

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

RADICACIÓN: 150012333000202001219-00

REMITENTE: MUNICIPIO DE SANTANA

DECRETO No. 037 DE 08 DE ABRIL DE 2020

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:

II. 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"*¹.

En dicha decisión, se señaló como elemento fáctico principal la 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

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

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 Superior².

En consecuencia, en el mencionado decreto legislativo, se enunciaron 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. Con ese fin, se autorizó al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a las medidas.

2.2. Decreto 461 de 2020 y la autorización temporal³ 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

² 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.

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

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.

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.

En este punto es importante mencionar que en revisión constitucional del Decreto Legislativo 461 de 2020 la Corte Declaró la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de su artículo 1 , señalando que la facultad otorgada a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica, en primer lugar, no los autoriza para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y en segundo lugar, sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

Para arribar a esta decisión, la Corte constitucional señaló que:

"(...) durante los estados de excepción, el Presidente, en desarrollo del Estado de Emergencia, puede facultar de manera específica a gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de rentas y gastos de sus respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.)".

2.3. Del Decreto No. 037 de 08 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Santana.

El control inmediato de legalidad en esta oportunidad recae sobre el Decreto No. 037 de 08 de abril de 2020 *"por medio del cual se realiza un traslado dentro del presupuesto de gastos en el Municipio de Santana Boyacá"*.

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

i) De orden constitucional

ii) De orden legal:

- Ley 136 de 1994.
- Decreto 111 de 1996.
- Ley 1551 de 2012.

iii) Decretos, resoluciones y circulares de nacional:

- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.
- Decreto 461 de 22 de marzo de 2020.
- Resolución 385 de 12 de marzo de 2020.

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

"ARTÍCULO PRIMERO: *Contracredítese los siguientes rubros del presupuesto de Gastos del Municipio de Santana- Boyacá para la vigencia fiscal 2020, en la suma de CUARENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL PESOS (\$48.373.000,00) MTC, de acuerdo al siguiente por menor:*

RUBRO	DESCRIPCIÓN	VALOR
2	PRESUPUESTO DE GASTOS	48.373.000,00
22	GASTOS DE INVERSIÓN	48.373.000,00
22302	(N) EXCEDENTES FINANCIEROS	48.373.000,00
223023	CON RECURSOS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA	48.373.000,00
22302352	CON RECURSOS ESTAMPILLA PRO CULTURA	48.373.000,00
223023521	SECTOR POBLACION VULNERABLE	48.373.000,00
22302352101	Atención inmediata emergencia sanitaria	48.373.000,00

ARTÍCULO SEGUNDO: *Crease nuevo rubro y acredítese los siguientes Rubros del Presupuesto de Gastos del Municipio de Santana- Boyacá para la vigencia fiscal 2020, en la suma de CUARENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MIL PESOS (\$48.373.000,00) MTC de acuerdo al siguiente por menor:*

RUBRO	DESCRIPCIÓN	VALOR
2	PRESUPUESTO DE GASTOS	48.373.000,00
22	GASTOS DE INVERSIÓN	48.373.000,00
22302	(N) EXCEDENTES FINANCIEROS	48.373.000,00
223023	CON RECURSOS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA	48.373.000,00
22302352	CON RECURSOS ESTAMPILLA PRO CULTURA	48.373.000,00
223023522	SECTOR SALUD	48.373.000,00
223023522	(N) Acciones de fortalecimiento en adquisición de equipos médicos	48.373.000,00

ARTÍCULO TERCERO: *Envíese Copia a la Tesorería Municipal a fin de que se realicen los ajustes presupuestales correspondientes.*

ARTÍCULO CUARTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación".*

2.5. 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*"⁴.

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".*

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

2.6. 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 Santana remitió el Decreto 044 de 15 de abril de 2020.

2.6.1. Auto avoca conocimiento. Mediante auto de 04 de junio de 2020 el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 037 de 08 de abril de 2020, expedido por el alcalde del

⁴Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de marzo de 2012, expediente 11001031500020100036900 (CA). C.P. Hugo Fernando Batidas Bárcenas.

municipio de Santana; 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.

