



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>RADICACIÓN:</b>	15001-23-33-000- <b>2020-01452-00</b>
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ
<b>OBJETO:</b>	DECRETO No. 061 DEL 20 DE MAYO DE 2020
<b>TEMA:</b>	INCORPORACIÓN DE RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN DE EDUCACIÓN
<b>ASUNTO:</b>	<b>SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA</b>

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá a proferir sentencia de única instancia, en los términos de los artículos 185-6 y 187 del CPACA.

## **I. ANTECEDENTES**

### **TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL**

1. Mediante auto proferido el 16 de junio de 2020 se avocó conocimiento del decreto de la referencia, a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad respectivo. Asimismo, se ordenó realizar las gestiones previstas en los numerales 2º y 3º del artículo 185 del CPACA.
2. En cumplimiento de lo anterior, el 18 de junio de 2020 se fijó un aviso a la comunidad en el sitio web de la Rama Judicial<sup>1</sup> y las comunicaciones respectivas se llevaron a cabo por medios electrónicos.

### **INTERVENCIONES**

#### **Autoridad que expidió el acto administrativo**

3. La Secretaria General y de Gobierno, así como el Secretario de Hacienda del MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ, se pronunciaron conjuntamente como a continuación se sintetiza:

---

<sup>1</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-boyaca/avisos>

4. Afirmaron que la incorporación de los recursos se llevó a cabo en virtud del Decreto No. 470 de 2020, adoptado por el Gobierno Nacional con el fin de establecer la posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, así como establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos.

5. Narraron que uno de los servicios esenciales es el de la educación de los menores, el cual no se puede suspender durante los estados de excepción.

6. Expusieron que los recursos incorporados corresponden a la totalidad de los asignados por el Gobierno Nacional, que deben ser ejecutados con criterios de oportunidad y eficacia. Agregaron que una parte se asigna sin situación de fondos, esto es, los que fueron girados directamente a las instituciones educativas, y los demás exigen su incorporación para la atención de los estudiantes que se encontraban ya en sus hogares.

7. Manifestaron que el DNP realizó la distribución de los recursos para el PAE y el municipio debe concurrir para garantizar y cofinanciar la operación. Asimismo, los recursos de calidad – gratuidad son para priorizar estrategias pedagógicas para el trabajo en casa.

8. Indicaron que la apropiación de los recursos se adelantó con base en el Decreto No. 512 de 2020 y buscaba garantizar la oportunidad en el manejo presupuestal, atendiendo las directrices del Ministerio de Educación.

#### **Instituciones invitadas a conceptuar**

9. En el numeral 3º del auto proferido el 16 de junio de 2020 se invitó a varias instituciones de educación superior a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. La única que se pronunció fue la **Fundación Universitaria Juan de Castellanos**. El concepto expuso lo siguiente:

10. Reseñó que el acto cumple los requisitos para ser sometido a control inmediato de legalidad porque se relaciona con el Decreto Legislativo No. 470 del 24 de marzo de 2020.

11. Adujo que *“la motivación del acto administrativo general objeto de control inmediato de legalidad, compea (sic) con el derecho a la educación”*, el cual conceptualizó a partir de la jurisprudencia constitucional.

## Intervenciones ciudadanas

12. Ningún ciudadano presentó escrito de intervención dentro del término de la fijación del aviso señalado en el artículo 185-2 del CPACA.

## CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

13. El Procurador 45 Judicial II delegado para asuntos administrativos de Tunja rindió concepto el 21 de julio de 2020, solicitando que se declare ajustado a derecho el Decreto No. 061 del 20 de mayo de 2020, bajo los siguientes argumentos:

14. Expuso el marco jurídico del estado de emergencia económica, social y ecológica, y concluyó que el acto era pasible del control inmediato de legalidad.

15. Manifestó que la adición presupuestal que realizó el alcalde estuvo amparada en los Decretos Legislativos Nos. 461 y 512 de 2020, que autorizaron a los mandatarios locales para efectuar movimientos presupuestales para atender la emergencia.

16. Esgrimió que la competencia para efectuar modificaciones al presupuesto municipal recaía en el concejo, de conformidad con los artículos 313-5 de la Constitución Política, 92 del Decreto No. 1333 de 1986 y 32-9 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012).

17. Adujo que *“la operación realizada por medio del Decreto examinado consistió en adicionar recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, -los que deben ser girados directamente a los municipios y distritos- con el fin de ejecutar de la mejor manera posible los recursos destinados para el Programa de Alimentación Escolar (PAE); es decir, que aún dentro de la emergencia, los niños, niñas y adolescentes que hacen parte de la población escolar de los establecimientos oficiales, pudieran seguir contando con los alimentos que recibían en las instituciones educativas”*. Por ende, concluyó que *“la adición presupuestal en principio tiene como finalidad atender las necesidades generadas por la pandemia, aunque será la ejecución concreta del gasto de los recursos adicionados la que definirá la legalidad de tales gastos”*.

## II. CONSIDERACIONES

### PROBLEMA JURÍDICO

18. El asunto se contrae a determinar si: **¿El Decreto No. 061 del 20 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Monquirá**

**(Boyacá)**, fue dictado de conformidad con los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción y la legislación ordinaria sobre las adiciones presupuestales?

19. Para contestar el anterior interrogante, la Sala Plena concreta la tesis argumentativa del caso e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

### **Tesis argumentativa propuesta por la Sala Plena**

El acto sometido a control ordena la realización de dos operaciones presupuestales, a saber: (i) la adición de \$36.726.672 al presupuesto de ingresos por concepto de “SGP educación calidad educativa – SGP EDUCACION (sic) - CALIDAD” y (ii) la adición de \$94.897.111 al presupuesto de ingresos por concepto de “SGP educación matrícula oficial gratuita (SSF) – SGP EDUCACION (sic) – GRATUIDAD S.S.F.”.

La primera adición implica el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 2º del Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020 y no se tradujo en la reorientación de la renta incorporada. Por su parte, la segunda sí reorientó implícitamente la destinación reglamentaria de los recursos de la asignación calidad - gratuidad educativa, lo cual era permitido por el artículo 1º del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020.

Además, en ambos casos los recursos se destinaron para la financiación del PAE en casa, que es una actuación que guarda conexidad con las medidas necesarias para hacer frente a la pandemia del COVID-19.

En consecuencia, se declarará la legalidad del acto sometido a control.

### **ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

20. El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) prescribe lo siguiente:

**“(…) ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un **control inmediato de legalidad**, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada,

dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. (...)”  
(Negrilla fuera del texto original)

21. Esta disposición (que fue replicada de forma casi idéntica en el artículo 136 del CPACA) establece el control de legalidad de los actos administrativos dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción<sup>2</sup>, el cual, a voces de la Corte Constitucional, “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”<sup>3</sup>.

22. Este control, junto con el que la Corte Constitucional adelanta automáticamente sobre los decretos con fuerza material de ley, y el control político que ejerce el Congreso de la República (art. 215 CP), garantiza la vigencia del sistema de frenos y contrapesos y, en sí mismo, “el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional”<sup>4</sup>, ante la maximización legítima de los poderes del Ejecutivo en estas circunstancias. Lo anterior bajo el entendido que “[e]l Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración” (art. 7 L 137/1994).

23. Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha encargado de consolidar las características de este medio de control, así:

“(…) (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos

<sup>2</sup> C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez: “(…) 35. De la normativa trascrita supra [art. 20 L 137/1994] la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: // 35.1. Debe tratarse de un **acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal**. // 35.2. Que haya sido **dictado en ejercicio de la función administrativa**, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. // 35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo** expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (...)” (Negrilla fuera del texto original)

<sup>3</sup> C. Const., Sent. C-179, abr. 13/1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>4</sup> C.E., Sala Veintisiete Especial de Decisión, Auto 2020-01064 (CA)A, abr. 23/2020. M.P. Rocío Araújo Oñate.

que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos. (...)”<sup>5</sup> (Resaltado del texto original)

## ANÁLISIS DE LA SALA

### Disposiciones sometidas a control

24. El texto de la parte resolutive del Decreto No. 061 del 20 de mayo de 2020 es el siguiente (se transcribe literalmente, incluyendo posibles errores del original):

“(...) **DECRETO No. 061 DE 2020**  
(Mayo 20 de 2020)

**POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN UNOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA DISTRIBUCIÓN PARCIAL DE LAS DOCE DOCEAVAS DE LOS RECURSOS DEL SGP EDUCACIÓN (CALIDAD MATRÍCULA Y CALIDAD GRATUIDAD) VIGENCIA 2020 ASIGNADOS MEDIANTE DOCUMENTO DE DISTRIBUCION SGP- 46-2020, DE ACUERDO CON LAS FACULTADES OTORGADAS POR EL DECRETO 512 DE 2020, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA POR EL GOBIERNO NACIONAL**

*El Alcalde Municipal de Moniquirá, en uso de sus facultades legales, Constitucionales, en especial las conferidas por el decreto 111 de 1996, ley 1551 de 2011, ley 1176 de 2007, la ley 617 de 2000, ley 819 de 2002, el Decreto Presidencial 512 del 02 de abril de 2020 y estatuto orgánico de presupuesto Municipal y...*

### CONSIDERANDO:

**1.** Que mediante Acuerdo 027 de 2019 el Concejo Municipal adoptó el presupuesto de la vigencia fiscal de 2020 en los términos definidos en el estatuto orgánico de presupuesto municipal, el cual fue sancionado por el Alcalde Municipal, de conformidad con el artículo 67 del Decreto 111 de 1996.

**2.** Que el Artículo 352 de La Constitución Política, define que ‘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’

---

<sup>5</sup> C.E., Sala Once Especial de Decisión, Auto 2020-01163 (CA)A, abr. 22/2020. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

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

**4.** Que el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

**5.** Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias 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 la crisis.

**6.** Que durante la ejecución del presupuesto puede surgir la necesidad de efectuar mayores gastos. En tal caso se pueden abrir créditos adicionales, es decir, rubros inicialmente no incluidos de gastos de funcionamiento, servicio a la deuda o inversión, para lo cual se deben establecer de forma precisa y clara, certificado por el contador, los recursos con los cuales se financiarán los nuevos gastos. Es en este sentido que debe interpretarse el decreto 111 de 1996 en su Art. 82: 'La disponibilidad de los Ingresos de la Nación para abrir créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces'.

**7.** Que el Alcalde Municipal de Moniquirá, expidió el Decreto No. 035 del 17 de marzo de 2020, 'Por el cual se declara la calamidad pública, alerta amarilla y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida, contención y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) y por el desabastecimiento de agua potable en el área rural del municipio de Moniquirá, y se dictan otras disposiciones'

**8.** Que por disposición del artículo 85 de la Ley 715 de 20013, le compete al Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizar la distribución de los recursos del SGP, siendo la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP), de conformidad con el artículo 16 del Decreto 2189 de 20174, quien ejerce las funciones atribuidas al DNP relacionadas con la distribución de los recursos del SGP5.

**9.** En virtud de lo Anterior, el Departamento Nacional de Planeación expidió el Documento de Distribución No. SGP-46-2020, 'DISTRIBUCIÓN PARCIAL DE LAS DOCE DOCEAVAS DE LA PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN (CALIDAD MATRÍCULA Y CALIDAD GRATUIDAD), VIGENCIA 2020'

**10.** Que la distribución planteada en el documento SGP-46-2020, se hace sobre la base de lo preceptuado en el Decreto 470 de 2020, para asignar recursos a las entidades territoriales certificadas en educación con el

propósito de concurrir en la financiación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y los demás requerimientos del sector para la prestación del servicio educativo en los hogares, como también para que el Programa de Alimentación Escolar se brinde a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial para su consumo en casa. durante la vigencia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; y, además de municipios y distritos, habilitar para los departamentos recursos de los criterios de Equidad y Calidad del Sistema General de Participaciones, para garantizar la continuidad del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, durante el receso estudiantil a causa de la pandemia Coronavirus COVID-19.

**11.** Que el Decreto 470 de 2020 modificó el numeral 3 del artículo 16 y el inciso 4 del artículo 17 de la Ley 715 de 2001, así:

**'Artículo 2. Modificación del numeral 3 del Artículo 16 de la Ley 715 de 2001.** Durante la vigencia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se modifica el numeral 3 del artículo 16 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

'16.3. Equidad.

A cada distrito, municipio o departamento, se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.'

**Artículo 3. Modificación del inciso 4 del Artículo 17 de la Ley 715 de 2001.** Durante la vigencia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se modifica el inciso 4 del artículo 17 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

"Artículo 17. Transferencia de los recursos. Los recursos de la participación de educación serán transferidos así:

Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y departamentos y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza."

**12.** Que en el entendido del numeral anterior, el municipio debe realizar las apropiaciones presupuestales derivadas de los recursos asignados en el documento de distribución SGP-46-2020, por tanto, y en el entendido de las recomendaciones del DNP, se debe Realizar los ajustes presupuestales correspondientes con base en la distribución efectuada mediante el presente documento con el fin de ejecutar los recursos del SGP en forma eficiente a fin de evitar los eventos de riesgo.

**13.** Que los recursos del SGP Educación Calidad objeto de la presente incorporación se deben ejecutar puntualmente en alimentación de emergencia de acuerdo con las orientaciones del Ministerio de Educación Nacional a través de la Directiva Ministerial N°5 del 25 de marzo de 2020 y la Resolución del PAE expedida por la Unidad Administrativa Especial Para La Alimentación Escolar Alimentos Para Aprender.

Por lo anteriormente expuesto, el Alcalde Municipal de Moniquirá:



**DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO:** Adiciónese al presupuesto de ingresos del Municipio de Moniquirá vigencia fiscal del 2020, la suma de **CIENTO TREINTA Y UN MILLONES SEICIENTOS VEINTITRES MIL SETECIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS (131.623.783) MCTE** de acuerdo con el Documento de distribución SGP-046-2020 Anexo 1. Según el siguiente detalle:

Artículo	Fuente	Nombre Completo	Valor Adición
<b>1</b>		<b>INGRESOS</b>	<b>\$ 131,623,783.00</b>
<b>11</b>		<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>131,623,783.00</b>
<b>112</b>		<b>INGRESOS CORRIENTES PARA GASTOS DIFERENTES A FUNCIONAMIENTO</b>	<b>131,623,783.00</b>
<b>1122</b>		<b>INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>	<b>131,623,783.00</b>
<b>11223</b>		<b>SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES</b>	<b>131,623,783.00</b>
<b>1122301</b>		<b>SGP EDUCACION</b>	<b>131,623,783.00</b>
<b>112230101</b>		<b>SGP educación calidad educativa</b>	<b>36,726,672.00</b>
112230101	9101	SGP educación calidad educativa – SGP EDUCACION - CALIDAD	36,726,672.00
<b>112230102</b>		<b>SGP educación matrícula oficial gratuita (SSF)</b>	
112230102	9102	SGP educación matrícula oficial gratuita (SSF) – SGP EDUCACION – GRATUIDAD S.S.F.	94,897,111.00

**ARTICULO SEGUNDO:** Adicionar el presupuesto de gastos de Inversión del Municipio de Moniquirá de la vigencia fiscal del 2020, en la suma de **CIENTO TREINTA Y UN MILLONES SEICIENTOS VEINTITRES MIL SETECIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS (131.623.783) MCTE**, según el siguiente detalle:

Rubro	fuentes	Nombre	Valor Adición
<b>2</b>		<b>GASTOS</b>	<b>\$ 131,623,783.00</b>
<b>23</b>		<b>GASTOS DE INVERSIÓN</b>	<b>131,623,783.00</b>
<b>2301</b>		<b>EDUCACIÓN</b>	<b>131,623,783.00</b>
<b>230101</b>		<b>PROGRAMA: CALIDAD</b>	<b>36,726,672.00</b>
<b>23010109</b>		<b>Alimentación de Emergencia Decreto 470 de 2020</b>	<b>36,726,672.00</b>
23010109	9101	SGP EDUCACION - CALIDAD	36,726,672.00
<b>230102</b>		<b>PROGRAMA: SUBSIDIOS</b>	<b>94,897,111.00</b>
<b>23010202</b>		<b>Alimentación de Emergencia Decreto 470 de 2020 – Gratuidad (SSF)</b>	<b>94,897,111.00</b>
23010202	9102	SGP EDUCACION – GRATUIDAD S.S.F.	94,897,111.00

**ARTICULO TERCERO:** Notifíquese del contenido del presente Decreto a la Secretaría de Hacienda para que se realicen las operaciones contables y presupuestales a que haya lugar.

**ARTICULO CUARTO:** Copia del Anexo del Documento de Distribución SGP-46-2020, hace parte integral del presente Decreto.

**ARTICULO QUINTO:** Con el fin de dar cumplimiento al artículo 136 del CPACA, se remite el presente decreto al Tribunal Administrativo de Boyacá, para que surta el respectivo control inmediato de legalidad.

**ARTICULO SEXTO:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

## **COMUNIQUESE Y CUMPLASE (...)**

### **Caso concreto**

#### **Aspectos formales:**

##### **Competencia:**

25. El Decreto No. 061 del 20 de mayo de 2020 fue expedido por el alcalde del **MUNICIPIO DE MONQUIRÁ**, el cual, como jefe de la administración local, director de su acción administrativa y representante legal de la entidad territorial, se encuentra facultado para expedir actos administrativos *“para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias”* (arts. 84, 91 lit. d-1 y 93 L 136/1993).

26. Por lo anterior, la Corporación considera que el acto bajo examen fue expedido por el funcionario competente, de acuerdo con su contenido.

##### **Requisitos de forma:**

27. El acto reúne los requisitos de objeto, causa, motivo y finalidad, los cuales se concretan en los argumentos expuestos en su parte considerativa<sup>6</sup>. Además, cumple los elementos formales generales, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe<sup>7</sup>.

28. Cabe anotar que la coordinación previa que prevé el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020 no le es aplicable, ya que esta se circunscribe únicamente al manejo del orden público.

#### **Aspectos materiales:**

##### **Conexidad:**

29. La motivación del acto se funda en el artículo 352 de la Constitución, las Leyes 1551 de 20121, 1176 de 2007, 617 de 2000, 819 de 2002, 715 de 2001; el Estatuto Orgánico de Presupuesto, y la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

---

<sup>6</sup> C.E., Sala Décima Especial de Decisión, Sent. 2020-00994, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>7</sup> C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00369 (CA), mar. 5/2012. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Y, de forma central, el acto se sustenta en la declaratoria del estado de emergencia y el **Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020**.

30. En este orden de ideas, se advierte que explícitamente el Decreto No. 061 del 20 de mayo de 2020 manifiesta desarrollar un decreto con fuerza material de ley, proferido en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Lo anterior sin perjuicio de resaltar que para la fecha en que se expidió el acto controlado estaban vigentes los **Decretos Legislativos Nos. 461 y 678 de 2020**, los cuales actualmente constituyen el marco normativo de excepción en materia presupuestal para los municipios y departamentos, especialmente a efectos de las inversiones necesarias para hacer frente a la pandemia.

#### **Examen del contenido del acto y su sujeción al ordenamiento superior:**

##### **Marco normativo y jurisprudencial:**

31. El numeral 5º del artículo 313 de la Constitución señala:

*“(...) **ARTÍCULO 313.** Corresponde a los **concejos**:*

*(...)*

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

32. En concordancia con lo anterior, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, en su numeral 9º expone:

*“(...) **ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES.** Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los **concejos** las siguientes.*

*(...)*

*9. **Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos,** el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación. (...)* (Negrilla fuera del texto original)

33. Las anteriores disposiciones se relacionan con el principio de legalidad tributaria, derivado de los artículos 338 y 345 de la Constitución, el cual implica, por una parte, que, “no se puede percibir una renta o efectuar un gasto que no se encuentren incorporados en el presupuesto”<sup>8</sup>, y por otra, que “el presupuesto de la nación, como un estimativo de los ingresos y autorización

---

<sup>8</sup> C. Const., C-947, nov. 6/2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso”<sup>9</sup>, lo cual es aplicable a las entidades territoriales.

34. Ahora bien, dentro de la etapa de ejecución del presupuesto, naturalmente pueden presentarse situaciones en las que sea necesario adecuar el mismo a nuevas condiciones económicas o sociales que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación<sup>10</sup>. Para esos fines fueron establecidas reglas para la modificación del presupuesto, que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) están contempladas en los artículos 76 a 88.

35. En lo que atañe a las **adiciones presupuestales (o créditos adicionales)**, los artículos 79 y 80 del EOP prescriben:

*“(...) **ARTÍCULO 79.** Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se **hiciera indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizadas por la ley**, se pueden abrir **créditos adicionales** por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes (Ley 38/89, artículo 65).*

***ARTÍCULO 80.** El Gobierno Nacional presentará al **Congreso Nacional** proyectos de ley sobre traslados y **créditos adicionales** al presupuesto, **cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión** (Ley 38/89 artículo 66; Ley 179/94 artículo 55 inciso 13 y 17). (...)”*  
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

36. Así las cosas, las adiciones al presupuesto (o créditos adicionales) son operaciones con las que se aumenta la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente (créditos suplementales) o se crean nuevas partidas (créditos extraordinarios)<sup>11</sup>.

37. En el nivel nacional estas adiciones deben ser aprobadas por el Congreso, a iniciativa del Gobierno Nacional, preferiblemente cuando su finalidad no pueda cumplirse con un traslado ordinario y siempre que (i)

---

<sup>9</sup> C. Const., C-148, feb. 25/2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>10</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano* (2ª Ed.). Bogotá: 2011, p. 120.

<sup>11</sup> C. Const., C-772, dic. 10/1998. M.P. Fabio Morón Díaz: “(...) La regulación transcrita se refiere de manera expresa a los casos en que la modificación implica la adición del presupuesto, lo que supone apertura de créditos adicionales, a través de los cuales, ha dicho esta Corporación ‘...se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios)...’, función que se repite es propia y exclusiva del legislador ordinario, o del extraordinario en los casos en que se declaren estados de excepción (arts. 213 y 215 C.P.) (...)”

se requieran de forma extraordinaria y fueran imprevisibles frente a la estimación inicial de gastos y (ii) se cuente con mayores ingresos. Si estos requisitos no se reúnen, el Ministerio de Hacienda deberá preparar una actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo, un análisis de las implicaciones de dicha adición y un conjunto de recomendaciones (art. 2.8.1.9.6 DUR. 1068/2015).

38. De otro lado, los artículos 104 y 109 del EOP preceptúan que las entidades territoriales deben establecer sus propias normas orgánicas de presupuesto, en todo caso con sujeción al estatuto nacional<sup>12</sup>. Lo anterior implica que, para su caso, son las corporaciones de elección popular las que, a iniciativa de los alcaldes y gobernadores, deben aprobar las adiciones al presupuesto, como lo explica el Ministerio de Hacienda:

*“(...) 5.7.1. **Créditos adicionales***

*Se pueden abrir créditos adicionales por parte del **concejo municipal** o la asamblea departamental cuando en el proceso de la ejecución del presupuesto se hace indispensable aumentar el monto de las apropiaciones para complementar las insuficientes, como en el caso de ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, teniendo en cuenta lo siguiente:*

*– El **concejo municipal** o a la asamblea departamental sólo podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, a solicitud del gobierno municipal o departamental.*

*– La disponibilidad de los recursos adicionales o de apropiaciones para efectuar traslados serán expedidas por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.*

*(...)*

*– El concejo municipal o la asamblea departamental no podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que el acuerdo u ordenanza establezca, de manera clara y precisa, los recursos que servirán de base para abrir el crédito e incrementar el presupuesto de rentas, a menos que se trate de traslados del presupuesto de gastos. (...)”<sup>13</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

39. A esta regla se excepciona la adición al presupuesto municipal con recursos de cofinanciación, la cual puede ser llevada a cabo por el alcalde. Sin embargo, esta operación debe informarse al concejo dentro de los 10 días siguientes, conforme lo preceptúa el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012:

*“(...) **ARTÍCULO 29.** Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:*

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo: C. Const., C-478, ago. 6/1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>13</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial*. Bogotá: 2017, p. 92.

**ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los **alcaldes** tendrán las siguientes:

(...)

g) **Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución.** Los recursos aquí previstos, así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes. (...) (Subraya y negrilla fuera del texto original)

40. Ahora bien, en virtud de la declaratoria del estado de excepción llevada a cabo por medio del **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**<sup>14</sup>, “por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional (sic)”, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020**, el cual indica:

**“(…) ARTÍCULO 1. FACULTAD DE LOS GOBERNADORES Y ALCALDES EN MATERIA PRESUPUESTAL.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las **adiciones**, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

**ARTÍCULO 2. TEMPORALIDAD DE LAS FACULTADES.** Las facultades otorgadas a los Gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo **solo podrán ejercerse durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.** (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

41. La Corte Constitucional informó en el comunicado de prensa No. 25 de 2020 que declaró exequible el Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020 a través de la **sentencia C-186 de 2020** (el texto de la providencia aún no ha sido publicado) y, sobre el artículo 2º, el documento asevera:

*“(…) 3.7. Finalmente, la Corte no encontró razones de inconstitucionalidad en los artículos 3 y 4 (sic) del decreto examinado, el primero de los cuales señala que las facultades otorgadas a gobernadores y alcaldes ‘solo*

<sup>14</sup> Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-145 de 2020.

*podrán ejercerse durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020', mientras que el segundo indica que 'El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación'. De acuerdo con lo anotado, la Corte concluyó que el Decreto Legislativo 512 de 2020 es ejecutable. (...)"*

42. Así las cosas, el Decreto No. 061 del 20 de mayo de 2020 fue expedido cuando ya no estaba vigente el Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020, toda vez que la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica feneció el 16 de abril de 2020, ya que su duración fue de 30 días calendario.

43. No obstante, el Tribunal evidencia que en la misma fecha de expedición del acto bajo examen se publicó el **Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020**<sup>15</sup>, cuyo artículo 2º expresa:

*"(...) **ARTÍCULO 2. FACULTAD DE LOS GOBERNADORES Y ALCALDES EN MATERIA PRESUPUESTAL.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las **adiciones**, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, **únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.** (...)"* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

44. Conforme se observa, el artículo 2º del Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020 extendió temporalmente las facultades que a favor de los alcaldes había previsto antes el Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020 y, además, estaba en vigor cuando el Alcalde del MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ expidió el acto sometido a control.

45. De otro lado, el **Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020**, cuya vigencia está supeditada a la emergencia sanitaria declarada y prorrogada por el Ministerio de Salud y Protección Social (art. 3), facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica de origen no constitucional, como sigue:

*"(...) **ARTÍCULO 1. FACULTAD DE LOS GOBERNADORES Y ALCALDES EN MATERIA DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que **reorienten las rentas de destinación específica** de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

---

<sup>15</sup> A la fecha, este decreto no ha sido analizado por la Corte Constitucional.

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

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

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

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

**PARÁGRAFO 3.** <Adicionado por el artículo 25 Decreto Legislativo 538 de 2020> Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

46. Según el comunicado de prensa No. 24 de 2020 (a la fecha no se ha publicado el contenido de la decisión), la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de esta disposición mediante la sentencia **C-169 de 2020**, así:

“(…) **2. Decisión**

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

**3. Síntesis de la providencia**

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

La facultad concedida en el artículo 1º del decreto objeto de control habilita a gobernadores y alcaldes para que modifiquen, si lo consideran pertinente, los presupuestos de la actual vigencia fiscal de sus respectivas entidades territoriales, con el único objeto de reorientar rentas de destinación específica -con excepción de las establecidas por la Constitución-, pero no para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos



*mediante los cuales se determinó el destino actual de tales rentas, sin que requieran para ello autorización previa de asambleas y concejos, con la única finalidad de atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.*

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

*(...)*

*No queda duda, entonces, que, durante los estados de excepción, el Presidente, en desarrollo del Estado de Emergencia, puede facultar de manera específica a gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de rentas y gastos de sus respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.).*

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

47. En este orden de ideas, los Decretos Legislativos 461 y 678 de 2020 actualmente constituyen el marco normativo de excepción en materia presupuestal para los municipios y departamentos, especialmente a efectos de las inversiones necesarias para hacer frente a la pandemia.

### **Caso concreto:**

#### **a) Artículos primero y segundo**

48. En el presente caso, el Alcalde del MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ incorporó recursos que fueron distribuidos por el DNP a través del documento SGP-46-2020, denominado "DISTRIBUCIÓN PARCIAL DE LAS DOCE DOCEAVAS DE LA PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN (CALIDAD MATRÍCULA Y CALIDAD GRATUIDAD), VIGENCIA 2020". En este sentido, la entidad adicionó \$36.726.672 al presupuesto de ingresos por concepto de "SGP educación calidad educativa – SGP EDUCACION (sic) - CALIDAD" y, además, adicionó \$94.897.111 al presupuesto de ingresos por concepto de "SGP educación matrícula oficial gratuita (SSF) – SGP EDUCACION (sic) – GRATUIDAD S.S.F.". En el presupuesto de gastos, la destinación los recursos fue "Alimentación de Emergencia Decreto 470 de 2020".

49. Pasarán a analizarse separadamente las operaciones presupuestales ordenadas con el Decreto No. 061 del 20 de mayo de 2020.

❖ **Asignación calidad - matrícula oficial**

50. En el documento SGP-46-2020, el DNP explicó que los recursos de la asignación calidad - matrícula oficial se distribuirían de la siguiente forma:

*“(...) El monto por distribuir en el presente documento por el componente de **calidad matrícula oficial** es de \$189.140 millones, los cuales se desagregan en: (i) \$114.131 millones para distritos, municipios y áreas no municipalizadas; y (ii) \$75.009 millones para las 96 Entidades Territoriales Certificadas (ETC) en educación, con el fin de atender la alimentación durante la vigencia del Estado de Emergencia, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 470 de 2020. (...)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

51. Asimismo, los anexos del documento dividen los recursos en dos: (i) “SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES, PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN - DOCE DOCEAVAS PARCIALES, COMPONENTE CALIDAD (MATRÍCULA OFICIAL Y GRATUIDAD EDUCATIVA), MUNICIPIOS, DISTRITOS Y ÁREAS NO MUNICIPALIZADAS - VIGENCIA 2020”, y (ii) “SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES, PARTICIPACIÓN PARA EDUCACIÓN - DOCE DOCEAVAS, COMPONENTE CALIDAD MATRÍCULA (ALIMENTACIÓN DE EMERGENCIA DECRETO 470 DE 2020), ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS - VIGENCIA 2020”. En el anexo 1 se discriminan los recursos, así:

“(...)”

CÓDIGO MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CALIDAD MATRÍCULA OFICIAL	CALIDAD GRATUIDAD EDUCATIVA	TOTAL
15469	BOYACA	MONQUIRA (sic)	36.726.672	94.897.111	131.623.783

“(...)” (Subraya fuera del texto original)

52. En este sentido, los \$36.726.672 corresponden a los recursos transferidos por el Ministerio de Educación al MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ por el concepto de calidad - matrícula oficial, los cuales son diferentes a los que el DNP denomina “CALIDAD MATRÍCULA (ALIMENTACIÓN DE EMERGENCIA DECRETO 470 DE 2020)” que, para el caso de las entidades territoriales no certificadas, fueron transferidos directamente a los departamentos para la contratación y administración del PAE en casa -anexo 2 del documento SGP-46-2020- (Decreto Legislativo No. 470 del 24 de marzo de 2020).

53. Cabe aclarar que, a partir de un requerimiento efectuado por el Tribunal, el Secretario de Hacienda del MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ certificó que estos recursos fueron efectivamente recibidos por la entidad territorial:

“(...) b) Los recursos de la participación del SGP contenidos en el Documento de distribución SGP-46-2020 para educación **calidad-matrícula oficial**, se incorporaron material y efectivamente (Con situación de fondos). Es así que dichos recursos se suman a las asignaciones ya efectuadas en el documento de distribución SGP-44-2020, que se han venido recibiendo efectivamente en cuenta bancaria del municipio y los cuales se reciben por mensualidades hasta el mes de diciembre, giros que se pueden verificar de acuerdo con el PAC de pagos del Ministerio de educación nacional para la municipios no certificados en el siguiente enlace: <https://www.mineducacion.gov.co/i759/w3-propertvvalue-56936.html?noredirect=1> (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

54. Por otra parte, de acuerdo con el acto sometido a control, estos recursos se incorporaron en el presupuesto de gastos dentro de la partida “Alimentación de Emergencia Decreto 470 de 2020”.

55. Al respecto, el artículo 3.1 de la Ley 715 de 2001 prescribe que los recursos de la participación de educación cuentan con destinación específica y el artículo 15 de la misma norma preceptúa que deben emplearse, entre otras, para financiar las actividades “destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa”. A su vez, el artículo 16.1.1 de la misma norma establece:

*“(...) **ARTÍCULO 16. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN.** La participación para educación del Sistema General de Participaciones será distribuida por municipios y distritos atendiendo los criterios que se señalan a continuación. En el caso de municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento.*

#### **16.1. Población atendida**

*(...)*

*La asignación por alumno en condiciones de equidad y eficiencia según niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y zona (urbana y rural) del sector educativo financiado con recursos públicos, está conformado, como mínimo por: los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas incluidos los prestacionales, **los recursos destinados a calidad de la educación que corresponden principalmente a dotaciones escolares**, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información. (...)”* (Negrilla fuera del texto original)

56. Así las cosas, la ley únicamente afirma que los recursos destinados a calidad corresponden *principalmente* a dotaciones escolares, pero no aclara qué otras destinaciones pueden tener válidamente. Por su parte, los artículos 2.3.1.6.1.1 a 2.3.1.6.1.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación (DUR. 1075/2015) establecieron los criterios para la distribución de estos recursos, mas no su destinación. En este contexto, el Ministerio de Educación ha explicado lo siguiente:

**“(…) Usos de los recursos para Calidad Matrícula oficial**

El artículo 15 de la Ley 715 de 2001 señala las actividades que pueden ser financiadas con los recursos de la participación para educación del SGP, por las entidades territoriales certificadas y las no certificadas; sin embargo, el artículo 17 de la misma Ley exceptúa los gastos de personal de cualquier naturaleza con los recursos de Calidad.

Por lo anterior, los recursos para Calidad matrícula oficial que reciben los distritos, municipios certificados y no certificados deben destinarse a financiar los siguientes conceptos de gasto:

- Construcción, ampliación y adecuación de infraestructura educativa.
- Mantenimiento de infraestructura educativa.
- Dotación institucional de infraestructura educativa.
- Dotación institucional de material y medios pedagógicos para el aprendizaje.
- Pago de servicios públicos de los establecimientos educativos estatales.
- Funcionamiento básico de los establecimientos educativos estatales.
- Capacitación a docentes y directivos docentes, siempre y cuando cuente con la aprobación del comité de capacitación de la Secretaría de Educación certificada.
- **Complementar, de ser necesario, la alimentación escolar.** Como se establece en el Artículo 2.3.10.4.3. del Decreto 1852 de 2015 es deber de la entidad territorial ‘Concurrir a la financiación del PAE en su territorio, para la prestación del servicio en las condiciones indicadas en este Título y en los lineamientos, condiciones y estándares del 39 Ministerio de Educación Nacional’ y además, ‘garantizar que en una institución educativa no existan dos operadores del servicio que realicen sus actividades de manera simultánea en el mismo lugar de preparación o de entrega de los alimentos, y que un mismo beneficiario no sea receptor de dos raciones en el mismo tiempo de consumo’. Por tanto, es necesario que las entidades territoriales, ya sea que ejecuten directa o indirectamente el Programa, administren y coordinen la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común.
- Transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres conforme el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 715 de 2001. (...)”<sup>16</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original)

57. De conformidad con todo lo anterior, la Sala Plena concluye que estos recursos podían emplearse para el pago de la alimentación escolar (que actualmente se desarrolla bajo la modalidad PAE en casa) sin necesidad de cambiar o reorientar su destinación específica, al margen de que el Ministerio de Educación transfiriera directamente otros dineros con ese

---

<sup>16</sup> Ministerio de Educación. *Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo - Actualización Guía no. 8*. Bogotá: 2017, pp. 38-39.

mismo fin al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ en virtud del Decreto Legislativo No. 470 del 24 de marzo de 2020.

58. Entonces, esta adición, que en principio correspondería al concejo, pero fue efectuada por el alcalde, es legal en virtud de lo preceptuado en el artículo 2º del Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020.

#### ❖ **Asignación calidad - gratuidad educativa**

59. Sobre esta asignación, el MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ explicó:

*“(...) a) Los recursos incorporados al presupuesto del sector educación correspondientes a **gratuidad** corresponden a recursos sin situación de fondos (SSF), lo que quiere decir que aunque el municipio realiza su manejo contable y presupuestal, dichas sumas son giradas directamente a los establecimientos educativos (fondos educativos), supervisados y a cargo de la Secretaría de Educación departamental.*

*Ahora bien, los recursos de los que trata el Decreto 061 del 20 de mayo de 2020 fueron girados directamente a las instituciones como lo ordenó La (sic) Resolución No. 006740 del 06 de mayo de 2020 (Ver Anexo) en las cuantías como sigue:*

*(...)*

*TOTAL RECURSOS GIRADOS: 94,897,111 (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

60. La suma adicionada al presupuesto coincide con la distribuida por el DNP a favor del municipio por medio del documento SGP-46-2020 (según se transcribió en precedencia). Además, el Ministerio de Educación explica que “[e]stos dineros se giran directamente a los Fondos de Servicios Educativos-FSE de los establecimientos educativos, de acuerdo con la asignación per cápita definida anualmente por alumno y la matrícula reconocida. Los recursos deben ser incorporados sin situación de fondos por los distritos, municipios certificados y no certificados”<sup>17</sup>. De ahí que la incorporación se produjera sin situación de fondos (SSF), conforme lo dicta el literal a) del artículo 2.3.1.6.4.7 del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

61. Por otro lado, el artículo 2.3.1.6.3.11 del decreto en comento señala la destinación de estos recursos:

**“(...) ARTÍCULO 2.3.1.6.3.11. UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS. Los recursos sólo pueden utilizarse en los siguientes conceptos, siempre que guarden estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional:**

*1. Dotaciones pedagógicas del establecimiento educativo tales como mobiliario, textos, libros, materiales didácticos y audiovisuales, licencias de*

---

<sup>17</sup> Ibid.

productos informáticos y adquisición de derechos de propiedad intelectual.

2. Mantenimiento, conservación, reparación, mejoramiento y adecuación de los bienes muebles e inmuebles del establecimiento educativo, y adquisición de repuestos y accesorios. Las obras que impliquen modificación de la infraestructura del establecimiento educativo estatal deben contar con estudio técnico y aprobación previa de la entidad territorial certificada respectiva.

3. Adquisición de los bienes de consumo duradero que deban inventariarse y estén destinados a la producción de otros bienes y servicios, como muebles, herramientas y enseres, equipo de oficina, de labranza, cafetería, mecánico y automotor.

4. Adquisición de bienes de consumo final que no son objeto de devolución, como papel y útiles de escritorio, elementos de aseo, cafetería, medicinas y materiales desechables de laboratorio, gas, carbón, o cualquier otro combustible necesario para el establecimiento educativo.

5. Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento del establecimiento educativo.

6. Adquisición de impresos y publicaciones.

7. Pago de servicios públicos domiciliarios, telefonía móvil e Internet, en las condiciones fijadas por la entidad territorial.

8. Pago de primas por seguros que se adquieran para amparar los bienes del establecimiento educativo cuando no estén amparadas por la entidad territorial certificada respectiva, así como las primas por la expedición de las pólizas de manejo que sean obligatorias.

9. Gastos de viaje de los educandos tales como transporte, hospedaje y manutención, cuando sean aprobados por el consejo directivo de conformidad con el reglamento interno de la institución. Los costos que deban asumirse por tal concepto podrán incluir los gastos del docente acompañante, siempre y cuando la comisión otorgada por la entidad territorial no haya generado el pago de viáticos.

10. Sufragar los costos destinados al sostenimiento de semovientes y proyectos pedagógicos productivos.

11. Contratación de servicios técnicos y profesionales prestados para una gestión específica y temporal en desarrollo de actividades diferentes a las educativas, cuando no sean atendidas por personal de planta. Estos contratos requerirán la autorización del consejo directivo del establecimiento educativo y se rigen por las normas y principios de la contratación estatal. En ningún caso podrán celebrarse contratos de trabajo, ni estipularse obligaciones propias de las relaciones laborales tales como subordinación, cumplimiento de jornada laboral o pago de salarios. En todo caso, los recursos del Fondo de Servicios Educativos no podrán destinarse al pago de acreencias laborales de ningún orden.

12. Realización de actividades pedagógicas, científicas, deportivas y culturales para los educandos, en las cuantías autorizadas por el consejo directivo.

13. Inscripción y participación de los educandos en competencias deportivas, culturales, pedagógicas y científicas de orden local, regional, nacional o internacional, previa aprobación del consejo directivo.

14. Acciones de mejoramiento de la gestión escolar y académica, enmarcadas en los planes de mejoramiento institucional.

15. Contratación de los servicios de transporte escolar de la población matriculada entre transición y undécimo grado, cuando se requiera, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte.

16. Desarrollo de las jornadas extendidas y complementarias para la población matriculada entre transición y undécimo grado, incluyendo alimentación, transporte y materiales.

17. Costos asociados al trámite para la obtención del título de bachiller.

18. Costos asociados a la elaboración de certificaciones de estudio solicitadas por los estudiantes, boletines, agenda y manual de convivencia, carné escolar.

19. Afiliación y pago de aportes al Sistema General de Riesgos Laborales de los estudiantes que se encuentran cursando el programa de formación complementaria de las escuelas normales superiores, en los términos establecidos por el Decreto 055 de 2015, o la norma que lo modifique, adicione, sustituya o compile.

**PARÁGRAFO 1º.** Las adquisiciones a que hacen referencia los numerales 1, 3, 4 y 5 se harán con sujeción al programa general de compras debidamente aprobado por el consejo directivo y de conformidad con las normas que rigen la materia.

**PARÁGRAFO 2º.** En las escuelas normales superiores, los gastos que ocasione el pago de hora cátedra para docentes del ciclo complementario deben sufragarse única y exclusivamente con los ingresos percibidos por derechos académicos del ciclo complementario.

**PARÁGRAFO 3º.** La destinación de los recursos para gratuidad educativa deberá realizarse teniendo en cuenta las políticas, programas y proyectos en materia educativa contemplados en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y en coordinación con esta. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

62. Como la alimentación escolar no se encuentra enlistada como uno de los conceptos para los cuales está destinada esta asignación, se colige que el Alcalde del MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ reorientó tácitamente esta renta de destinación específica sin exceder la limitación que la Constitución impone al respecto.

63. En otras palabras, los recursos correspondientes a la participación de educación (SGP educación) no pueden destinarse para otros propósitos por mandato constitucional y legal (arts. 356 y 357 CP – art. 15 L 715/2001), lo cual es aplicable aún en vigencia del estado de excepción, siguiendo lo previsto en el parágrafo 2º del artículo 1º del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020. La asignación de calidad - gratuidad educativa, que se enmarca dentro de esta participación, tiene a su vez una destinación específica de carácter reglamentario, correspondiente a los conceptos señalados en el artículo 2.3.1.6.3.11 del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

64. En este contexto, fue la destinación reglamentaria y no la constitucional la que se reorientó, pues los recursos siguieron siendo dispuestos para el sector educación, pero para financiar una actividad no prevista en el artículo 2.3.1.6.3.11 del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

65. Adicionalmente, la financiación del PAE en casa guarda conexas con las medidas necesarias para hacer frente a la pandemia del COVID-19, conforme lo expuso la Corte Constitucional en la sentencia C-158 de 2020 al analizar el Decreto Legislativo No. 470 del 24 de marzo de 2020:

*“(...) el contenido del decreto legislativo [Decreto Legislativo No. 470 del 24 de marzo de 2020] guarda relación estrecha con el decreto que declara el estado de excepción por la pandemia generada por el coronavirus SARS-CoV-2, al tratarse de **medidas concretas para paliar los efectos de la emergencia, en lo relativo al componente alimentario del derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del PAE, que no se encuentran asistiendo a clases presenciales, en razón de su suspensión.** La suspensión de las clases presenciales es una medida que fue adoptada para proteger la salud pública, por la necesidad del distanciamiento requerido para disminuir el riesgo de contagio y que condujo a medidas de aislamiento preventivo que resultaban incompatibles con la continuación de las clases en los establecimientos educativos. Así, el decreto persigue que el aislamiento de los beneficiarios del PAE se desarrolle en condiciones adecuadas de nutrición. En estos términos, el decreto legislativo cumple el requisito de conexidad material. (...)”* (Negrilla fuera del texto original)

66. Finalmente, se advierte que el alcalde (i) no pretendió alterar las normas de creación o modificación de las rentas reorientadas, y (ii) solo modificó el presupuesto de la vigencia fiscal 2020; con lo cual atendió los condicionamientos expuestos en la sentencia C-169 de 2020.

67. Por todo lo anterior, se concluye que la adición de estos recursos y la reorientación de su destinación se ajusta al Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020.



## b) Artículos tercero, cuarto y quinto

68. La notificación del acto a la Secretaría de Hacienda es pertinente en la medida que esta dependencia deberá materializar la decisión. Asimismo, el envío del documento a esta Corporación se acompaña con el mandato contemplado en el inciso 2º del artículo 136 del CPACA, según el cual “[l]as autoridades competentes que los expidan [los actos sometidos al control inmediato de legalidad] enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”. Por ende, los artículos 3º y 5º se ajustan a derecho.

69. De otro lado, la enunciación relativa a que copia del anexo 1 del documento SGP-46-2020, emitido por el DNP, hace parte integral del Decreto No. 061 del 20 de mayo de 2020, aunque es innecesaria en razón a que corresponde a una determinación nacional que incluso fue traída a colación en la motivación del acto, no contraviene ninguna disposición superior. Por consiguiente, el artículo 4º también es legal.

## c) Artículo sexto

70. La vigencia del acto bajo estudio, supeditada a su promulgación, es acorde al artículo 65 del CPACA<sup>18</sup>. Esto debido a que el acto se presume legal a partir de su expedición (art. 88 CPACA), pero sus efectos únicamente se surten desde que se da a conocer a la comunidad.

71. Cabe recordar que la Corte Constitucional ha señalado que los términos *promulgación* y *publicación* son sinónimos:

*“(...) El artículo 52.2 del Código de Régimen Político y Municipal define la promulgación en los siguientes términos: ‘La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número que termine la inserción’.*

***En el derecho colombiano se asimilan por lo tanto promulgación y publicación, así lo ha reconocido el intérprete constitucional, que ha afirmado al respecto: ‘La promulgación no es otra cosa que la publicación de la ley en el Diario Oficial, con el fin de poner en conocimiento de los***

---

<sup>18</sup> “[...] ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. **Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.** // Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. (...)” (Negrilla fuera del texto original)

*destinatarios de la norma los mandatos que ella contiene...'. (...)'<sup>19</sup> (Negrilla fuera del texto original)*

### **Proporcionalidad:**

Para el Tribunal, el decreto cumple los criterios de finalidad (idoneidad), necesidad y proporcionalidad (en estricto sentido) que se extraen de los artículos 10, 11 y 13 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, los cuales se concretan en el principio de proporcionalidad.

Por un lado, la medida es **adecuada** para conseguir el fin propuesto con la expedición del acto, que consiste en contar con recursos para financiar el PAE, el cual, debido a la emergencia generada por la pandemia del COVID-19, tuvo que prestarse en casa a fin de respetar el distanciamiento social. No puede perderse de vista que las operaciones presupuestales son eminentemente regladas y, por ese motivo, es una obligación emplear las herramientas destinadas por la legislación para efectuar movimientos presupuestales.

Por otro lado, es **necesaria** debido a que cuando se aprobó el presupuesto para la vigencia fiscal 2020 no era previsible que la propagación del COVID-19 alcanzara las dimensiones actuales y tampoco que tuvieran que adicionarse los rubros destinados al PAE, para que fuera prestado domiciliariamente.

Finalmente, la medida es **proporcional** por cuanto los derechos de los menores prevalecen sobre los de los demás (art. 44 CP), de manera que el traslado y la reorientación de los recursos resulta razonable para garantizar su alimentación y salud.

En conclusión, se acogerán parcialmente tanto la intervención de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos como el concepto del Ministerio Público, pues solicitaron que se declarara la legalidad del acto, pero no se detuvieron en el análisis del fundamento competencial del burgomaestre ni en la destinación de los recursos adicionados al presupuesto. Así las cosas, se declarará ajustado a derecho el Decreto No. 061 del 20 de mayo de 2020.

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

---

<sup>19</sup> C. Const., C-932, nov. 15/2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la legalidad del **Decreto No. 061 del 20 de mayo de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ**, por las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta sentencia.

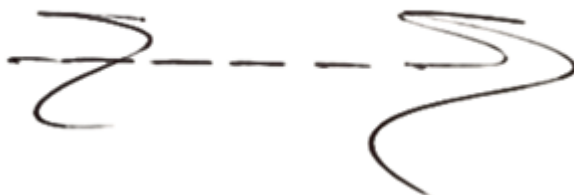
**SEGUNDO:** En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



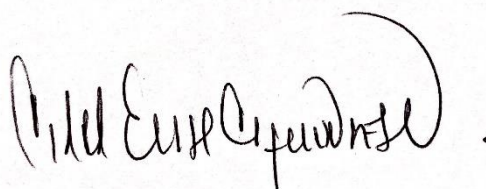
**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado