

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

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

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –  
Decreto No. 044 de 15 de abril de 2020 expedido por el Alcalde  
Municipal de Busbanzá.**

**Radicado No. 1500123330002020- 0798-00**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia dentro del medio de control de la referencia, en los siguientes términos:

**I. ANTECEDENTES**

**2.1.- Del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 y las medidas adoptadas.**

El presidente de la República y los ministros del Despacho, en aplicación de las facultades previstas en el Artículo 215 de la Constitución Política, suscribieron el Decreto 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*”<sup>1</sup>.

En dicha decisión, se señaló como elemento fáctico principal la

---

<sup>1</sup><https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

declaratoria, por la Organización Mundial de la Salud –OMS\_, de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19, debido a la velocidad de su propagación. En relación con el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resultaba grave e inminente, pues afecta la Salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, el aumento exponencial de casos de contagio del Coronavirus COVID- 19; finalmente, en el aludido decreto legislativo, se justificó la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar los efectos de la crisis advertida, por lo que resultaba necesario adoptar las medidas extraordinarias conforme a las previsiones del artículo 215 Superior<sup>2</sup>.

En consecuencia, en el mencionado decreto legislativo, se enunció una serie de medidas que serían adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia y se precisó que, de resultar necesario, se diseñarían estrategias adicionales para afrontar la crisis.

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

- Disposición de recursos que se encuentren a cargo de la Nación y 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.
- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el decreto.
- La adopción de medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación

---

<sup>2</sup> La Corte Constitucional, ha decantado la configuración de los siguientes presupuestos característicos de la declaratoria de emergencia, a saber: (i) los hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan calamidad pública (elemento fáctico); (ii) la gravedad e inminencia de la perturbación o amenaza (elemento valorativo) y (iii) la justificación orientada a concluir que la grave perturbación generada con los estados de emergencia, no puede ser conjurada con las funciones ordinarias atribuidas a las autoridades estatales.

accionaria estatal; estas medidas deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.

- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías –FNG, mediante el aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

- **La creación de un Patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial para la financiación e inversión de proyectos destinados a atender, mitigar y superar los efectos causados por la emergencia.**

- Medidas que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, medidas que deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República y adelantar los procesos de enajenación de activos de forma ágil.

- Analizar las medidas tributarias para permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos y para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el Comercio.

- Medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular, la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Medidas referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de las crisis.

- Mecanismos para facilitar procesos de reorganización e insolvencia empresarial.

- El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, como herramienta esencial para permitir la protección de la vida y de la salud de los colombianos.

- Medidas extraordinarias encaminadas a que los habitantes del territorio puedan atender las obligaciones de diferente índole – 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 la fuerza laboral afectada por la pandemia.
- Expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.
- Expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.
- Expedición de normas por parte del Gobierno Nacional para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la ley 9 de 1979 y en la ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.
- Medidas para garantizar la prestación de servicios públicos – flexibilizar criterio de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria de abastecimiento a los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento-.
- Con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia derivada de la pandemia COVID 19, se autoriza al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, obtengan el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia.
- Autorizar la entrega de transferencias monetarias adicionales

extraordinarias a favor de los beneficiarios de los programas Familias en acción, Colombia Mayor, Jóvenes en acción y de la compensación del impuesto sobre las rentas IVA.

- Modificación de las disposiciones normativas del Sistema General de Regalías - SGR- para garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la pandemia COVID- 19.

- Acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria.

-Autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a las medidas.

## **2.2. Decreto 461 de 2020 y la autorización temporal<sup>3</sup> a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas de destinación específica para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.**

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"*, mencionó la necesidad de adoptar medidas excepcionales, inmediatas y temporales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida, requiriéndose flexibilizar los requisitos contemplados en la normativa presupuestal para una asignación eficiente y urgente de los recursos.

En ese sentido, dispuso que las entidades territoriales, en el marco de su autonomía, quedaban facultadas a través de sus gobernadores y alcaldes, - *sin necesidad de autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales-*, para **reorientar sus rentas de destinación específica** 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, y realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales requeridas para llevar a cabo tales acciones.

---

<sup>3</sup>Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse **durante el término que dure la emergencia sanitaria.**

A su vez, indicó que las facultades establecidas en este decreto, de ningún modo se extendían a las rentas cuya destinación específica fue establecida por la Constitución Política.