2.6.2. Intervenciones procesales. - Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo allegó respuesta acompañada del Plan de Contingencia Institucional del Municipio de Santana por alertas COVID-19, señalando que Santana fue el primer Municipio en Boyacá donde se presentó un caso positivo de COVID-19, debiendo asumir grandes retos en aras de proteger a la población.

Señaló que, en cumplimiento de la normatividad expedida por el Gobierno Nacional en el marco del Estado de la Emergencia, se realizó comité de gestión de riesgo en el cual se evaluaron las actividades a desarrollar, el plan de acción a ejecutar y los recursos a apropiar.

Enfatizó que, si bien en el presupuesto de gastos del año 2020 había disponibilidad para atender la emergencia, no se contaba de manera inmediata con el flujo de efectivo, siendo necesario trasladar o apropiar recursos disponibles para atender y proteger del COVID-19 a la población vulnerable, en el caso concreto, trasladar recursos para aunar esfuerzos con la ESE SANTANA y proveer de equipos médicos mínimos que permitan la atención oportuna a quienes presenten síntomas de COVID-19.

A su vez, el personero del municipio de Santana emitió concepto precisando sobre las facultades para realizar traslados presupuestales de manera ordinaria y de manera excepcional, señalando que la norma le da la posibilidad al alcalde de declarar la urgencia manifiesta mediante acto motivado, situación que lo habilita para efectuar traslados internos.

En ese sentido, mencionó que mediante Decreto 031 de 25 de marzo de 2020 se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Santana, lo cual le permitía al alcalde realizar un traslado dentro del presupuesto de gastos, con el fin de enfrentar el coronavirus mediante la inclusión de unos rubros para la compra de equipos médicos y la atención general de la emergencia sanitaria.

De otro lado, no se formuló escrito de intervención por parte de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

2.7.3 Concepto Ministerio Público. - - La Procuradora 121 Judicial II para

asuntos administrativos, emitió concepto dentro del presente asunto, en el que solicitó se declare ajustado a la normatividad el acto sometido a control inmediato de legalidad.

Así, luego de referirse a las consideraciones generales sobre los estados de excepción, al control inmediato de legalidad y a la Declaración del Estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional, abordó el estudio del caso concreto, adentrándose al análisis de las facultades en materia presupuestal territorial, para lo cual precisó que en marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Decreto Legislativo No. 461 de 2020 facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica establecidas por Ley, Ordenanza o Acuerdo, encontrando de esta forma, satisfecho el requisito de tipo subjetivo relacionado con que el Decreto en estudio fue dictado por el órgano competente, fue adoptado en desarrollo de las medidas tomadas en el Estado de emergencia y guarda conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica.

A su vez, la agente del Ministerio Público señaló que el decreto objeto de control de legalidad, 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.

Adujo que como una medida extraordinaria para enfrentar la pandemia, mediante el Decreto 461 de 2020 se facultó a gobernadores y alcaldes para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, sin acudir a las Asambleas o Concejo, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria, y a su vez, mediante el Decreto 512 de 2020 los gobernadores y alcaldes fueron facultados para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, concluyendo así que el acto administrativo objeto de estudio fue proferido de conformidad con el ordenamiento jurídico.

III. 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. 037 de 08 de abril de 2020 *"por medio del cual se realiza un traslado dentro del presupuesto de gastos del Municipio de Santana Boyacá"*, 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. 037 de 08 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. 037 de 08 de abril de 2020 fue expedido por el alcalde municipal de Santana, en uso de facultades temporales conferidas por el Decreto Legislativo 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 la vigencia fiscal 2020, trasladando recursos de destinación específica provenientes de la "Estampilla pro cultura", para ser invertidos en el Sector Salud, en acciones de fortalecimiento en adquisición de equipos médicos, evidenciándose que la reorientación de la renta de la estampilla pro cultura y el respectivo traslado presupuestal, se ajustan a los parámetros establecidos en el referido Decreto legislativo, 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 ibidem 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 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 2008⁵, 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 presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada*

⁵ 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.

