



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala Plena

Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, agosto catorce (14) de dos mil veinte (2020)

Decreto No. 031 de 31 de marzo de 2020

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Cerinza**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-01281-00

De conformidad con los artículos 185 y 187 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena de este Tribunal a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Trámite:

El Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en adelante EESE, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de su expedición.

En virtud de la expedición ese decreto, el Tribunal Administrativo de Boyacá expidió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020 y requirió a las autoridades departamentales y municipales ubicadas dentro del Distrito Judicial de Boyacá para que remitieran los actos administrativos proferidos en desarrollo de la mencionada declaratoria y las que en futuro se decreten, a efecto de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994).

En acatamiento de lo anterior, el **Municipio de Cerinza** remitió el **Decreto No. 031 de 31 de marzo de 2020** por medio de mensaje de datos.

1.2. Auto que avoca conocimiento (Archivo No. 5):

*Mediante auto proferido el 1 de junio de 2020, el Despacho resolvió, entre otras cosas, (i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el **Decreto No. 031 de 31 de marzo de 2020** expedido por el **Alcalde del Municipio de Cerinza** y (ii) ordenar que, dentro del término de cinco días, se remitieran los antecedentes administrativos de dicho acto administrativo y se rindiera un informe sobre los motivos concretos que dieron lugar a la creación de un nuevo rubro en el presupuesto de gastos del municipio para la vigencia 2020, así como las gestiones y operaciones presupuestales desarrolladas con ocasión al mismo.*

1.3. Intervenciones:

1.3.1. Municipio de Cerinza: (Archivo No. 11)

El Alcalde y Secretario de Hacienda del Municipio de Cerinza argumentaron que, para un mayor control en el presupuesto, se creó un rubro matriz de prevención y atención de desastres, con el fin de no hacer unidad de caja con la atención de emergencias que no son causa de la pandemia, estas eran (i) sanitización del municipio, control de entrada y salida de vehículos, automotores y motociclistas; (ii) entrega de ayudas humanitarias a población adulta mayor y población vulnerable y (iii) desarrollo y aplicación de protocolos y elementos de bioseguridad, para la atención de las diferentes entidades del municipio.

1.3.2. Ciudadanía:

Dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, ningún ciudadano presentó escrito de intervención.

1.4. Concepto del Ministerio Público: (archivo No. 13)

La señora Procuradora Judicial II 121 delegada ante este Tribunal, opina que el acto administrativo bajo examen debe declararse ajustado a la normatividad.

Sostuvo que el acto administrativo cumple con el criterio de proporcionalidad, toda vez que no solo se fundamentó en las normas de orden nacional que se han expedido con ocasión de la pandemia, sino que además se basó en las normas y principios aplicables a las entidades territoriales en materia presupuestal.

II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del Decreto No. 031 de 31 de marzo de 2020 "POR EL CUAL SE CREAN RUBROS PRESUPUESTALES Y SE HACE UN TRASLADO DENTRO DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL DE CERINZA – BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2020" expedido por el Alcalde del Municipio de Cerinza.

2.1. 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.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto proferido el 14 de mayo de 2020 con ponencia del Consejero Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01882-00, al examinar la Resolución No. 223 de 17 de abril de 2020 expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, dijo:

"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.

Se trata de una figura excepcional y específica que implica que las autoridades administrativas que expidan actos de contenido general en el marco de los decretos legislativos dictados durante la vigencia de un estado de excepción remitan sus decisiones a la autoridad judicial para su revisión y en caso de que no lo hagan, que la misma autoridad proceda de manera oficiosa, según lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Su ejercicio no impide que la medida objeto de control se materialice, toda vez que en el caso de los estados de excepción normalmente se requiere la adopción de decisiones urgentes que conlleven a mitigar la situación de emergencia que deriva su declaratoria."

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.

A su turno, en el auto proferido el 22 de abril de 2020 dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01163-00, con ponencia de la Consejera Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, explicó las características del control inmediato de legalidad, así:

*“Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)¹ 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 legislativos².” (Negrilla del original)*

2.2. Del estado de emergencia económica, social y ecológica (EEESE)

El Capítulo 6 – “DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN” de la Constitución Política, prevé en el artículo 215:

“ARTICULO 215. 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 periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

¹ 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.

² 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).

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos 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.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.”

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 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”, 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.

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.”

La Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el decreto, según informa la página de noticias de esa Corporación, por 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.”

Mediante el D.L. No. 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República declaró nuevamente el EESE en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados desde la vigencia del acto administrativo. Esta Sala no se detendrá sobre esta norma en tanto la disposición que se analiza fue expedida el 25 de marzo de 2020, antes de su expedición.

2.3. De las modificaciones presupuestales:

Precisa la Sala que las modificaciones presupuestales buscan adecuar el presupuesto a nuevas condiciones económicas, sociales, que se puedan presentar durante la ejecución de los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda pública o de los proyectos de inversión, y que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación presupuestal³.

³ Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Segunda Edición 2011.

Las modificaciones, así como todas las demás disposiciones en materia presupuestal, se rigen por la ley Orgánica de Presupuesto y las normas que expresamente la modifiquen, reglamenten o adicionen, es decir por el Decreto 111/1996, la Ley 617/00 y la Ley 819/03 entre otras. Dentro de aquellas modificaciones se encuentran: i) las adiciones presupuestales, y ii) los traslados presupuestales.

Los artículos 313 y 345 Constitucionales, establecen:

“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)5. **Dictar las normas orgánicas del presupuesto** y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (Resaltado fuera de texto).

ART. 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”.

La norma transcrita consagra el **principio de legalidad del gasto**, que establece, en efecto, que no se podrá realizar inversión o gasto alguno que no se encuentre contemplado en el presupuesto de inversiones y gastos que no haya sido decretado por el Congreso, las asambleas departamentales o por los concejos municipales; la Corte Constitucional, en sentencia C-192 de 15 de abril de 1997⁴, siendo ponente el Magistrado Doctor Alejandro Martínez Caballero, 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 gubernamental⁵. 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 excepción⁶, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos.** Es cierto pues, como lo señala

⁴ Posición reiterada en sentencias C-1249 de 2001 y C-006 de 2012.