Adicionalmente, facultó a los gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

### **2.3. Decreto 512 de 2020 y la autorización temporal<sup>4</sup> a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.**

El Decreto 512 de 02 de abril de 2020 *"Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, mencionó la necesidad crear una medida en el ámbito presupuestal, de carácter temporal, actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como mitigar sus efectos.

De este modo, dispuso que las entidades territoriales, en el marco de su autonomía, quedaban facultadas a través de sus gobernadores y alcaldes, para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones a que hubiese lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, fuesen necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; autorizaciones que debían ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales.

### **2.4. Del Decreto No. 044 de 15 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Busbanza.**

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el Decreto No. 044 de 15 de abril de 2020 *"por el cual se modifica el presupuesto del municipio de Busbanza de la vigencia fiscal 2020, para realizar un traslado presupuestal dentro del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica"*.

---

<sup>4</sup>Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el Decreto Legislativo 512 de 2020 solo podrán ejercerse **durante el término que dure la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, esto es, hasta el 16 de abril de 2020.**

En la parte motiva, se advierte que el mismo se fundamentó en las siguientes normas:

**i) De orden constitucional:** Artículo 1, 2, 311, 315- 3

**ii) De orden legal:**

- Ley 1523 de 2012- Art. 1.

**iii) Decretos, resoluciones y circulares de nacional:**

- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.
- Decreto 461 de 22 de marzo de 2020.

Así, en la parte motiva y resolutive del acto administrativo, se decretó:

**"ARTÍCULO PRIMERO:** Modifíquese el presupuesto de egresos de la presente vigencia fiscal, contra acreditando recursos por la suma de CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$50.000.000), según el siguiente detalle:

| <b>CÓDIGO</b> | <b>DESCRIPCIÓN</b>                                     | <b>CONTRACRÉDITO</b> |
|---------------|--|----------------------|
| 2             | GASTOS   | 50.000.000,00        |
| 22            | GASTOS DE INVERSIÓN                                    | 50.000.000,00        |
| 2223          | Inversión de recursos de destinación específica        | 50.000.000,00        |
| 222304        | Transferencias Estampilla Adulto Mayor                 | 50.000.000,00        |
| 22230401      | Financiación Centro Vida- Estampilla Adulto Mayor. 70% | 50.000.000,00        |

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Modifíquese el presupuesto de egresos de la presente vigencia fiscal, creando rubros y acreditando recursos por la suma de CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$50.000.000,00), según el siguiente detalle:

| <b>CÓDIGO</b> | <b>DESCRIPCIÓN</b>  | <b>CONTRACRÉDITO</b> |
|---------------|---|----------------------|
| 2             | TOTAL GASTOS  | 50.000.000,00        |
| 22            | GASTOS DE INVERSIÓN   | 50.000.000,00        |
| 2223          | PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES                              | 50.000.000,00        |
| 222305        | MANEJO DE DESASTRES   | 50.000.000,00        |
| 22230401      | Apoyo a población vulnerable por emergencia sanitaria, pandemia | 50.000.000,00        |

**ARTÍCULO TERCERO:** *La certificación expedida por la secretaría de hacienda sobre la disponibilidad de recurso para trasladar, hace parte integral del presente decreto.*

**ARTÍCULO CUARTO:** *Realícense los ajustes presupuestales y contables al igual que las correcciones de leyenda, operaciones aritméticas y de codificación a que haya lugar.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *Envíese copia del presente decreto a la oficina de la secretaría de hacienda y demás entes de control para los fines legales y fiscales a que haya lugar.*

**ARTÍCULO SEXTO:** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

## 2.6. Del Control Inmediato de Legalidad

La Constitución Política de Colombia, dispuso que tanto el decreto de declaratoria de estado de excepción, como los decretos legislativos que lo desarrollan y las demás decisiones de naturaleza administrativa o reglamentaria que concretan las medidas adoptadas por los decretos con fuerza de ley, deben ser objeto de control.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad se erige como el mecanismo jurídico previsto para "(...) *examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo*"<sup>5</sup>.

El artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 – Ley estatutaria de los estados de excepción-, reguló el control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

**"Control de legalidad.** *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso-administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales".*

<sup>5</sup>Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de marzo de 2012, expediente 11001031500020100036900 (CA). C.P. Hugo Fernando Batidas Bárcenas.



Valga precisar que el artículo 136 del C.P.A.C.A. consagra en términos idénticos a los plasmados en el artículo 20 *ibídem* , el control inmediato de legalidad, como uno de los medios de control que debe tramitarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**2.7. Trámite del Medio de Control.** En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el alcalde del municipio de Busbanza remitió el Decreto 044 de 15 de abril de 2020.

**2.7.1. Auto avoca conocimiento.** Mediante auto de 27 de mayo de 2020 el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 044 de 15 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Busbanza; allí se dispuso igualmente, fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, así como invitar al personero del municipio a que emitiera concepto y correr traslado al Ministerio Público para que si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

**2.7.2. Intervenciones procesales.** Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo se pronunció solicitando que se declare la legalidad del mismo argumentando que el Decreto se expidió sustentado en el Decreto 417 día 17 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, social, y ecológica en todo el Territorio Nacional, así como en las facultades de modificación de presupuesto de destinación específica, conferidas en el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, y en vista que al realizar un estudio del presupuesto para vigencia 2020, se estableció que el rubro **GESTION DE RIESGO MUNICIPAL** estaba en **CERO PESOS**, por lo que al ser la fuente presupuestal donde se atienden todas las calamidades y emergencias del municipio, se hacía necesario fortalecer dicho rubro para atender la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus- COVID-19, trasladando una parte de los recursos propios provenientes del rubro estampilla del adulto mayor, con el finde de

atender la emergencia sanitaria, por lo que solicita Declarar la legalidad del decreto 44 del 15 de ABRIL de 2020 al realizarse el referido traslado con la autorización y la finalidad establecida en el Decreto 461 de 2020.

**2.7.3 Concepto del Personero.** Dentro del término otorgado para el efecto, el Personero Municipal de Busbanzá presento concepto, en el sentido de indicar que a pesar de que el Decreto Municipal 044 de 15 de abril de 2020 está dentro del marco temporal de la declaración de estado de emergencia de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, dicha norma no es la que determina la temporalidad de los efectos del Decreto 461 del 20 de Marzo de 2020, sino la declaratoria de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional realizada mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020 mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, *coligiendo que el* Decreto Municipal reviste un marco de legalidad por reunir los requisitos de temporalidad y conexidad, debido a que su finalidad no es otra que la de realizar unos traslados presupuestales en aras de salvaguardar la vida y salud de los habitantes del Municipio de Busbanzá, y tomar acciones para garantizar con urgencia la seguridad alimentaria de las poblaciones en estado de necesidad, circunstancias que, asegura, se enmarcan plenamente dentro de los fines del Estado.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **3.1. Competencia.**

De conformidad con las previsiones de los artículos 151-14 y 185-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena del Tribunal Administrativo es competente para emitir decisión en única instancia dentro del presente asunto.

### **3.2. Problema jurídico.**

En primer lugar, la Sala establecerá la procedencia del control inmediato

de legalidad frente al Decreto No. 044 de 15 de abril de 2020 *"por el cual se modifica el presupuesto del municipio de Busbanza de la vigencia fiscal 2020, para realizar un traslado presupuestal dentro del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica"*, y, en caso de encontrarse procedente dicho estudio, determinará si éste se ajusta a la legalidad.

**3.3. Tesis de la Sala Plena.** El Decreto No. 044 de 15 de abril de 2020 cumple con los presupuestos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, que el acto sometido a control tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción.

En efecto, el Decreto No. 44 de 15 de abril de 2020 fue expedido por el alcalde municipal de Busbanzá, en uso de facultades temporales conferidas por el Decreto 461 de 2020, debido a que reorientó rentas de destinación específica por disposición legal y consecuentemente, siguiendo lo dispuesto por el artículo 1o del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, ordenó un traslado en el presupuesto de rentas y gastos para vigencia fiscal 2020, trasladando recursos de destinación específica provenientes de la Estampilla Adulto Mayor", y destinados a la "financiación Centro Vida- Adulto Mayor", para ser invertidos en el rubro de manejo de desastres, y específicamente para apoyar a la población vulnerable por la emergencia sanitaria causada por la pandemia Coronavirus- COVID-19, evidenciándose que dicho traslado se ajusta a los parámetros establecidos en el referido Decreto legislativo 461 de 2020, por lo que fuerza concluir que el Decreto Municipal se encuentra ajustado a la legalidad.

### **3.4. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso**

#### **3.4.1 Facultades para modificar el presupuesto público territorial**

Aun cuando las normas contenidas en el Capítulo 3 del título XII de la Carta política, las cuales consagran los principios constitucionales que rigen la función

presupuestal, hacen referencia al presupuesto general de la Nación, ellas son igualmente aplicables a las entidades territoriales de todos los órdenes por expresa disposición del artículo 353 superior. Por tanto, a nivel Municipal, el órgano competente para fijar el presupuesto es el Concejo, pues así lo consagra expresamente en el numeral 5º del artículo 313, según el cual, a esta Corporación Administrativa de Elección Popular le corresponde "*Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos*". Asimismo, la Constitución Política establece:

**"Art. 345.** *En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos.*

***Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.*** (Resaltado de la Sala).

A su vez, el artículo 352 ibídem dispone:

*"Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.*

Por su parte, el Estatuto Orgánico del Presupuesto –EOP–, esto es, el Decreto 111 de 1996, establece el régimen de modificaciones al Presupuesto General de la Nación en sus artículos 76 a 88, en los que precisa que las adiciones o traslados presupuestarios que modifiquen los montos aprobados por el Congreso deben ser efectuados mediante una ley; pese a lo anterior, **se advierte que el Gobierno puede hacerlos cuando se hayan decretado estados de excepción.**

En efecto, los artículos 80, 83, 84 y 88 del EOP precisan lo siguiente:

**"Art. 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.*

**(...) Art. 83. 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.** La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.

(...) **Art. 84.** De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones.

(...) **Art. 88.** Los créditos adicionales al presupuesto de gastos no podrán ser abiertos por el Congreso sino a solicitud del gobierno, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público." (Negrillas fuera de texto)

En torno a la modificación del presupuesto, la Corte Constitucional en Sentencia C- 357 de 1994, al revisar la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 88 de 1993, por medio de la cual se decretó el presupuesto de rentas y gastos de la Nación para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1994, y con fundamento en las normas vigentes para ese momento, sostuvo que es una facultad que atañe únicamente al Congreso, y que es inconstitucional que la ley de presupuesto otorgue al Gobierno una prerrogativa que la Constitución no le confirió. En esa misma oportunidad, la Alta Corte concluyó que "...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...".

Posteriormente, la Corte Constitucional en Sentencia C-772 de 1998 precisó que el presupuesto en el Estado Social de Derecho, es una expresión de la separación de poderes y un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, que como tal le corresponde expedir al Congreso en cuanto órgano de representación popular. Igualmente, reiteró que la modificación del presupuesto, en cumplimiento del principio de legalidad, le corresponde al Legislador ordinario en tiempos de paz, y al extraordinario cuando se declaren estados de excepción. Así dijo la Corte:

"(...) La Ley Orgánica de Presupuesto, actualmente compilada en el Decreto 111 de 1996, prevé en sus artículos 83 y 84 la posibilidad de que el Gobierno Nacional introduzca directamente modificaciones al presupuesto general de la Nación, a través de créditos adicionales y traslados, pero única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

(...) Es decir, que en desarrollo del mandato del artículo 352 superior, el legislador, en la correspondiente ley orgánica de presupuesto, introdujo una excepción al principio rector que señala que la modificación del mismo es competencia del Congreso, tal excepción encuentra fundamento constitucional precisamente en la norma superior citada, pues en ella el Constituyente le atribuyó de manera expresa al legislador la facultad, para, a través de una ley

orgánica, regular entre otros aspectos, el relativo a la modificación del presupuesto.

El citado artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece que en esos casos la fuente del gasto público será el decreto que declare el estado de excepción, es decir el correspondiente decreto legislativo (...).

**Queda claro entonces, que el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, (arts. 213, 215 C.P.), en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción (...)** (Negrillas fuera de texto)

Ahora bien, el Consejo de Estado en concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil el 5 de junio de 2008<sup>6</sup>, mencionó:

*"...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 5º, 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:*

- a) **La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente**, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. **El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.**
- 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. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.**
- c) **Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los**

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, M.P. William Zambrano Cetina, Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889)Actor: Ministerio del Interior y de Justicia.

*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". 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."* (Negrillas fuera de texto)

Frente a la autorización contemplada en el artículo 83 del EOP, por la cual se faculta al ejecutivo para realizar operaciones de créditos adicionales y traslados al presupuesto con el fin de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis en el estado de excepción, la Corte Constitucional en sentencia **C-434 de 2017** mediante la cual se efectuó revisión automática del Decreto Legislativo 733 de 2017<sup>7</sup>, indicó que esta medida constituye una excepción a la regla general establecida en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política, esto es, al principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, señalando que:

*"(...) 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**".* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En ese orden de ideas, de acuerdo con las normas y jurisprudencia referidas, pueden destacarse las siguientes reglas principales:

- A nivel Municipal, corresponde al Concejo expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

#### **En tiempos de paz o normalidad institucional:**

- Las adiciones o traslados del presupuesto que modifiquen los montos aprobados por el Concejo Municipal, deben ser efectuados mediante Acuerdo.

---

<sup>7</sup>Por el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación".

- Si el Gobierno Municipal considera necesario que se modifique el presupuesto decretado por el Concejo, debe presentar a esa Corporación el proyecto de acuerdo respectivo, toda vez que como lo ha señalado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, tales decisiones no pueden ser adoptadas por el alcalde, ya que la Constitución Política no le atribuye esa facultad.
- La realización de traslados presupuestales internos, esto es, aquellos movimientos presupuestales que no alteran 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, son competencia del ejecutivo.

#### **Durante los estados de excepción:**

- El ejecutivo puede intervenir el presupuesto Municipal, cambiar la destinación de algunas rentas, reasignar partidas y realizar operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción, si ha sido autorizado por el Gobierno Nacional para tal fin.
- Toda modificación al presupuesto Municipal realizada por el ejecutivo cuando se declaran los estados de excepción debe ser informada al Concejo, dentro de los ocho días siguientes a su realización, o dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones, si no se encuentran en sesiones.

#### **3.4.2 La reorientación de rentas de destinación específica.**

Con ocasión de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y para desarrollarla, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, para otorgarle facultad a los gobernadores y alcaldes para que reorienten 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. El decreto en mención dispuso que, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será



necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales, facultando al efecto a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, pero solo 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. Sin embargo, determinó que las facultades antes señaladas en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

### **3.4.3 Los recursos de la estampilla Adulto Mayor, son recursos de destinación específica de origen legal.**

La Ley 687 de 2001, que modificó la Ley 48 de 1986 que autorizó la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, estableció la destinación de los recaudos por tal concepto, destinación que fue precisada, posteriormente por la Ley 1955 de 2019, artículo 217 que dispuso que *“El producto de dichos recursos se destinará en un 70% para la financiación de los Centros Vida y el 30% restante, al financiamiento de los Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del adulto mayor, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través de otras fuentes como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, el sector privado y la cooperación internacional, principalmente”*.

### **3.5. Caso Concreto.**

Conforme a lo decantado en los antecedentes y en el marco normativo aplicable al caso, procederá la Sala Plena a abordar el estudio de legalidad del Decreto 044 de 15 de abril de 2020, en los siguientes términos:

**3.5.1. Requisitos de forma (Conexidad formal):** Al respecto, se observa que el Decreto 044 de 15 de abril de 2020 fue expedido por el Alcalde Municipal de

Busbanzá, quien se encuentra facultado para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones.

En dicho Decreto, además de invocarse en la parte considerativa el Decreto 417 de marzo 17 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis derivada de la pandemia del coronavirus COVID-19, también citó el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, a través del cual se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas de destinación específica 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.

De esta manera, los requisitos formales exigidos por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 para la expedición del acto objeto del control inmediato de legalidad fueron cumplidos.

### **3.5.2. Requisitos materiales (Conexidad material)**

Tomando en consideración el marco normativo decantado en los acápite previos de esta providencia, y que el decreto expedido por el Alcalde Municipal de Busbanzá, objeto de control de legalidad, se encamino a reorientar y, en consecuencia, a trasladar unos recursos propios con destinación específica-provenientes de la Estampilla de Bienestar de Bienestar de Adulto Mayor, creada por la Ley 48 de 1986, modificada sucesivamente por la Ley 687 de 2001 y por la Ley 1276 de 2009 y finalmente por la Ley 1955 de 2019, y direccionados al fortalecimiento de los centros vida, para ser incorporados en el sector social de prevención y atención de desastres, con el fin de dar apoyo a la población vulnerable por la emergencia sanitaria causadas por el Coronavirus- Covid-19, considera la Sala Plena que el acto administrativo se profirió, específicamente, en desarrollo del Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, razón suficiente para establecer la procedencia del control inmediato de legalidad sobre el mismo.

En ese orden de ideas, la Sala pasará a establecer si el Decreto No. 044 de 15 de abril de 2020 se ajusta a la legalidad, memorando inicialmente que de conformidad con el Decreto No. 461 de 22 de marzo de 2020, las entidades territoriales quedaron facultadas a través de sus gobernadores y alcaldes, - *sin necesidad de autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales*-, para

**reorientar sus rentas de destinación específica** 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, y realizar las adiciones, modificaciones, **traslados** y demás operaciones presupuestales requeridas para llevar a cabo tales acciones, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Que el acto administrativo haya sido expedido a partir de la vigencia del Decreto Legislativo No. 461, esto es, a partir del 22 de marzo de 2020.
- Que las facultades en mención se ejerzan durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria<sup>8</sup>.
- Que solo pueden reorientarse recursos 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.

Evidencia la Sala Plena que el Decreto municipal objeto de control de legalidad i) fue proferido el día 15 de abril de 2020, es decir, con posterioridad al Decreto 461; ii) fue expedido durante la declaratoria de emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional por causa del coronavirus COVID-19, a través de la Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020 (hasta el 30 de mayo de 2020), prorrogada mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, emanada del Ministerio de Salud y Protección Social (hasta el 31 de agosto de 2020), y

iii) en la parte resolutive del decretó 044 de 2020, se modificó el presupuesto de egresos de la presente vigencia fiscal, contra acreditando recursos por la suma de CINCUENTA MILONES DE PESOS (\$50.000.000), así:

Al Código 2223 denominado "INVERSIÓN DE RECURSOS DE DESTINACIÓN ESPECIFICA" con un contra crédito de \$50.000.000, se le

---

<sup>8</sup> Mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, mediante Resolución No. 844 de 26 de mayo de 2020 se prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.

cambió su denominación a la de "PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES", por el mismo valor.

Por su parte, el código 222304 denominado "Transferencias Estampilla Adulto Mayor" con un valor de contra crédito de \$50.000.000, es trasladado para el código 222305, denominación "MANEJO DE DESASTRES", por un crédito por el mismo valor.

A su turno, el código 222304 01 denominado "FINANCIACIÓN CENTRO VIDA. ESTAMPILLA ADULTO MAYOR" con un valor de contra crédito de \$50.000.000, es trasladado para el código 22230501, denominación "APOYO A POBLACIÓN VULNERABLE POR EMERGENCIA SANITARIA PANDEMIA CORONAVIRUS- COVID-19", por un crédito por el mismo valor.

Como se evidencia, el alcalde municipal de Busbanzá, en uso de facultades temporales conferidas por el Decreto 461 de 2020, modificó el presupuesto de rentas y gastos del municipio de Busbanza, establecido para la vigencia fiscal 2020, en el sentido de trasladar los recursos de destinación específica provenientes de la Estampilla Adulto Mayor", y destinados a la "financiación Centro Vida- Adulto Mayor", para ser invertidos en el rubro de manejo de desastres, y específicamente para apoyar a la población vulnerable por la emergencia sanitaria causada por la pandemia Coronavirus- COVID-19, evidenciándose que dicha modificación se ajusta a los parámetros establecidos en el Decreto legislativo 461 de 2020, por lo que fuerza concluir que el Decreto Municipal se encuentra ajustado a la legalidad.

#### **IV. DECISIÓN**

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 del Decreto 044 de 15 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Busbanzá "por el cual se modifica el presupuesto del municipio de Busbanzá de la vigencia fiscal 2020, para realizar un traslado presupuestal dentro del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica".**

”, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo. -** En firme esta providencia, remítase copia de la misma a la alcaldía del municipio de Tuta.

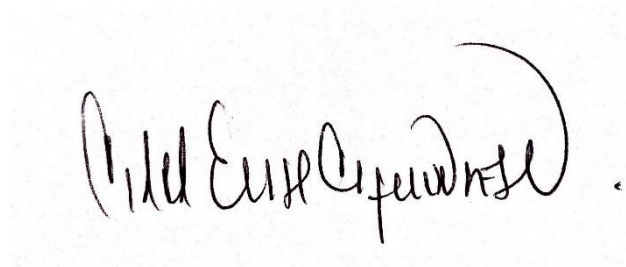
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

**Notifíquese y Cúmplase,**



**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

Magistrado

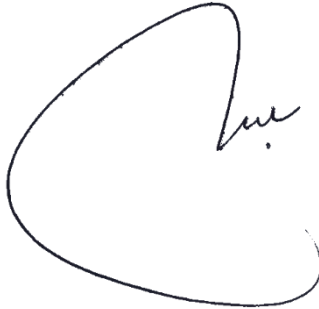


**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**

Magistrada



**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**  
**Decreto No. 044 de 15 de abril de 2020**  
**Autoridad: Municipio de Busbanza**  
**Expediente: 1500123330002020- 0798-00**