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 2017⁶, 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.

⁶Por 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.

III.4.2 La reorientación de rentas de destinación específica en marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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.

Es así que en estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020, la Corte Constitucional señaló que la facultad otorgada a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica, en primer lugar, no los autoriza para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y en segundo lugar, sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

3.4.3 Los recursos de la estampilla procultura, son recursos de destinación específica de origen legal.

Mediante el artículo 38 de Ley 397 de 1997⁷, modificado por el artículo 1 de la Ley 666 de 2001⁸, se autorizó a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para la emisión de una estampilla "Procultura", estableciendo que dichos recursos se administrarían por el respectivo ente territorial, para el fomento y el estímulo de la cultura, con destino a proyectos acordes con los planes nacionales y locales de cultura.

Asimismo, el artículo 2º de la Ley 666 de 2001 por medio del cual se adicionaron artículos nuevos al Título III de la Ley 397 de 1997, estableció la destinación de los recursos obtenidos a través de la estampilla procultura, de la siguiente manera:

"Artículo 38-1. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará para:

⁷ Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

⁸ Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

1. Acciones dirigidas a estimular y promocionar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales de que trata el artículo 18 de la Ley 397 de 1997.

2. Estimular la creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos, aptos para la realización de actividades culturales, participar en la dotación de los diferentes centros y casas culturales y, en general propiciar la infraestructura que las expresiones culturales requieran.

3. Fomentar la formación y capacitación técnica y cultural del creador y del gestor cultural.

4. Un diez por ciento (10%) para seguridad social del creador y del gestor cultural.

5. Apoyar los diferentes programas de expresión cultural y artística, así como fomentar y difundir las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas de que trata el artículo 17 de la Ley 397 de 1997”.

De otro lado, el artículo 41 de la Ley 1379 de 2010⁹ estableció que en las entidades donde exista la estampilla Procultura, se debe destinar no menos del 10% de su recaudo anual para promover la creación, el fomento y el fortalecimiento de las bibliotecas públicas y mixtas y de los servicios complementarios que a través de éstas se prestan.

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 037 de 08 de abril de 2020, en los siguientes términos:

3.5.1. Requisitos de forma (Conexidad formal): Al respecto, se observa que el Decreto 037 de 08 de abril de 2020 fue expedido por el Alcalde Municipal de Santana, 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

⁹ Por la cual se organiza la red nacional de bibliotecas públicas y se dictan otras disposiciones.

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 acápites previos de esta providencia, y que el decreto expedido por el Alcalde Municipal de Santana, objeto de control de legalidad, se encaminó a reorientar y, en consecuencia, a trasladar unos recursos propios con destinación específica-provenientes de la Estampilla Procultura, creada por la Ley 397 de 1997 y modificada por la Ley 666 de 2001, apropiándolos para la adquisición de equipos médicos, con el fin de fortalecer la capacidad de atención de la ESE Centro de Salud del municipio de Santana a pacientes afectados con ocasión de la emergencia sanitaria causada 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. 037 de 08 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 lleva 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 sanitaria¹⁰.
- 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.
- Que en ningún caso podrán reorientarse rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Y de conformidad con lo decidido por la Corte en revisión Constitucional del Decreto 461 de 2020:

- Que no modifique las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de las rentas de destinación específica.
- Que sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal (2020).

En ese contexto, evidencia la Sala Plena que el Decreto municipal objeto de control de legalidad cumple los requisitos anteriormente enunciados, en tanto:

- i) Fue proferido el día 08 de abril de 2020, es decir, con posterioridad a la expedición del Decreto 461 de 2020;
- 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).
- iii) A través de los **artículos primero y segundo**, reorientó recursos provenientes de excedentes financieros de la Estampilla Procultura, contra acreditando el rubro 22302352101 de atención inmediata a la emergencia sanitaria del Sector Población Vulnerable y acreditando el rubro 223023522 de acciones de fortalecimiento en adquisición de equipos médicos del Sector Salud por un valor de \$48.373.000,00, con el fin fortalecer la atención y prestación del servicio médico en el Centro de Salud Municipal, para hacer frente a las causas que

¹⁰ 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.

motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

- iv) Reorientó las rentas de la Estampilla Procultura que conforme se decantó en precedencia, constituyen rentas de creación legal – Ley 397 de 1997-, cuya destinación específica no fue establecida por la Constitución, sino por la Leyes 666 de 2001 y 1379 de 2010.
- v) El decreto No. 037 de 2020 no está modificando el acuerdo de creación o modificación de la Estampilla Procultura.
- vi) La modificación del presupuesto, producto de la reorientación de las rentas de la Estampilla Procultura, solo está afectando el presupuesto de la actual vigencia fiscal (2020).

Ahora bien, el **artículo tercero** se encuentra ajustado a la legalidad en tanto dispuso enviar copia del Decreto a la Tesorería a fin de que realice los ajustes presupuestales correspondientes, lo cual resulta razonable y necesario teniendo en cuenta que las tesorerías municipales deben ejecutar las operaciones presupuestales ordenadas por los concejos municipales o por los alcaldes, según corresponda.

Por su parte, el **artículo cuarto** dispuso que el Decreto objeto de control rige a partir de la fecha de su expedición y publicación, frente a lo cual, es pertinente recordar que de conformidad con el artículo 65 del CPACA los actos administrativos de carácter general serán obligatorios una vez hayan sido publicados a través de los diversos medios señalados, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación, es decir, la publicación del acto administrativo de carácter general es requisito de eficacia y oponibilidad frente a terceros, pero el acto administrativo existe y se presume legal desde el momento mismo en que se expide. Por lo anterior, se declarará legal el artículo cuarto en el entendido que el Decreto es válido desde el momento en que se expide, sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se produzca la publicación.

En conclusión, el alcalde municipal de Santana, en uso de facultades temporales conferidas por el Decreto 461 de 2020, modificó el presupuesto de gastos del municipio de Santana fijado para la vigencia fiscal 2020, en el sentido de trasladar los recursos de destinación específica provenientes de excedentes financieros de la Estampilla Procultura, para ser invertidos en el Sector Salud, al rubro de acciones de fortalecimiento en adquisición de equipos médicos, y específicamente para fortalecer la atención y prestación del servicio médico en el Centro de Salud Municipal a la población afectada 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 de los artículos primero, segundo y tercero del Decreto 037 de 08 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Santana "*por medio del cual se realiza un traslado dentro del presupuesto de gastos en el Municipio de Santana Boyacá*", de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. - Declarar la legalidad del artículo cuarto del Decreto 037 de 8 de abril de 2020 en el entendido que rige a partir de su publicación, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. - En firme esta providencia, remítase copia de la misma a la Alcaldía del municipio de Santana, y, luego, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

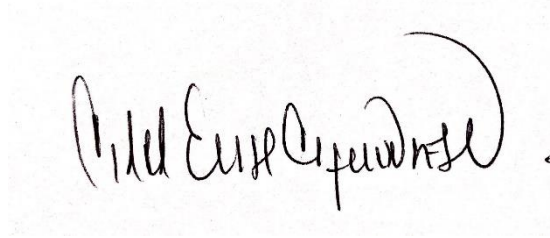
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

Notifíquese y Cúmplase,



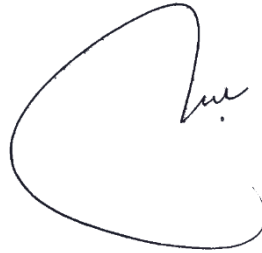
FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Magistrado



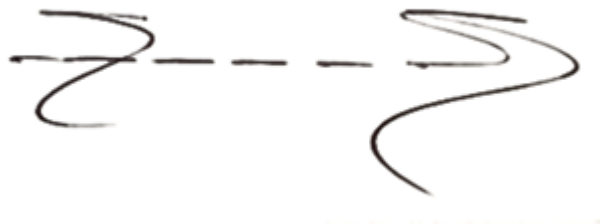
CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrada



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Decreto No. 037 de 8 de abril de 2020
Autoridad: Municipio de Santana
Expediente: 15001233300020201219-00