⁵ Ver sentencia C-695/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 9 y ss.

⁶ Ver, entre otras, la sentencia C-357/94 y C-695/96.

uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto..." Subrayado fuera de texto.

Lo relativo a los traslados y adiciones presupuestales está contemplado en los artículos 80, 81 y 83 del decreto 111 de 1996, lo siguiente:

ARTÍCULO 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (L. 38/89, art. 66; L. 179/94, art. 55, incs. 13 y 17).

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

ARTICULO 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces"

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1072 de 2002 sostuvo:

*"- En la medida en que el principio de legalidad es inherente al proceso presupuestal en las etapas de elaboración y ejecución (CP. Artículo 345), cualquier gasto público deberá haber sido decretado por la respectiva corporación (Congreso, asamblea, **concejo**), según la existencia de fondos, sean éstos ingresos corrientes o recursos de capital."*

El Consejo de Estado en concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil⁷ resolvió la siguiente consulta:

"...Formula entonces las siguientes preguntas:

*"1) ¿Puede la Alcaldesa del Municipio de Yopal, **suscribir contratos sin la Autorización del Concejo Municipal** de Yopal, que habla el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política, con fundamento en el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política o el artículo 110 de Decreto – Ley 111 de 1996?*

*"2) ¿Si la respuesta al interrogante anterior es negativa, puede la Alcaldesa del Municipio de Yopal **suscribir contratos sin la autorización del Concejo***

⁷Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA, concepto de 5 de junio de 2008, Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Municipal en los casos que se requiera prevenir o atender una emergencia sanitaria, de salud pública, ambiental o de otra índole?

"3) *¿Si la respuesta al primer interrogante es negativa, que debe hacer la Alcaldesa Municipal de Yopal para satisfacer las necesidades de la comunidad y prestar un servicio eficiente a la misma, cuando el Concejo Municipal se niegue a conceder autorizaciones para contratar?*

"4) *¿Si la respuesta al primer interrogante es afirmativa, con fundamento en el artículo 110 del Decreto – Ley 111 de 1996, puede la Alcaldesa, adicionalmente realizar los traslados presupuestales que le permite la ley, sin someterlos a la aprobación del Concejo Municipal?*

"5) *¿Cuál es el alcance de que la autorización del Concejo Municipal puede otorgarse en forma genérica, específica, temporal e indeterminada, como lo establece el Concepto No. 1371 de 2001 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado?*

"6) *¿Puede el Concejo Municipal exigir a la Alcaldesa Municipal de Yopal, rendir informes todos los lunes sobre los contratos y convenios suscritos, con la información requerida por ellos?*

"7) *¿Puede el Concejo Municipal conceder autorizaciones para contratar por términos de un mes, 30 días, dos meses, tres meses, etc., obligando a que permanentemente se tenga que solicitar tal autorización, en contra de los principios orientadores de la función pública establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia?" (Resaltado fuera de texto)*

Según los interrogantes formulados y absueltos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el eje central gira entorno a cómo debe proceder el ejecutivo municipal para satisfacer necesidades de la comunidad a partir del supuesto relativo a la necesidad de autorización del Concejo Municipal para que pueda suscribir contratos. Frente al interrogante número cuatro, consideró:

“Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5°, superior, aplicando en lo pertinente “los principios y las disposiciones” establecidos en el Título XII de la Carta.

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

(...)

b) Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida.⁸ En ambos casos la competencia es del Congreso

⁸ Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre

a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

c. Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”.⁹ Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.

Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si el alcalde podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), **la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas¹⁰. En ese sentido, la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular.**

Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de

10), Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz.

⁹ Decreto 568 de 1996 (marzo 21), “Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.” Art. 34. “**Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.**

¹⁰ El artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996 establece: “**ARTICULO 110.** Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación.”

manera que tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal.¹¹

(...)

**Con base en las premisas anteriores,
SE RESPONDE:**

(...)

"4). ¿Si la respuesta al primer interrogante es afirmativa, con fundamento en el artículo 110 del Decreto – Ley 111 de 1996, **puede la Alcaldesa, adicionalmente realizar los traslados presupuestales que le permite la ley, sin someterlos a la aprobación del Concejo Municipal?**

La respuesta al primer interrogante es **negativa**¹² y, por tanto, la pregunta no sería procedente. **En todo caso, se advierte que la capacidad de contratación a que se refiere el artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996¹³ en cabeza de los ordenadores de gasto, en momento alguno conlleva la facultad de hacer traslados presupuestales por fuera del marco previsto para ello en las disposiciones legales vigentes.** (Resaltado fuera de texto original)

Conforme a lo anterior, **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** ello, con mayor razón porque el alcalde en ningún caso está facultado para declarar estados de excepción, facultad con la que cuenta únicamente el Presidente de la República.

El máximo tribunal constitucional, por medio de la sentencia No. 478 de 6 de agosto de 1992, siendo ponente el Magistrado Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, sostuvo que hay una "...conexión planeación-presupuesto. El art. 342 establece la sujeción de los

¹¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre 6/99, Rad. 3774, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; sentencia de julio 28/00, Rad. 4074, C.P. Gilberto Peña Castrillón; sentencia de agosto 1º/02, Rad. 2001-0117-01(6961), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia septiembre 4/03, Rad. 2002-00389-01 (8431), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.

¹² "1) ¿Puede la Alcaldesa del Municipio de Yopal, suscribir contratos sin la Autorización del Concejo Municipal de Yopal, que habla el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política, con fundamento en el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política o el artículo 110 de Decreto – Ley 111 de 1996?

¹³ **ARTÍCULO 110.** Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (L. 38/89, art. 91; L. 179/94, art. 51).

presupuestos oficiales a los planes de desarrollo. El art. 344 prescribe que los organismos Departamentales de planeación participarán en la preparación de los presupuestos de los Municipios, en los términos que señala la ley. El art. 346 impone al gobierno nacional la debida correspondencia del presupuesto anual con el plan nacional de desarrollo. El art. 352, finalmente, confía a la Ley orgánica de presupuesto lo relativo a la coordinación de los presupuestos nacional, territoriales y de los entes descentralizados por servicios con el plan nacional de desarrollo. (...) "El presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico (...) En efecto, el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica (...) Por ello se puede entender que en Colombia se imponga el principio de la unidad presupuestal frente al de la autonomía presupuestal. El Presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. (...) El principio de la autonomía presupuestal, en el lado opuesto, ofrece a las entidades territoriales la separación financiera así sea nominal, que es el inicio del proceso autonómico. Esta libertad relativa se verá menguada en aras de **conseguir una hacienda pública coherente, coordinada, en la cual la contabilidad, los procedimientos de elaboración del presupuesto, de aprobación, ejecución y control del mismo respondan a patrones comunes**". (Subraya y negrilla fuera del texto).

Y frente a la modificación del presupuesto, en la Sentencia C-357 de 1994 con ponencia del magistrado Doctor Jorge Arango Mejía, dijo:

*"Bien sabido es que **la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad.** La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, **en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso.** Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad. La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y, hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de Gastos. Y le otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido: reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos. **Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga Si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios.**" Negrilla fuera de texto*

Los principios presupuestales antes reseñados rigen no sólo en el nivel nacional sino que también son aplicables a los niveles territoriales, en consecuencia, si en el

entorno nacional debe existir coherencia y concordancia entre planeación y presupuesto, no cabe duda que autorizar al ejecutivo para que disponga en materia presupuestal adiciones, ajustes, traslados, modificación de rubros en una gama de opciones que, prácticamente, implica todo el presupuesto municipal, vulnera las normas constitucionales que, como se precisó, regulan el manejo presupuestal.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional precisó en cuanto al alcance de las facultades otorgadas del órgano colegiado para efectuar modificaciones que se trata de una facultad exclusiva y excluyente **no delegable en el ejecutivo**:

*“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. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto...”¹⁴ (Negrilla y Subrayado fuera de texto).*

De otra parte, el Decreto 111 de 1996 ordena a las entidades territoriales expedir su normatividad presupuestal siguiendo “las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial” (artículo 109). Adicionalmente, tanto las leyes especiales sobre organización de los municipios como la Constitución Política **fijan en cabeza de la corporación administrativa las competencias en materia presupuestal.**

La Corte Constitucional en la Sentencia C-772 de 1998¹⁵ había precisado:

“...Ahora bien, qué pasa si no se trata de créditos adicionales sino de traslados presupuestales internos que no afectan el monto global del presupuesto aprobado por el Congreso?”

En virtud de los traslados, ha dicho la Corte Constitucional, “...se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la

¹⁴ Sala Plena de la Corte Constitucional. Referencia: expediente OP-055. Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley N° 232 de 2000, Senado; N° 178 de 1999, Cámara, “Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los diez años de existencia y trabajo por el desarrollo de la región y del país del Instituto Universitario de la Paz y se ordenan unos gastos a cargo del presupuesto nacional.”. Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Bogotá, veintiocho (28) de noviembre de dos mil uno (2001).

¹⁵ Conoció en esa ocasión la Corte Constitucional de la demanda contra los parágrafos de los artículos 41 y 42 del D.L. 80 de 1993.

cantidad de otra partida (crédito), ...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”¹⁶

*Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto arriba transcritas, que regulan lo atinente a su modificación, especialmente lo estipulado en el artículo 80 de dicho estatuto, **que establece que el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso, los proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto**, “...cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública o inversión”, y el del artículo 83, que autoriza al gobierno para hacerlos a través de decretos legislativos **en los casos de declaratoria de estados de excepción**, es claro que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto, **consagran o viabilizan la posibilidad de que las “autoridades administrativas” modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades públicas, ni efectuando traslados ni autorizando créditos adicionales.***

Se concluye que en lo referido a traslados presupuestales el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución, a través del estatuto orgánico, previó dos escenarios distintos que determinan la autoridad competente para efectuarlos:

*En el primero de ellos, esto es cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades públicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas, el traslado **deberá hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso.***

En el segundo, esto es cuando se trate de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción, el competente para efectuarlos será el Gobierno, mediante decreto, en los términos que éste señale.”

Entonces, bajo esos parámetros ha de proceder la Sala a estudiar el tema de las modificaciones al presupuesto en los estados de excepción.

2.4. Modificación al Presupuesto en los estados de excepción.

El Consejo de Estado al resolver un control inmediato de legalidad, en sentencia de 28 de enero de 2003, proferida dentro del proceso Radicación número: 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), (Consejero Ponente: Doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez), sobre el tema de la competencia para realizar modificaciones al presupuesto en estados de excepción, sostuvo:

¹⁶ Corte Constitucional, sentencias C-206 de 1993, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

“Adicionalmente, debe advertirse, como lo ha expresado esta Corporación en otras oportunidades¹⁷, 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 (M.P. Doctora Diana Fajardo Rivera), al referirse a la facultad de modificar el presupuesto durante la declaratoria del estado de excepción de EESE, 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, 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 públicos¹⁸.

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,

¹⁷ Ver, entre otras, sentencia CA-026 del 21 de junio de 1999, expedida por la Sala Plena.

¹⁸ 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.

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 República¹⁹.

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 tributos²⁰. 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 presupuesto²¹.

11. Esta Corporación ha precisado que en los eventos en los cuales el Presidente de la República incluye créditos adicionales en el presupuesto, la

¹⁹ 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.

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 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”.

fuerza 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 disminuyen²². 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 asignación²³.” -Subraya la Sala-

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

2.5. De las medidas presupuestales adoptadas en el EEESE declarado a causa del COVID-19.

El EEESE, fue declarado por el Gobierno Nacional por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el cual se fundamentó en las siguientes:

*“Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, así-
(...)*

k. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.

(...)

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN.

Que por las anteriores motivaciones y 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 hace

²² 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.

²³ Sentencia C-146 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime.

necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.

Que la adopción de medidas de rango legislativo --decretos ley, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

(...)

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 100 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.

(...)

Medidas

Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales. tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

(...)

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.

(,,)

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestares necesarias.

DECRETA:

(...)

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.** -Subraya y negrilla fuera del texto-

Dentro de ese contexto, fue expedido el Decreto 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

“Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

(...)

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

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

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

Que algunas leyes, ordenanzas 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:

“DECRETA:

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

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

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

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

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

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.*

Bajo los anteriores parámetros se analizará la legalidad del Decreto No. 031 de 31 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Cerinza.

2.6. Del acto administrativo objeto de control:

En el Decreto No. 031 de 31 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Cerinza decretó:

ARTÍCULO PRIMERO: Crease en el presupuesto de Gastos del Municipio de Cerinza - Boyacá, vigencia fiscal 2020 los rubros que a continuación se detallan

CODIGO	RUBRO	GASTO
2	EGRESOS TOTALES	0.00
22	Inversión	0.00
225	Con recursos propios de destinación especial	0.00
22511	Prevención y atención de desastres	0.00
2251101	Prevención y atención de desastres COVID 19	0.00

ARTÍCULO SEGUNDO: Efectúese traslado en el presupuesto de gasto de Funcionamiento e Inversión del Municipio de Cerinza – Boyacá para la vigencia 2020, por la suma de **CIENTO VEINTIÚN MILLONES DE PESOS (121.000.000.00) M/CTE**, de acuerdo al siguiente detalle:

CONTRACREDITOS

CODIGO	RUBRO	CONTRACREDITOS
2	EGRESOS TOTALES	121.000.000.000
22	Inversión	15.000.000.00
225	Con recursos propios de destinación especial	15.000.000.00
22504	Estampilla Cultura	15.000.000.00
2250401	Fomento eventos culturales	15.000.000.00
23	RECURSOS DE CAPITAL	106.000.000.00
232	RECURSOS DE BALANCE	106.000.000.00
2321	Inversión	106.000.000.00
23212	Con recursos propios de destinación especial	106.000.000.00
232121	Sobretasa Bomberil	6.000.000.00
23212101	Contratos con bomberos voluntarios	6.000.000.00
232122	Estampilla adulto mayor	30.000.000.00
23212201	Atención integral a la población adulto mayor	15.000.000.00
23212202	Atención integral a la población adulto mayor a través de centros de protección	15.000.000.00
232124	Estampilla deporte	10.000.000.00
23212401	Fomento a la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y educación física	10.000.000.00
232125	Contribución 5% ley 418 de 1997	60.000.000.00
23212501	Apoyo gastos propios del PICSS	60.000.000.00
	TOTAL CONTRACREDITOS INVERSION Y RECURSOS DE CAPITAL	121.000.000.00

CREDITOS

CODIGO	RUBRO	CREDITO
2	EGRESOS TOTALES	121.000.000.00
22	Inversión	121.000.000.00
225	Con recursos propios de destinación especial	121.000.000.00
22511	Prevención y atención de desastres	121.000.000.00
2251101	Prevención y atención de desastres COVID 19	121.000.000.00
	TOTAL CREDITOS INVERSION Y RECURSOS DE CAPITAL	121.000.000.00

ARTÍCULO TERCERO: *Autorizar Secretario de Hacienda para que a través de la oficina de tesorería, presupuesto y contabilidad se realicen las modificaciones al PAC, para el cumplimiento del presente Decreto.*

ARTÍCULO CUARTO: *enviar el presente decreto a la oficina jurídica del Departamento de Boyacá, Contraloría General de Boyacá.*

ARTÍCULO QUINTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”*

Lo anterior, con fundamento en lo siguiente:

- “(…)
1. *Que el Presidente de la Republica de Colombia, mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades constitucionales y en especial las del artículo 215 de la Constitución Nacional en la ley 137 de 1994, decreto es estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.*
 2. (…)
 3. *Que mediante decreto 461 del 22 de marzo de 2020, el gobierno nacional autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el decreto 417 de 2020.*
 4. *Que el artículo primero del decreto 461 del 22 de marzo de 2020 a la letra dice*
 - (…)
 5. *Que mediante decreto 488 del 27 de marzo de 2020, el gobierno nacional dicta medidas del orden laboral, dentro del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.*
 6. *Que, según la dirección de epidemiología y Demografía del ministerio de salud y Protección social, la Población Colombiana con mayor riesgo de afectación de la pandemia del nuevo coronavirus COVID 19 seria de un 34.2% del total de la población.*
 7. *Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se genera la afectación al empleo por la alteración de las diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresas que afectan los ingresos de los Habitantes de Cerinza Boyacá y el cumplimiento de compromisos previamente adquiridos por lo que es necesario promover traslado de recursos para mitigar en parte las consecuencias de la pandemia del nuevo coronavirus COVID 19.*
 10. *Que el Alcalde Municipal en reunión con el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de desastres, el día 25 de marzo de 2020, socializo la necesidad de decretar la urgencia manifiesta con ocasión de la declaratoria del estado emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el decreto 417 de 2020 con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta el país por causa del nuevo coronavirus COVID 19. El cual dio concepto favorable para la declaratoria de calamidad pública y urgencia manifiesta en el Municipio de Cerinza Boyaca.*

11. *Que el Alcalde Municipal de Cerinza Boyacá mediante decreto 030 del 25 de marzo de 2020, declaro la urgencia manifiesta en el Municipio de Cerinza Boyacá, con ocasión de la declaratoria del estado emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta el país por causa del nuevo coronavirus COVID 19 y se dictan otras disposiciones.*
12. *Que el Alcalde Municipal mediante decreto 066 del nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020) **FIJO EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE CERINZA, VIGENCIA COMPRENDIDA ENTRE EL PRIMERO (01) DE ENERO AL TREINTA Y UNO (31) DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE (2020).***
13. *Que el Alcalde Municipal mediante decreto 004 del dos (02) de Enero de dos mil veinte (2020) **LIQUIDO EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE CERINZA, VIGENCIA COMPRENDIDA ENTRE EL PRIMERO (01) DE ENERO AL TREINTA Y UNO (31) DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE (2020).***
14. *Que el Honorable Concejo Municipal aprobó el acuerdo No 002 de 2020, mediante el cual se faculta al Alcalde Municipal de Cerinza Boyacá, para realizar modificaciones presupuestales; sin perjuicio de las facultades otorgadas en otros actos administrativos del Concejo Municipal los traslados presupuesta/es de los gastos de funcionamiento de la sección Alcaldía y sus dependencias serán adelantadas por el Despacho del Alcalde en el transcurso de la vigencia en obediencia del artículo 34 del decreto 568 de 1996. Las apropiaciones restantes podrán ser trasladadas siempre y cuando no superen los montos totales aprobados en cada programa independientemente que su fortalecimiento provenga de una fuente de recursos distinta."*
15. *Que el Secretario de Hacienda Municipal certificó que existen saldos disponibles para hacer traslado de los rubros que se detallan a continuación:*

2250401	Fomento eventos culturales	15.000.000.00
23212101	Contratos con bomberos voluntarios	6.000.000.00
23212201	Atención integral a la población adulto mayor	15.000.000.00
23212202	Atención integral a la población adulto mayor a través de centros de protección	15.000.000.00
23212401	Fomento a la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y educación física	10.000.000.00
23212501	Apoyo gastos propios del PICSS	60.000.000.00

16. *Que el Secretario de Hacienda Municipal expidió la respectiva modificación."*

2.7. Análisis de legalidad del Decreto No. 031 de 31 de marzo de 2020:

La Sala Plena se detendrá, primero, en los aspectos formales y, en segundo lugar, en los materiales.

2.7.1. Aspectos formales:

El Decreto No. 031 de 31 de marzo de 2020 fue expedido por el alcalde del Municipio de Cerinza. En efecto, este funcionario se encuentra facultado para expedir los actos administrativos que tengan como fin la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, de conformidad con los artículos 84²⁴, 91²⁵ y 93²⁶ de la Ley 136 de 1993.

Por otra parte, se evidencia que el acto administrativo cumple los elementos formales generales como el número consecutivo, la fecha, identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, la resolutive y la firma del alcalde municipal.

2.7.2. Aspectos materiales:

2.7.2.1. Conexidad:

Como se indicó en el acápite anterior, este es, el relacionado con el contenido del decreto bajo examen cita el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el EESE, además del Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, expedido en desarrollo del mencionado estado de excepción, se dispuso la adopción de medidas presupuestales a cargo de los gobernadores y alcaldes, para el **redireccionamiento de recursos de destinación específica** para atender las necesidades derivadas de la emergencia, cuyas facultades invoca el alcalde de Cerinza para expedir el Decreto 031 de 31 de marzo de 2020, así las cosas, se deduce la conexidad entre éste y el estado de excepción y las normas que le desarrollan.

2.7.2.2. Del contenido del acto administrativo:

El Decreto No. 031 de 31 de marzo de 2020 resolvió:

²⁴ “**ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”

²⁵ “**ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

(...)

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.”

²⁶ “**ARTÍCULO 93. ACTOS DEL ALCALDE.** El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias.”

1. Crear los rubros de Egresos Totales – Inversión – Con recursos propios de destinación especial – prevención y atención de desastres.
2. Se realizó un traslado en el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión por la suma de \$121.000.000 sobre recursos de destinación especial: (i) estampilla cultura (\$15.000.000); (ii) Sobretasa Bomberil (\$6.000.000); (iii) estampilla adulto mayor (\$30.000.000); (iv) estampilla deporte (\$10.000.000) y (v) contribución 5% Ley 418 de 1997 (\$60.000.000).
3. Como acreditó a prevención y atención de desastres la suma de \$121.000.000.

Lo primero que advierte la Sala es que el acto administrativo se fundamentó en los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 461 de 22 de marzo de 2020, deduciéndose la conexidad material con el EEESE.

2.7.2.2.1. Sobre las operaciones presupuestales autorizadas en los Decretos EEESE:

Como ya se anticipó el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, entre las medidas que adoptó se destacan las relacionadas con los traslados y adiciones presupuestales, que permitan a las autoridades hacer uso de facultades extraordinarias para conjurar la crisis derivada por la propagación del Coronavirus COVID-19, las cuales, la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 20 de mayo de 2020 (M.P. Doctor José Fernando Reyes Cuartas) que declaró exequible el mentado Decreto Legislativo, se ocupó de ese tópico, la Sala transcribe in extenso los apartes relevantes sobre la materia, al ser ilustrativos sobre la necesidad de esas medidas, así:

“Análisis constitucional

98. En el asunto sub examine se habrá de concluir que el Gobierno nacional acreditó ante esta Corporación que **por la magnitud y la gravedad de la crisis humanitaria resultante de la pandemia del COVID-19, no podía ser conjurada en esta oportunidad con el ejercicio de las atribuciones ordinarias que le otorga el ordenamiento jurídico, al resultar insuficientes y no permitir responder con inmediatez las muchas áreas puntuales que requieren medidas específicas de nivel legislativo y no solo administrativas, haciendo necesarias medidas extraordinarias para atender la calamidad sanitaria y los efectos negativos al orden económico y social. El riesgo indeterminado y el desafío que enfrenta la humanidad constituyen una amenaza directa, cuya respuesta dada la prontitud y eficiencia requerida no descansa en los medios tradicionales.**

La existencia de medidas ordinarias

(...)

101. La Corte verifica respecto a lo considerado en el decreto matriz que las medidas ordinarias con las que en principio contaba el Gobierno nacional para contener la crisis e impedir la extensión de los efectos, son las previstas en las leyes 100 de 1993²⁷, 1122 de 2007²⁸, 1438 de 2011²⁹, 1751 de 2015³⁰, 1753 de 2015³¹ (art. 69)³² y 9 de 1979³³ y el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021³⁴, en lo correspondiente a lo sanitario. Igualmente, las leyes 1523 de 2012³⁵ y 80 de 1993³⁶, así como los decretos 663 de 1993³⁷ y **111 de 1996**³⁸, para lo económico y lo social, entre otras.

102. Como se ha manifestado, ante un fenómeno nuevo como el COVID-19, de alta velocidad de propagación, expansión e índice de mortalidad sobre el cual el mundo científico desconoce aún una medida eficaz para contrarrestarlo, el Estado colombiano ha venido paulatinamente ajustando sus políticas de salud pública, económica y social, atendiendo la evidencia científica disponible, el comportamiento de la pandemia y las proyecciones de avance en el país, **con la finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.**

103. Los problemas más críticos son sin duda los del ámbito de la salud pública (vida y seguridad de la población) pero extiende sus efectos adversos hacia el empleo, la subsistencia, y aún más sobre ciertas garantías fundamentales como la libertad de locomoción, el derecho a la reunión, la educación, el acceso a servicios públicos, la conservación de la vivienda, la empresa, la sostenibilidad fiscal, etc., **los cuales para su atención requieren la adopción de una serie de medidas que comprenden primordialmente un mayor gasto público social.**

(...)

Insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar la situación e impedir la extensión de los efectos

(...)

112. Las proyecciones de los contagios de la población colombiana y en los ámbitos económico y social derivados de las medidas sanitarias, expuso la necesidad para el Ministerio de Hacienda³⁹ de **disponer de cuantiosos**

²⁷ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

²⁸ Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

²⁹ Por medio de la cual se reforma el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.

³⁰ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

³¹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. No derogada por la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

³² Declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos.

³³ Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.

³⁴

Disponible

en:

<https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobaci%C3%B3n.pdf>

³⁵ 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.

³⁶ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

³⁷ Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.

³⁸ 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.

³⁹ Anexos documento 5.1.

recursos adicionales a los que no es posible obtener por las vías ordinarias - modificaciones a leyes presupuestales con el fin de movilizar recursos hacia donde más se necesitan-, para así hacer frente al COVID-19, además de otras medidas requeridas a nivel legislativo con altas repercusiones económicas y sociales. (...)

115. Realmente el sistema de salud colombiano no está preparado para una problemática tan profunda y específica como el COVID-19, aún cuando el Estado colombiano había firmado ante la OMS el RSI, lo cual obedece, según se ha indicado, a **la novedad del fenómeno presentado, la alta velocidad de propagación, los índices de mortalidad y el crecimiento exponencial, aunado a que no se cuenta aún con una vacuna para combatirla eficazmente, sino con procedimientos de tratamiento y mitigación. Adicionalmente, se presentan una serie de consecuencias económicas y sociales que se han derivado por las medidas de protección adoptadas como el distanciamiento social.**

116. Para que los ciudadanos puedan gozar de condiciones de vida digna y saludables frente al nuevo coronavirus y se puedan atender las consecuencias nocivas sobre el orden económico y social producido, **es imperativo contar con herramientas extraordinarias que permitan responder con oportunidad y eficacia, pues las que dispone el ordenamiento jurídico en condiciones de normalidad institucional no resultan suficientes y carecen de la inmediatez requerida para conjurar tan diversas perturbaciones al orden nacional.**

117. En primer lugar, el Gobierno debe proteger la salud, vida y seguridad de los habitantes del territorio nacional, siendo necesario aminorar la propagación del virus, mantener los servicios esenciales y evitar el colapso del sistema de salud, **para lo cual se debe proveer bienes y servicios para afrontar con inmediatez y eficacia la crisis generada, que implica partir del fortalecimiento de la infraestructura sanitaria.**

118. Ello se traduce en **la necesidad de contar con mayores recursos para el sistema de salud con independencia de la fuente de financiación, además de hacerse indispensable la modificación de diferentes aspectos de la hacienda pública (presupuestal, crédito público y tributario).** Así mismo, impone brindar ayuda a la población vulnerable, proteger el empleo, garantizar la seguridad integral, mantener el ingreso y el sustento, y conservar la sostenibilidad del tejido empresarial. Por último, surge la necesidad de medidas de flexibilización de trámites, requisitos y procesos de contratación en los ámbitos nacional y territorial.

119. Como lo advirtió el concepto del Procurador General, se requieren **medidas legislativas que escapan a la competencia del Gobierno ya que de conformidad con la Constitución le corresponde al legislador crear fondos especiales y adscribirlos a un ministerio dentro del concepto de determinación de la estructura de la administración nacional⁴⁰, el establecimiento de tributos y de beneficios⁴¹, la regulación de operaciones presupuestales⁴², la modificación de procedimientos administrativos (simplificación) y judiciales⁴³ y la regulación de los servicios públicos⁴⁴, entre otros.**

120. Todos ellos involucran principalmente normas de rango legal, además de ser fundamentales para permitir **el flujo de los recursos públicos necesarios.**

⁴⁰ Artículo 150.7 C. Pol.

⁴¹ Artículo 338 C. Pol.

⁴² Artículo 352 C. Pol.

⁴³ Artículo 150.2 C. Pol.

⁴⁴ Artículo 365 C. Pol.

Suponer que bajo un esquema normativo ordinario el Gobierno podría enfrentar el COVID-19 resulta contrario a las previsiones normativas existentes, ya que bastaría con pensar el tiempo que tardaría el Congreso de la República en tramitar los diversos tipos de leyes requeridas.

121. En tal sentido, hubo un desbordamiento de la capacidad institucional para enfrentar la actual coyuntura, que al impactar fuertemente diversos campos de manera simultánea, hacían exigible respuestas de la mayor contundencia, inmediatez y eficacia para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El tamaño de la crisis, las implicaciones sanitarias, económicas y sociales, y la extensión de sus efectos son circunstancias que exigían la adopción de medidas de impacto general más profundas que las que podrían adoptarse en desarrollo de la facultad reglamentaria o en despliegue de las funciones regulares administrativas. (...)

*126. Para la Corte la validez de las medidas legislativas de desarrollo que se expidan dependerá ab initio de que satisfagan las exigencias propias del artículo 215 de la Constitución, esto es, **que estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, además que se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia.** De este modo, las medidas legislativas de desarrollo que se profieran, además de estar dirigidas de manera exclusiva a solucionar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, **deben respetar el criterio de conexidad material con el decreto declaratorio del estado de emergencia.** Adicionalmente, las medidas legislativas de desarrollo deben cumplir los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación; entre otros, como se ha explicado. -Negrilla y subraya fuera del texto-*

Las medidas adoptadas en el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, están ajustadas a esos presupuestos, pues las mismas buscan dotar a los mandatarios locales (gobernadores y alcaldes) para hacer los movimientos presupuestales necesarios para responder de manera efectiva, eficiente y oportuna a las necesidades que impone la crisis derivada de la calamidad pública y emergencia sanitaria, que como lo puso de presente la Corte Constitucional tiene efectos económicos y sociales que requieren de la utilización de medios extraordinarios para conjurarlos, siendo insuficiente las facultades y procedimientos ordinarios.

En concreto, en materia presupuestal, así señala que los gobernadores y alcaldes pueden redireccionar las rentas de **destinación específica**, para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del EESE, sin requerir de las autorizaciones de Asambleas departamentales o Concejos municipales, según el caso, pudiéndose realizar **adiciones, modificaciones y demás operaciones presupuestales a que haya lugar**, además de lo anterior, señala el parágrafo 2º del artículo 1º de ese Decreto -461 de 2020- la prohibición de reorientar rentas de destinación específica de creación constitucional y en el artículo tercero también establece un requisito de temporalidad y es que las medidas se adopten en el término que dure la emergencia sanitaria.

Como ya se vio, el Decreto 031 de 31 de marzo de 2020, previó la redistribución de los siguientes recaudos:

- a. **Estampilla Cultura:** Creada mediante el Acuerdo No. 031 de 2009, por el cual se adoptó el Estatuto de Rentas del Municipio de Cerinza, artículos 261 a 267, que rezan:

“ARTÍCULO 261: DEFINICIÓN. La Estampilla Pro- Cultura es un tributo que pagarán las personas naturales o jurídicas que celebren contratos con el Municipio de Cerinza sector central y descentralizado, con destino a la financiación de los proyectos locales de cultura.”

Esta estampilla encuentra su origen en la Ley 397 de 1997 para contribuir a la financiación del quehacer cultural en las diferentes regiones del país y está reglamentado por la Ley 666 de 2001, en la cual se dispuso:

ARTÍCULO 1o. Modifícase el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, el cual quedará así:

"Artículo 38. Autorízase a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para que ordenen la emisión de una estampilla "Procultura" cuyos recursos serán administrados por el respectivo ente territorial, al que le corresponda, el fomento y el estímulo de la cultura, con destino a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura" (Resaltado fuera de texto)

- b. **Sobretasa Bomberil:** Creada en el Acuerdo No. 004 de⁴⁵ 2016 expedido por el Concejo Municipal de Cerinza, en el cual se dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: CREACIÓN. Créase la sobretasa bomberil para el Municipio de Cerinza de conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 1575 de 2012.

(...)

ARTÍCULO SEXTO: DESTINACIÓN DE LA SOBRETASA: La destinación de los recursos será la financiación de las actividades bomberiles de que trata la ley 1575 de 2012 y la transferencia de los recursos al Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cerinza, que se llegue a crear o con la institución bomberil que se contrate, se realizará mediante la suscripción de un convenio anual, suscrito entre la entidad respectiva y el municipio de Cerinza, donde se establecerán las obligaciones pertinentes en cumplimiento de la ley.”

A su turno, se lee en la Ley 1575 de 2012 prevé:

⁴⁵ Documento consultado en el siguiente link:
http://cerinzaboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/cerinzaboyaca/content/files/000154/7669_acuerdo-004-de-2016.pdf

“Artículo 37. Recursos por iniciativa de los entes territoriales. Los distritos, municipios y departamentos podrán aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos.

a) De los Municipios

Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil.” (Resaltado fuera de texto)

- c. **Estampilla Adulto Mayor:** Creada en el Acuerdo No. 031 de 2009⁴⁶, artículos 268 a 273 que prevén:

“ARTÍCULO 268. DEFINICIÓN. La Estampilla Pro-Anciano es un tributo que pagarán las personas naturales o jurídicas que celebren contratos con el Municipio de Cerinza sector central y descentralizado, con destino a la financiación de los proyectos y actividades relacionado con la tercera edad.”

La Ley 1276 de 2009, por la cual se modificó la Ley 687 de 2001, dispuso en el artículo 3:

“Artículo 3°. Modifícase el artículo 1° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:

Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

Parágrafo. el recaudo de la Estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del sisbén que se atiendan en los centros vida y en los centros de bienestar del anciano en los entes Distritales o Municipales.”

⁴⁶ Documento consultado en el siguiente link: https://cerinzaboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/cerinzaboyaca/content/files/000147/7345_acuerdo031de20091compressed.pdf

Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-503 de 2014, en la cual se indicó que esta disposición “(i) adopta un nuevo paradigma de atención a la ancianidad, (ii) amplía la cobertura no sólo frente a aquellos que se encuentran en situación de pobreza extrema, indigencia o sin sitio de habitación sino también a aquellos clasificados en los niveles I y II del SISBEN y demás población que lo requiera y (iii) fortalece las fuentes de recursos tanto para los Centros Vida como para los Centros de Bienestar del Anciano, en tanto se hace obligatoria la estampilla en todos los municipios.”

- d. Estampilla Deporte:** Creada mediante el Acuerdo Municipal No. 031 de 2012, por el cual se modificó parcialmente el Estatuto de Rentas del Municipio de Cerinza, el cual, en el artículo 11, estableció:

“ARTÍCULO DECIMO PRIMERO. ESTAMPILLA PRO DEPORTE: DEFINICIÓN. *La Estampilla Pro-Deporte es un tributo que pagarán las personas naturales o jurídicas que celebren contratos con el Municipio de Cerinza sector central y descentralizado, con destino a la financiación de los proyectos locales de Deporte.”⁴⁷*

- e. Contribución 5% de la Ley 418 de 1997** “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones” la cual, en el artículo 120, dispuso:

“Artículo 120. *Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.*

Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.”

Como se observa, todas las rentas antes mencionadas tienen destinaciones específicas que su misma denominación indica y, como se vio, su creación es legal, cumpliendo así con el primer requisito establecido en el Decreto 461 de 2020, en tanto no se trata de una renta de creación constitucional.

⁴⁷ Documento consultado en el siguiente link: https://cerinzaboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/cerinzaboyaca/content/files/000147/7344_acuerdo031de2012.pdf

Es decir, no encuentra esta Sala que se hayan excedido los lineamientos del Decreto 461 de 2020, ni los condicionamientos que publicó la Corte Constitucional en el comunicado 24 en relación con la Sentencia C-169 de 2020.

Aunado a lo anterior, no queda duda que la adición presupuestal decretada por el alcalde del Municipio de Boyacá guarda relación con la calamidad pública y el EESE declarado por el Gobierno Nacional.

*Ahora, en cuanto a la temporalidad, habrá de señalarse que la emergencia sanitaria fue declarada en 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.”, como el Decreto 032 de 2020, fue expedido el **31 de marzo de 2020**, se satisface el requisito de temporalidad señalado en el artículo 3º del Decreto 641 de 2020.*

Por último, resta analizar si la destinación de esa renta cumple con la finalidad descrita en el Decreto Legislativo 417 de 2020, sin mayor dificultad, se concluye que así es, en tanto, la modificación en el presupuesto de gastos, señala de manera específica que los recursos serán destinados a la “prevención y atención de desastres COVID-19”, una de las causas por las cuales se declaró el EESE en el mencionado Decreto Legislativo.

Por lo anterior, la Sala concluye que los artículos 1º y 2º se encuentran ajustados a derecho. En cuanto, al artículo 3º, resulta suficiente señalar que las autoridades municipales cuentan con la posibilidad de delegar en sus funcionarios el desarrollo de las labores a su cargo, entre ellas las relativas a los trámites presupuestales, por lo anterior, resulta razonable y necesario que se disponga el envío del acto administrativo al Secretario de Hacienda, para que en el marco de sus competencias funcionales efectúe los movimientos y operaciones presupuestales requeridos para el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 031 de 31 de marzo de 2020. En esa medida el artículo 3º se encuentra ajustado a la legalidad.

Sobre el artículo 4º, bastará decir que se limita a remitir el decreto a la Oficina Jurídica del Departamento de Boyacá y a la Contraloría General de Boyacá, disposición que se ajusta al ordenamiento jurídico. Se declarará su legalidad.

2.7.2.2.2. Sobre la vigencia del acto administrativo:

El artículo **quinto** del decreto municipal prevé que estaría vigente a partir de la fecha de **expedición**.

El artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 prevé que los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras **no hayan sido publicados** en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 26 de febrero de 2015 con ponencia de la Consejera Doctora Martha Teresa Briceño de Valencia, en el proceso radicado con número 25000-23-27-000-2011-00268-01(20597), explicó que, “una vez proferido, el acto administrativo **empieza a producir efectos después de su publicación** o notificación, según sea este de carácter general o particular.” Así mismo, la Corte Constitucional en la sentencia C-957 de 1999 argumentó:

“En el caso de los actos contenidos en el artículo 8° de la ley 57 de 1985, subrogado parcialmente por el artículo 119 de la ley 489 de 1998^[48], es preciso señalar que por la naturaleza de los actos y normas allí enunciadas, como lo son los actos legislativos, las leyes **y los actos administrativos del orden nacional o territorial, por ser generales, impersonales y abstractos, e involucrar el interés general**, el legislador es exigente en determinar el momento a partir del cual inicia su vigencia. Y dada la trascendencia de los mismos, **resulta pertinente condicionar la vigencia y oponibilidad del acto a la publicación del mismo** en el diario o boletín oficial para asegurar los principios y derechos enunciados, lo cual como ya se anotó, no afecta la existencia y validez del acto legislativo, de la ley ni del acto administrativo. Lo cual, en criterio de la Corte, permite concluir que los preceptos que se examinan se encuentran ajustados y conformes al ordenamiento constitucional.”

Lo anterior, aunado a que desde la Ley 57 de 1985, reiterada por el artículo 379 del Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, se dispuso:

“ARTÍCULO 1°. La Nación, los Departamentos y los **Municipios incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos.**”

En ese sentido, si bien el decreto municipal existe y se presume legal desde su expedición, no puede entenderse que sus efectos se entiendan desde esta pues, de

⁴⁸ “Artículo 119.Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: (...)”

acuerdo con la ley y jurisprudencia, deviene indispensable su publicación en el diario oficial o gaceta municipal.

Por lo anterior, se declarará legal el artículo **quinto**, bajo el entendido que el acto surte efectos a partir de su publicación.

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

FALLA

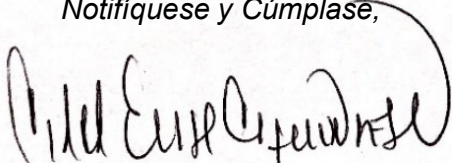
Primero. Declarar la legalidad de los artículos **primero a cuarto** del Decreto 031 de 31 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Cerinza, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.


Segundo. Declarar la legalidad del artículo **quinto** del Decreto 031 de 31 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de Cerinza, bajo el entendido que surte efectos a partir de su **publicación**.

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

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

Notifíquese y Cúmplase,


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada


FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

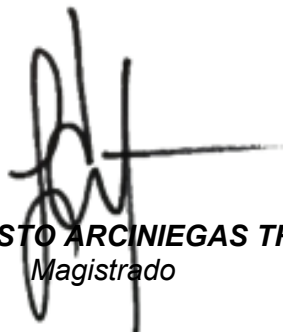


ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

(AUSENTE CON PERMISO)
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS