 349 de la Constitución Política, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación²¹.” -Subraya la Sala-

¹⁸ Cfr. Sentencias C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araújo Rentería. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández; y C-148 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Araújo Rentería. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁹ En la Sentencia C-206 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell. S.V. Jorge Arango Mejía, reiterada en la Sentencia C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte refirió: “[e]n el traslado presupuestal, como se dijo, 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 apropiaciones. // Con el empleo de esta figura no se produce un incremento en la magnitud global del presupuesto, sino que tan solo se transfieren partidas de unos renglones debidamente apropiados a otros que no lo fueron o cuya apropiación es insuficiente para cubrir los compromisos asumidos”.

²⁰ Cfr. Sentencias C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araújo Rentería. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández; y C-148 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Araújo Rentería. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández.

²¹ Sentencia C-146 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime.

Ahora, pasará la Sala a estudiar en concreto cuales fueron las determinaciones en materia presupuestal adoptadas durante el EESE declarado en virtud de la pandemia causada por el Coronavirus COVID-19.

5. El Decreto Legislativo 461 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional

El Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un 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 ese decreto, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional, el que se fundamentó en entre otras, en las siguientes consideraciones:

Para ello, argumentó que *“ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”* se hacía *“necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”*; en consecuencia, era necesario 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”*. Por estas y otras razones, decretó:

“(…) Artículo 1. Declárese 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 este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo (...)” – Negrilla fuera del texto original –.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el mencionado decreto, tal como se informa en la página de noticias de esa Corporación, con fundamento en las siguientes razones:

“La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.

Para la Corte, el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.

...

Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas.

La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado”.

Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, se profirió el **Decreto Legislativo 461 de 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*”, en el cual se consigna lo siguiente:

“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 y 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, en todo caso, 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 de 2020, y únicamente durante su vigencia”.

Y, en consecuencia, mediante ese decreto se dispuso lo siguiente:

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

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

PARÁGRAFO 3. Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente

(Parágrafo 3, Adicionado por el Art. 25 del Decreto 538 de 2020)

(...)

ARTÍCULO 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”.

En lo que a este estudio interesa, el artículo primero transcrito fue declarado exequible de manera condicionada en Sentencia C-169 de 2020 emitida por la Corte Constitucional, **M.P. Antonio José Lizarazo Campo**. El Comunicado n° 24 de esa Alta Corporación informó la parte resolutive de la providencia de la siguiente manera:

“Primero. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.” -Subraya fuera del texto-.

En el citado comunicado se indican las motivaciones que llevaron a la Corte Constitucional a adoptar tal decisión, a saber:

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

La facultad concedida en el artículo 1° del decreto objeto de control habilita a gobernadores y alcaldes **para que modifiquen**, si lo consideran pertinente, los presupuestos de la **actual vigencia fiscal** de sus respectivas entidades territoriales, con el **único objeto de reorientar rentas de destinación específica** -con excepción de las establecidas por la Constitución-, **pero no para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de tales rentas**, sin que requieran para ello autorización previa de asambleas y concejos, **con la única finalidad atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.**

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

La modificación del presupuesto de las entidades territoriales, por otra parte, no se encuentra regulada **en la Constitución. El artículo 352 de la Constitución dispone sobre el particular que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo**

correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, en cuyo desarrollo y en concordancia con los artículos 300-5 y 313-5, el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 estableció que las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Conviene precisar, en relación con **la posibilidad de modificar el presupuesto de rentas y gastos, que, si bien 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 departamentales, o por los concejos distritales o municipales, se trata de una regla constitucional exigible en tiempos de paz**, como expresamente lo señala el encabezado del inciso primero de la misma disposición.

El artículo 84 de la Ley Orgánica del Presupuesto dispuso que cuando **se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización**. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones.

Así mismo, **la LEEE -Ley Estatutaria de Estados de Excepción-** previó expresamente como facultad del Gobierno Nacional durante el Estado de Conmoción Interior (Artículo 38), **modificar el presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia (literal II). El parágrafo 2o. de dicha disposición, estableció que esta facultad, entre otras, sólo puede ser atribuida al Presidente, a los Ministros, a los Gobernadores o a los Alcaldes.**

Finalmente ha de tenerse en cuenta que los principios y disposiciones establecidos en el título XII de la Constitución, entre ellos los relacionados con el presupuesto, como el artículo 345 al que se hizo referencia, “se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”, como lo dispone el artículo 353 de la Constitución.

No queda duda, entonces, que, durante los estados de excepción, **el Presidente, en desarrollo del Estado de Emergencia, puede facultar de manera específica a gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de rentas y gastos de sus respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos**. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia

y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.).

Por lo anterior, declaró la constitucionalidad **condicionada de la facultad de reorientación de rentas de destinación específica bajo el entendido de que sólo puede realizarse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, sin que ello permita modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas.**

(...)

Finalmente, respecto del artículo 3 del decreto bajo análisis, encontró la Sala que el término de duración de la emergencia sanitaria para el ejercicio de las facultades resulta razonable y consulta su finalidad. De manera que las medidas que se adopten **tendrán una vigencia limitada, en materia presupuestal a la actual vigencia fiscal**, y en materia de tarifas de los impuestos, máximo hasta la siguiente vigencia fiscal.” -Negrilla y Subraya la Sala-.

Entonces, para la Corte Constitucional las medidas adoptadas mediante el Decreto 461 de 2020, resultan constitucionales, en la medida que: (i) no impliquen modificación alguna a las leyes, ordenanzas o acuerdos que dispusieron sobre la creación o modificación de una renta de destinación específica y (ii) que las modificaciones presupuestales recaigan sobre el presupuesto de la vigencia actual, es decir, la vigencia presupuestal del año 2020.

Bajo los anteriores parámetros se analizará la legalidad de los Decretos 032 y 42 de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de Santana.

6. Los Fondos Territoriales de Gestión del Riesgo

Las administraciones departamentales, distritales y municipales, en un plazo no mayor a noventa (90) días posteriores a la fecha en que se sancionó la Ley 1523 de 2012 “*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*” debían constituir 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 ... El Fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo”²² (Negrilla fuera de texto).

Los recursos destinados a los citados fondos de acuerdo con la citada ley, “*serán de carácter acumulativo y no podrán en ningún caso ser retirados del mismo, por motivos diferentes a la gestión del riesgo*”²³.

Así pues, los fondos territoriales de gestión del riesgo son una cuenta especial que deben tener cada una de las entidades territoriales con o sin personería jurídica, con autonomía técnica y financiera territorial, cuyos **recursos no hacen unidad de caja**²⁴, que tendrán como finalidad la financiación de acciones de los procesos de gestión del riesgo, conocimiento, reducción del riesgo y manejo de los desastres.

Es evidente que algunas rentas, ingresos, o transferencias tienen destinación específica, para el caso de los fondos territoriales de gestión del riesgo de desastres, que por su naturaleza legal tienen en sus objetivos el carácter de interés público, se constituyen como cuentas especiales con recursos propios, autonomía patrimonial, independencia financiera y contable, recursos que no integran la caja general o de tesorería del ente territorial siendo totalmente independiente.

²² Artículo 54 ibídem

²³ Parágrafo del artículo 54 ibídem

²⁴ Hace referencia a que todos los ingresos se destinen a satisfacer las necesidades del ente territorial, es decir, que no hay ingresos o rentas con destinación específica, y en consecuencia, se destinan para satisfacer los gastos previamente presupuestados.

De acuerdo con el artículo 54 de la Ley 1523, el fondo podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo, estas subcuentas constituyen la herramienta más importante para la planificación de los recursos del fondo, en línea con lo formulado en el respectivo Plan Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres Municipal o Departamental según el caso, y los demás instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres, establecidos en el capítulo 3 de la Ley 1523 de 2012. Luego, el alcalde o el gobernador, respectivamente, podrán crear las subcuentas que considere necesarias, con los subprocesos de la gestión del riesgo, o para apropiar recursos destinados apalancar la gestión de escenarios de riesgo específico, algunas de las cuentas son:

-Subcuenta de conocimiento del riesgo. Los recursos destinados a apoyar proyectos de conocimiento del riesgo de desastres, en escenarios de riesgos estratégicos y prioritarios para el municipio.

-Subcuenta de reducción del riesgo. Recursos destinados a apoyar proyectos de mitigación del riesgo, presentes en el municipio y de prevención de nuevas condiciones de riesgo.

-Subcuenta de manejo desastres. Los recursos de esta subcuenta serán destinados a apoyar el financiamiento de la preparación para la respuesta a emergencias y de preparación para la recuperación, así como para brindar apoyo económico en la ejecución de la respuesta a emergencias, cubriendo las siguientes fases: a) el período de inminencia desastre y b) el período de la emergencia que incluye la atención de los afectados y la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta.

7. Impuesto de Transporte de Hidrocarburos

De acuerdo con el artículo 131 de la Ley 1530 de 2012 *“Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”* el impuesto de transporte por los oleoductos y gasoductos estipulados en los contratos y normas vigentes, incluyendo los de Ecopetrol, *“será cedido a las entidades territoriales”*.

Dicho tributo se cobrará por trimestres vencidos y estará a cargo del propietario del crudo o del gas, según sea el caso, *“El recaudo se distribuirá entre los municipios no productores cuyas jurisdicciones atraviesen los oleoductos o gasoductos en proporción al volumen y al kilometraje”*.

Dicha disposición jurídica consagra que las entidades beneficiarias de los recursos del impuesto de transporte (entidades territoriales) ejecutarán los recursos provenientes de aquél, *“...en proyectos de inversión incluidos en los planes de desarrollo con estricta sujeción al régimen de contratación vigente y aplicable, respetando los principios de publicidad, transparencia y selección objetiva”*, y atender prioritariamente con este tributo el pago de los *compromisos adquiridos a 31 de diciembre 2011*, teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 3 del artículo 144 de la Ley 1530 de 2012.

8. Solución del caso concreto

Así pues, en esta oportunidad le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar si el **Decreto 36 de 30 de marzo de 2020**, *“POR EL CUAL SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL*

MUNICIPIO DE RAMIRIQUI – BOYACA DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADO POR EL DECRETO No. 029 Y 030 DE 2020”, se ajustan o no a los dictados superiores, tomando como parámetro y referente de control lo regulado en los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

En primer lugar, se realizará el análisis de la **conexidad**, para lo cual se resalta que todo el articulado gravita en torno a la realización de unos **traslados presupuestales internos**, así que el examen correspondiente se enfocará en este punto.

En lo normativo, la motivación del acto se fundamenta en: i) los artículos 215²⁵ y 352²⁶ de la Constitución Política; ii) el **Decreto 461 de 2020²⁷ expedido por el Gobierno Nacional**; iii) el Decreto 180 de 2020²⁸ proferido por la Gobernación de Boyacá; iv) los Decretos municipales 029 y 030 de 2020, mediante los cuales se declaró la emergencia sanitaria en el municipio a causa del Coronavirus y se declara la urgencia manifiesta, con ocasión a esa declaratoria; v) los artículos 47²⁹ y 54³⁰ de la Ley 1523 de 2012³¹; vi) el artículo 42³² de la Ley 80 de 1993³³; vii) el Decreto 111 de 1996³⁴; viii) el artículo 34 del Decreto 568 de 1996³⁵; ix) el Decreto 1068 de 2015³⁶; y el Decreto 417 de

²⁵ “Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario....”

²⁶ “...la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, ...”

²⁷ 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.

²⁸ “Por el cual declara el estado de calamidad pública en el departamento de Boyacá”

²⁹ Fondo nacional de gestión de riesgo de desastres.

³⁰ Fondos territoriales.

³¹ 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.

³² Urgencia manifiesta.

³³ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

³⁴ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

³⁵ Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.

³⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y crédito público.

2020, el cual declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días.

Se advierte también que explícitamente el Decreto 36 de 30 de marzo de 2020 *“POR EL CUAL SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE RAMIRIQUI – BOYACA DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADO POR EL DECRETO No. 029 Y 030 DE 2020”*, fue expedido dentro del término de vigencia del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y del 461 de 22 de marzo de 2020, deduciéndose la conexidad material con el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En cuanto al **examen del contenido del acto y su sujeción al ordenamiento superior**, se observa que las razones expuestas por el representante legal del mencionado ente territorial para decretar el traslado presupuestal consistieron en:

“Que mediante el Decreto No 461 de 2020 el Gobierno Nacional 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”.

...

Que mediante el Decreto No 030 de marzo 24 de 2020 el Municipio de Ramiriquí declara la urgencia manifiesta en el municipio, con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus-COVID-19 y dicta otras disposiciones.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012 y en concordancia con el artículo 47 de la misma Ley, el Municipio de Ramiriquí debe crear el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres

Que el Fondo Municipal de Gestión del riesgo de Desastres, es una cuenta especial del presupuesto del municipio con autonomía técnica y financiera, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, sin personería jurídica ni planta de personal, el cual podrá crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo.

Que en ningún caso, los recursos del Fondo Municipal podrán hacer unidad de caja con las demás rentas del Municipio, conservando así su manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo del presupuesto municipal.

...

Que el movimiento presupuestal no modifica el decreto de liquidación, tampoco incluye nuevos créditos adicionales, ni aumenta la cuantía del presupuesto general para la vigencia 2020. Bajo el entendido de que los traslados internos que se efectúen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sólo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto...”.

Así pues, el acto bajo control, decretó lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: Crease el Programa Atención y Prevención de Desastres, Fondo Municipal de Gestión del Riesgo, conforme lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 1523 de 2012 y en concordancia con el artículo 47 de la misma Ley, dentro del Sector "Recursos por Transporte de hidrocarburos", presupuesto de gastos vigencias fiscal de 2020.

Parágrafo. El programa Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres deberá las siguientes subcuentas: Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo, Manejo de Desastres.

ARTICULO SEGUNDO. - Contracreditar el presupuesto de gastos e inversión del Municipio de Ramiriquí, de la vigencia fiscal de dos mil veinte (2020), por la suma de QUINIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$535.000.000,00), de acuerdo con la siguiente relación.

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	FUENTE	TRASLADO
2	Gastos	NA	535.000.000
22	Gastos de inversión	NA	405.000.000
...			
2220201	con recursos por transporte de hidrocarburos	NA	405.000.000
...			
243	RECURSOS DEL BALANCE	NA	130.000.000,00
24303	TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS	NA	130.000.000,00
...			

ARTICULO TERCERO. Acreditar el presupuesto de gastos e inversiones Municipio de Ramiriquí, de la vigencia fiscal de Dos Mil Veinte (2020), por la suma

de QUINIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$ 535.000.000,00), de acuerdo con la siguiente asignación.

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	FUENTE	TRASLADO
2	Gastos	NA	535.000.000
22	Gastos de inversión	NA	405.000.000
...			
2220201	con recursos por transporte de hidrocarburos	NA	405.000.000
222020109	(N) PROGRAMA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES FONDO DE GESTIÓN DEL RIESGO	NA	405.000.000,00
22202010901	(N) Subcuenta: Conocimiento del Riesgo	G- 650	1.000.000,00
22202010902	(N) Subcuenta: Reducción del Riesgo	G-650	403.000.000,00
22202010903	(N) Subcuenta: Manejo de desastres	G-650	1.000.000,00
24303	TRASPORTE DE HIDROCARBUROS	NA	130.000.000,00
24303010701	(N) Programa Prevención y Atención de Desastres Fondo Municipal de Gestión del Riesgo	NA	130.000.000,00
2430301070101	(N) Subcuenta: Conocimiento del Riesgo	G-650	0, 00
2430301070102	(N) Subcuenta: Reducción del Riesgo	G-650	130.000.000,0

ARTICULO CUARTO. Enviar copia del presente Decreto a la Secretaria Jurídica del Departamento y Secretaria de Hacienda del Municipio de Ramiriquí, para los fines pertinentes”.

De lo anterior se puede concluir que en el **artículo 1º** del acto bajo control el alcalde creó el Programa Atención y Prevención de Desastres, Fondo Municipal de Gestión del Riesgo, es decir, un fondo territorial de gestión del Riesgo, conforme a lo dispuesto en los **artículos 47 y 54 de la Ley 1523 de 2012**, dentro del **Sector "Recursos por Transporte de hidrocarburos"**, del presupuesto de gastos de la vigencia fiscal de 2020, que tendrá las siguientes subcuentas: Conocimiento del Riesgo, Reducción del Riesgo, Manejo de Desastres.

En consecuencia, la Sala estima que la mencionada disposición es desarrollo de los artículos 47 y 54 de la Ley 1523 de 2012, que consagran la obligación de las

administraciones municipales de constituir sus propios fondos territoriales de gestión del riesgo bajo el esquema del Fondo Nacional, y de acuerdo con el artículo 54 ibídem, los alcaldes podrán crear subcuentas para los diferentes procesos de la gestión del riesgo, las que constituyen la herramienta más importante para la planificación de los recursos del fondo, en línea con lo formulado en el respectivo Plan Territorial de Gestión del Riesgo de Desastres Municipal, y los demás instrumentos de planificación para la gestión del riesgo de desastres, establecidos en el capítulo 3 de la Ley 1523 de 2012.

Luego, el alcalde de Ramiriquí puede por disposición legal crear las subcuentas que consideren necesarias, con los subprocesos de la gestión del riesgo, o para apropiar recursos destinados apalancar la gestión de escenarios de riesgo específicos, algunas de las cuentas son precisamente las que se indican en el acuerdo bajo control.

En consecuencia, la Sala estima que la mencionada disposición es desarrollo no solo de los artículos 47 y 54 de la Ley 1523 de 2012 sino también del **Decreto 461 de 2020**, bajo el entendido que la creación del mencionado fondo municipal de gestión del riesgo, implicó la modificación del presupuesto del ente territorial de Ramiriquí, lo que de acuerdo con el inciso 3º del artículo 1º del decreto legislativo en mención, podía hacerlo el alcalde sin autorización del concejo municipal, siempre y cuando se tratara de la reorientación de las rentas de destinación específica, como pasará a analizarse.

Como se mencionó en las consideraciones, el Decreto 461 de 2020, en materia presupuestal señala que los alcaldes pueden **redireccionar las rentas de destinación específica** para hacer frente a las causas que motivaron la

declaratoria del EEESE, sin requerir la autorización de los Concejos municipales, pudiendo realizar adiciones, modificaciones y demás operaciones presupuestales a que haya lugar.

En los **artículos 2º y 3º del acto bajo control** se advierte que el alcalde de Ramiriquí una vez que crea el mencionado fondo territorial de gestión del riesgo, realiza un traslado presupuestal interno dentro del presupuesto de gastos del municipio para la vigencia fiscal 2020, disminuyendo –contracreditando– los rubros de transporte de hidrocarburos de \$405.000.000 y \$130.000.000 lo que arroja un total de QUINIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$535.000.000,00), y aumentando -acreditando- en ese mismo monto las partidas “*programa prevención y atención de desastres fondo de gestión del riesgo*”, “(N) *Subcuenta: Conocimiento del Riesgo*”, “(N) *Subcuenta: Reducción del Riesgo*” y “(N) *Subcuenta: Manejo de desastres*”.

Respecto a la reorientación de los recursos recaudados por el *impuesto al transporte de hidrocarburos*, como se indicó en las consideraciones, tiene creación legal (ley 1530 de 2012) y destinación específica (***proyectos de inversión incluidos en los planes de desarrollo*** y el pago de los ***compromisos adquiridos a 31 de diciembre 2011***), cumpliéndose así con el requisito establecido en el **Decreto 461 de 2020**.

También se advierte que en el Decreto bajo control no se hace modificación alguna a la ley que dispuso sobre la creación o modificación de la renta de destinación específica (*impuesto al transporte de hidrocarburos*), **limitándose a reorientar esa renta** para la atención de la emergencia, y tal modificación presupuestal recae **sobre el presupuesto de la vigencia 2020**, con lo cual se

concluye que en relación con dicha renta el decreto analizado se ajusta a los condicionamientos señalados en el Decreto 461 de 2020.

Ahora, en cuanto a la temporalidad, habrá de señalarse que la emergencia sanitaria fue declarada en la **Resolución 385 de 12 de marzo, en los siguientes términos:** *“Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada”*. Después y con el objetivo de prevenir y controlar la propagación del covid-19 en la población vulnerable, el Gobierno Nacional extendió la Emergencia Sanitaria hasta el **31 de agosto**, mediante la Resolución 844 de 2020. En consecuencia, el Decreto 036 de 30 de marzo de 2020, satisface el requisito de temporalidad señalado en el artículo 3° del Decreto 461 de 2020.

En cuanto a la destinación del mencionado traslado presupuestal ordenado en el Decreto 36 de 2020, es evidente que cumple con la finalidad descrita en los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020, en tanto, se señala de manera específica que los **recursos serán destinados** para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta -decretada en ese ente territorial mediante el Decreto municipal No 030 de 24 de marzo de 2020 con fundamento en el Decreto legislativo 440 de 2020- y por ende, por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19, **lo que se encuentra ajustado a derecho**, en tanto que (i) se sustenta en el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, en el marco de lo dispuesto en el Decretos 417 de 2020; y ii) con la finalidad de ejecutar los recursos necesarios para atender el estado de emergencia y de calamidad, se realizaron los citados **traslados presupuestales con rentas de destinación específica (los recursos recaudados por el tributo**

por transporte de hidrocarburos), denotando que la medida en cuestión guarda conexidad con las causas que originaron la expedición del decreto legislativo 461 de 2020 que así lo habilita.

Por lo anterior, la Sala concluye que los **artículos 2º y 3º** del acto bajo revisión se encuentran ajustados a derecho en cuanto a reorientar los recursos de destinación específica del impuesto al transporte de hidrocarburos.

La Sala Plena también encuentra que el **Decreto 32 de 2020** respecto a la reorientación de los recursos del impuesto al transporte de hidrocarburos, cumple con el requisito de **proporcionalidad**, por cuanto instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis sanitaria derivada por la propagación del COVID19. Ello, en consideración que el acto objeto de control de legalidad acoge las medidas excepcionales de los Decretos 417 y 461 de 2020.

En conclusión, el **Decreto 036 de 2020** respecto a la reorientación de los citados recursos de destinación específica, cumple con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, toda vez que **(i)** busca conjurar los efectos de la pandemia generada por el Covid-19 y **(ii)** justifica el decreto de los traslados presupuestales internos para contener los efectos negativos de la crisis sanitaria derivada de la pandemia coronavirus COVID-19; en consecuencia, se resolverá declarar su legalidad, por las razones atrás expuestas.

En cuanto al **artículo 4º del acto bajo control**, se aprecia que se ordena enviar copia del Decreto municipal a la Secretaria Jurídica del Departamento y

Secretaria de Hacienda del Municipio de Ramiriquí, “*para los fines pertinentes*”, la Sala aprecia que pese a su vaguedad e imprecisión no resulta ilegal en la medida en que sencillamente se trata de dar a conocer la adopción de esa determinación para que las dependencias competentes procedan a su ejecución , y por ello serán declarado ajustado al ordenamiento jurídico.

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 36 del 30 de marzo de 2020, “*POR EL CUAL SE EFECTUAN UNOS TRASLADOS DENTRO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE RAMIRIQUI – BOYACA DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA DECLARADO POR EL DECRETO No. 029 Y 030 DE 2020*”, por las razones expuestas en la parte resolutive.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



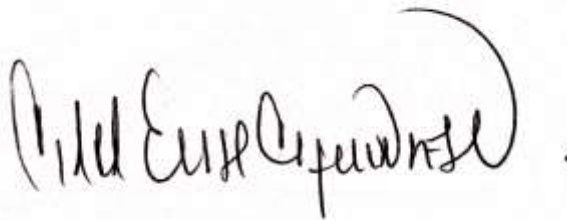
LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ

Magistrada

AUSENTE CON PERMISO
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado