



**República de Colombia**  
**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo del Tolima**  
**Mag. José Aleth Ruiz Castro**

Ibagué, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020).

Referencia N°.: CA-00255
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN.
Autoridad que Emite: ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ
Actos Administrativos: Decreto N°. 0254 del 16 de abril de 2020.
Asunto: Adición Presupuestal - COVID-19.

## **I- ASUNTO**

Cumplidas las etapas procesales señaladas por la norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a proferir sentencia de única instancia dentro del presente medio de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, de conformidad con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y numeral 14 del artículo 151 y 187 del C.P.A.C.A.

## **II- ANTECEDENTES**

El MUNICIPIO DE IBAGUÉ - TOLIMA remitió a la Oficina Judicial – Reparto, vía correo electrónico, copia del acto administrativo contenido en el Decreto N°. 0254 del 16 de abril de 2020, a fin de ser asignado al Tribunal Administrativo del Tolima para el estudio del control automático de legalidad que compete realizar.

### **1. Acto sometido a control:**

Se trata del Decreto N°. 0254 del 16 de abril de 2020 que dispone lo siguiente:

*“DECRETO N° 0254 de 2020  
(16 de abril)*

*“POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UNA ADICIÓN EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS  
Y RECURSOS DE CAPITAL Y DE GASTOS”*

*EL ALCALDE DE IBAGUÉ, en uso de sus facultades legales, en especial las conferidas en los  
Decretos 461 y 512 de 2020.*

**CONSIDERANDO**

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, 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.

Que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Que mediante Decreto 1000 0204 del 17 de marzo de 2020, *“por el cual se declara una situación de calamidad pública por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiología causada por el coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones”*.

Que mediante Decreto 1000 0205 del 17 de marzo de 2020, *“por el cual se declara una urgencia manifiesta para conjurar las situaciones excepcionales producto de la calamidad pública con ocasión la epidemia causada por el coronavirus (Covid-19) y se dictan otras disposiciones”*.

Que mediante Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia *“Autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*.

Que mediante Decreto 1000 0231 del 31 de marzo de 2020, *“Crea el fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID- en el Municipio de Ibagué y se toman otras determinaciones”*.

Que en virtud a la emergencia ocasionada por el coronavirus COVID-19, se hace necesario fortalecer los programas que atienden a la población vulnerable.

Que es importante resaltar, que el artículo 1° del Decreto 461 de 2020, facultó al Alcalde para, entre otras, realice las *“operaciones presupuestales a que haya lugar”*, como bien lo puede ser la creación de un fondo cuenta especial para la atención de la calamidad pública, y consecuentemente, una partida presupuestal, cuya denominación refiera a la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID 19.

Que de acuerdo con las consideraciones dispuestas por la Oficina Jurídica en Memorando 1030-11805 del 26 de marzo de 2020; las normas presupuestales aplicables a la presente situación sanitaria, son las previstas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, donde establece que, *“con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacerlos traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto*

*del organismo o entidad estatal correspondiente”, el artículo 17 del Acuerdo Municipal 0019 del 2019 que remite al artículo 83 del Decreto 111 de 1996 y el Decreto 461 de 2020, por lo que, son estas, y no otras, el fundamento técnico de las modificaciones presupuestales que se realicen para conjurar la situación originada por el COVID 19 en nuestra ciudad, por lo que el derrotero para verificar su procedencia legal no será, la coherencia de las mismas con las actividades seleccionadas como viables en el Banco Municipal de Programas y Proyectos.*

*Que mediante Decreto 512 del 02 de abril de 2020, el Presidente de la República de Colombia “autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

*Que mediante Decreto 1000 0235 del 03 de abril de 2020, este Despacho ordena en su Artículo 1º "...al Grupo de Presupuesto demarcar en los rubros del Gasto los créditos extraordinarios que atenderán la ejecución de recursos que sean necesarios para atender la emergencia sanitaria, social y económica ocasionada por el coronavirus COVID 19 en la ciudad de Ibagué...", y en su Artículo 2º, entre otras cosas, delegar la Ordenación del Gasto de los recursos de que trata el Fondo Cuenta a las Secretarías de Salud y Desarrollo Social Comunitario respectivamente, y de acuerdo con sus competencias, así mismo, que los recursos del Fondo, se ejecutarán en el proyecto denominado "APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA".*

*Que atendiendo la solicitud de incorporación de recursos del 16 de abril de 2020, suscrita por las Secretarías de Salud y Desarrollo Social Comunitario.*

*Que mediante Decreto 1000 0221 del 25 de marzo se adicionaron unos recursos por valor de \$10.500.000.000 del Superávit para atender la emergencia ocasionada por el coronavirus COVID-19, haciendo necesario fortalecer los programas que atienden a la población vulnerable a través de la Secretaría de Desarrollo Social Comunitario y el proyecto de inversión de la Secretaría de Salud denominado "APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA".*

*Que el Director de Contabilidad de la Secretaría de Hacienda expidió el certificado de Ingreso 1320-008 del 28 de febrero de 2020.*

*Que por lo anteriormente expuesto,*

**DECRETA:**

*Artículo Primero: Adicionar al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital vigencia 2020, las siguientes partidas presupuestales, de conformidad con la parte considerativa del presente Decreto y de acuerdo con el siguiente detalle:*

1	INGRESOS	34.285.720.103
12	RECURSOS DE CAPITAL	34.285.720.103
1201	RECURSOS DEL BALANCE	34.285.720.103
120112	SUPERAVIT	34.072.599.285
12011216	RECURSOS PROPIOS	25.431.674.448
1201121602	DESTINACION ESPECIFICA	25.431.674.448
120112160202	FONDO DE SEGURIDAD CIUDADANA	4.856.304.611

120112160203	SOBRETASA BOMBERIL	6.255.935.291
120112160204	ARTICULO 11 LEY 505 /99 ESTRATIFICACION MUNICIPAL	451.720.060
120112160205	ESPECTACULOS PUBLICOS 20%	45.056.400
120112160206	PASIVO PENSIONAL LEY 863 / 03 PROCULTURA	3.439.159.714
120112160207	MULTAS TRANSITO Y TRANSPORTE	1.306.349.400
120112160208	MULTAS CODIGO DE POLICIA	215.951.268
120112160209	DELINEACION URBANA	585.230.866
120112160210	ESTAMPILLA PROCULTURA	1.301.857.344
120112160211	10% ESTAMPILLA PROCULTURA	499.370.688
120112160212	ESTAMPILLAS PROANCIANO	2.262.859.383
120112160213	PASIVO PENSIONAL LEY 863/03 PROANCIANO	630.481.496
120112160214	CUOTAS PARTES C.S.F.	123.542.244
120112160215	CUOTAS PARTES S.S.F.	3.272.763.000
120112160216	CONTRATO ESPECTACULOS PUBLICOS LEY 1493 DE 2011	85.092.683
120112160217	PLUSVALIA	100.000.000
12011221	RECURSOS DEL CREDITO	8.640.924.837
1201122101	BANCA COMERCIAL PRIVADA	8.640.924.837
120112210101	RECURSOS DEL CREDITO JUEGOS NACIONALES	8.640.924.837

120113	CANCELACION RESERVAS AÑOS ANTERIORES	213.120.818
12011316	RECURSOS PROPIOS	213.120.818
1201131602	DESTINACION ESPECIFICA	213.120.818
120113160201	DELINEACION URBANA	880.000
120113160202	ESTAMPILLA PROCULTURA	26.053.289
120113160203	SOBRETASA BOMBERIL	4.735.444
120113160204	ARTICULO 11 LEY 505/99 ESTRATIFICACION MUNICIPAL	208.460
120113160205	FONDO DE SEGURIDAD CIUDADANA	69.783.150
120113160206	MULTAS DE TRANSITO	28.469.638
120113160207	ESTAMPILLA PROANCIANO	52.852.743
120113160208	RECURSOS DEL CREDITO	30.138.094

*Artículo Segundo: Con base en el artículo anterior Adicionar al Presupuesto de Gastos de la Presente vigencia las siguientes partidas presupuestales:*

<b>2</b>	<b>GASTOS</b>	<b>34.285.720.103</b>
<b>205</b>	<b>SECRETARIA DE PLANEACION</b>	<b>208.460</b>
<b>2053</b>	<b>INVERSION</b>	<b>208.460</b>
<b>2053229</b>	<b>PASIVOS EXIGIBLES</b>	<b>208.460</b>
<b>205322912</b>	<b>ICDE PROPIOS ART 11 LEY 505/99 ESTRATIFICACION</b>	<b>208.460</b>
205322912588	PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS	208.460
<b>207</b>	<b>SECRETARIA ADMINISTRATIVA</b>	<b>7.465.946.454</b>
<b>2071</b>	<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>3.396.305.244</b>
<b>2071022</b>	<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES DE PREVISION SOCIAL</b>	<b>3.396.305.244</b>
<b>207102206</b>	<b>ICDE PROPIOS CUOTAS PARTES PENSIONALES</b>	<b>3.396.305.244</b>
207102206096	CUOTAS PARTES CSF	123.542.244
207102206589	CUOTAS PARTES SSF	3.272.763.000
<b>2072</b>	<b>DEUDA PUBLICA</b>	<b>4.069.641.210</b>
<b>2072024</b>	<b>PASIVOS PENSIONALES LEY 863 DE 2003</b>	<b>4.069.641.210</b>
<b>207202404</b>	<b>ICDE PROPIOS ESTAMPILLA PROANCIANO</b>	<b>630.481.496</b>
207202404100	PASIVOS PENSIONALES LEY 863/03 PROANCIANO	630.481.496
<b>207202405</b>	<b>ICDE ESTAMPILLA PROCULTURA</b>	<b>3.439.159.714</b>
207202405101	PASIVOS PENSIONALES LEY 863/03 PROCULTURA	3.439.159.714
<b>208</b>	<b>SECRETARIA DE GOBIERNO</b>	<b>103.055.843</b>
<b>2083</b>	<b>INVERSION</b>	<b>103.055.840</b>
<b>2083229</b>	<b>PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS</b>	<b>70.663.150</b>
<b>208322902</b>	<b>ICDE PROPIOS DELINEACION URBANA</b>	<b>880.000</b>
208322902569	PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS	880.000
<b>208322908</b>	<b>ICDE PROPIOS 5% CONTRATOS DE OBRA PUBLICA FONSECON</b>	<b>69.783.150</b>
208322908590	PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS	69.783.150
<b>2083033</b>	<b>PROGRAMA SEGURIDAD PARA LA CONVIVENCIA Y LA PAZ</b>	<b>32.392.690</b>
<b>208303343</b>	<b>MULTAS CODIGO DE POLICIA</b>	<b>32.392.690</b>
208303343117	CULTURA CIUDADANA	32.392.690
<b>210</b>	<b>SECRETARIA DE MOVILIDAD</b>	<b>28.469.638</b>

<b>2103</b>	<b>INVERSION</b>	<b>28.469.638</b>
<b>2103229</b>	<b>PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS</b>	<b>28.469.638</b>
<b>210322909</b>	<b>ICDE PROPIOS MULTAS DE TRANSITO</b>	<b>28.469.638</b>
210322909591	PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS	28.469.638
<b>211</b>	<b>SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL COMUNITARIO</b>	<b>2.315.712.126</b>
<b>2113</b>	<b>INVERSION</b>	<b>2.315.712.126</b>
<b>2113063</b>	<b>PROGRAMA IBAGUECON TODO EL CORAZON POR LAS PERSONAS MAYORES</b>	<b>2.262.859.383</b>
<b>211306304</b>	<b>ICDE PROPIOS ESTAMPILLA PROANCIANO</b>	<b>2.262.859.383</b>
211306304263	ATENCION INTEGRAL AL ADULTO MAYOR	1.091.504.083
211306304264	DOTACION Y FUNCIONAMIENTO CBA	1,171.355.300
<b>2113229</b>	<b>PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS</b>	<b>52.852.743</b>
<b>211322904</b>	<b>ICDE PROPIOS ESTAMPILLA PROANCIANO</b>	<b>52.852.743</b>
211322904592	PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS	52.852.743
<b>213</b>	<b>SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA</b>	<b>30.138.094</b>
<b>2133</b>	<b>INVERSION</b>	<b>30.138.094</b>
<b>2133229</b>	<b>PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS</b>	<b>30.138.094</b>
<b>213322914</b>	<b>RECURSOS DEL CREDITO</b>	<b>30.138.094</b>
213322914593	PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS	30.138.094
<b>216</b>	<b>SECRETARIA DE CULTURA</b>	<b>1.327.910.633</b>
<b>2163</b>	<b>INVERSION</b>	<b>1.327.910.633</b>
<b>2163082</b>	<b>PROGRAMA IBAGUE CAPITAL MUSICAL DE COLOMBIA, CON MEMORIA, IDENTIDAD Y DESARROLLO CULTURAL.</b>	<b>468.193.971</b>
<b>216308205</b>	<b>ICDE PROPIOS ESTAMPILLA PROCULTURA</b>	<b>468.193.971</b>
216308205289	IBAGUE CAPITAL MUSICAL CON MEMORIA, IDENTIDAD Y DESARROLLO CULTURAL	468.193.971
<b>2163083</b>	<b>PROGRAMA IBAGUE CON FORMACION, COMUNICACION Y GESTION CULTURAL PARA LA PARTICIPACION SOCIAL LA PAZ Y LA CONVIVENCIA.</b>	<b>221.031.264</b>
<b>216308305</b>	<b>ICDE PROPIOS ESTAMPILLA PROCULTURA</b>	<b>221.031.264</b>
216308305294	MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN EFAC	221.031.264
<b>2163084</b>	<b>PROGRAMA MEJORES EQUIPAMIENTOS PARA LA CULTURA Y EL ARTE.</b>	<b>612.632.109</b>

<b>216308405</b>	<b>ICDE PROPIOS ESTAMPILLA PROCULTURA</b>	<b>612.632.109</b>
216308405300	RED MUNICIPAL DE BIBLIOTECAS	612.632.109
<b>2163229</b>	<b>PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS</b>	<b>26.053.289</b>
<b>216322905</b>	<b>ICDE PROPIOS ESTAMPILLA PROCULTURA</b>	<b>26.053.289</b>
216322905594	PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS	26.053.289
<b>217</b>	<b>FONDO LOCAL DE SALUD</b>	<b>14.368.618.577</b>
<b>2173086</b>	<b>REGIMEN SUBSIDIADO</b>	<b>499.370.688</b>
<b>217308605</b>	<b>ICDE PROPIOS ESTAMPILLA PROCULTURA</b>	<b>499.370.688</b>
217308605595	PRESTACION DEL PLAN OBLIGATORIO DE SALUD SUPERAVIT	499.370.688
<b>2173089</b>	<b>OTROS PROGRAMAS</b>	<b>13.869.247.889</b>
217308902	ICDE DELINEACION URBANA	585.230.866
217308902596	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA-FONDO COVID	585.230.866
<b>217308907</b>	<b>ICDE PROPIOS SOBRETASA BOMBERIL</b>	<b>6.255.935.291</b>
217308907582	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA - FONDO COVID	6.255.935.291
<b>217308908</b>	<b>ICDE PROPIOS 5% CONTRATOS DE OBRA PUBLICA FONSECON</b>	<b>4.856.304.611</b>
217308908597	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA - FONDO COVID	4.856.304.611
<b>217308909</b>	<b>ICDE PROPIOS MULTAS DE TRANSITO</b>	<b>1.306.349.400</b>
217308909598	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA-FONDO COVID	1.306.349.400
<b>217308911</b>	<b>ICDE PROPIOS 20%ESPECTACULOS PUBLICOS</b>	<b>130.149.083</b>
217308911599	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA - FONDO COVID	130.149.083
<b>217308912</b>	<b>ICDE PROPIOS ART11 LEY 505/99 ESTRATIFICACION</b>	<b>451.720.060</b>
217308912600	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA - FONDO COVID	451.720.060
<b>217308943</b>	<b>MULTAS CODIGO DE POLICIA</b>	<b>183.558.578</b>

217308943601	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA - FONDO COVID	183.558.578
<b>217308944</b>	<b>PLUSVALIA</b>	<b>100.000.000</b>
217308944602	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA- FONDO COVID	100.000.000
<b>218</b>	<b>INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE- IMDRI</b>	<b>8.640.924.837</b>
<b>2183</b>	<b>INVERSION</b>	<b>8.640.924.837</b>
<b>2183095</b>	<b>PROGRAMA CONSTRUCCION, MANTENIMIENTO, ADECUACION Y DOTACION DE ESCENARIOS DEPORTIVOS</b>	<b>8.640.924.837</b>
<b>218309514</b>	<b>RECURSOS DEL CREDITO</b>	<b>8.640.924.837</b>
218309514389	DIAGNOSTICO, ESTUDIOS, DISEÑO CONSTRUCCION, REMODELACION Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA PARA LA COMPETITIVIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL A CARGO DEL IMDRI EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE	8.640.924.837
<b>221</b>	<b>SECRETARIA DE AMBIENTE Y GESTION DEL RIESGO</b>	<b>4.735.444</b>
<b>2213</b>	<b>INVERSION</b>	<b>4.735.444</b>
<b>2213229</b>	<b>PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS</b>	<b>4.735.444</b>
<b>221322907</b>	<b>ICDE PROPIOS SOBRETASA BOMBERIL</b>	<b>4.735.444</b>
221322907603	PASIVOS EXIGIBLES VIGENCIAS EXPIRADAS	4.735.444

*Artículo Tercero: El Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda realizará los ajustes necesarios originados en el presente Acto administrativo e informará a las respectivas dependencias.*

*Artículo Cuarto: Comuníquese a las Secretarías de Salud y Desarrollo Social Comunitario para lo de su competencia.*

*Artículo Quinto: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”*

## **2.- Actuación procesal surtida.**

Mediante auto del 13 de abril de 2020 se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad



territorial, por el término de diez (10) días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo. Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites administrativos que antecedieron al acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, el asunto debió remitirse al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

### **3. Conceptos**

#### **3.1. Ministerio de Hacienda.**

Señaló que en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado a través del Decreto 417 de 2020 y con fundamento en el Decreto 461 y 512 de la misma anualidad, el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a gobernadores y alcaldes para realizar operaciones presupuestales, entre ellas las de reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales.

Que a fin de atender las crecientes necesidades derivadas de la Emergencia Sanitaria, las autoridades territoriales en el marco de su autonomía se encuentran facultadas para reorientar recursos de destinación específica, únicamente en el marco de la crisis sanitaria y que requieran dentro de sus competencias para afrontarla.

Indicó que en el marco de las facultades legales otorgadas al amparo del Decreto 461 de 2020, se exceptúan las operaciones presupuestales de reorientación sobre las rentas con destinación específica establecida por la Constitución Política en su artículo 359.

Así mismo, que las facultades presupuestales en cabeza de alcaldes y gobernadores, otorgadas en virtud del marco normativo y funcional dispuesto en el Decreto 512 de 2020, recaen no solo sobre las rentas de destinación específica reorientadas sino también sobre todas aquellas rentas que resulten necesarias para atender el Estado de Emergencia actual.

Manifestó que la competencia de gobernadores y alcaldes es reglada, limitada y temporal, pues se circunscribe exclusivamente para atender la crisis sanitaria y se encuentra sujeta a los mandatos constitucionales en el marco de los postulados previstos en el Decreto 417 de 2017 y durante el tiempo en que perdure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

### **3.1. Ministerio Público.**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el señor Procurador 163 Judicial II Administrativo rindió su concepto realizando un análisis de la legalidad del acto analizado, luego de considerar que el mismo fue expedido en virtud de los decretos legislativos 461 y 512 de 2020.

Señaló que en lo atinente a la incorporación en el presupuesto de gasto de la vigencia 2020 rubros denominados: “*pasivos exigibles vigencias expiradas*” y “*programa construcción, mantenimiento, adecuación, dotación de escenarios deportivos*”, el decreto aquí analizado sería ilegal, pues no se ajusta a los parámetros de los decretos legislativos 461 y 512 de 2020, ello porque no se evidencia que el cambio de destinación específica de ciertas partidas y los movimientos presupuestales allí efectuados tengan relación directa con la superación de la crisis generada por el COVID-19, presupuesto material exigido por las normas superiores en que debe fundarse.

Igualmente afirmó, que observa que se incorporaron en el presupuesto de gastos rubros como “*Ibagué Capital Musical con memoria e identidad cultural*”, “*Red municipal de bibliotecas*”, “*Mantenimiento y operación EFAC*” y “*Funcionamiento*” cuya relación con los objetos y fundamentos de los Decretos Legislativos no surge con claridad, dado que los elementos de prueba recopilados en la actuación procesal, no permiten deducir si conforme a los mismos la medida se ajusta al propósito de los decretos legislativos, y por tanto, es necesaria y proporcional a la luz de las circunstancias generadas por la pandemia y que de esta forma responde a unos fines constitucionalmente válidos. Y que es necesario verificar si la adición al presupuesto de rentas y recursos de capital contó con el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 82 del Decreto 111 de 1996, por lo que de ser necesario se solicita el uso de las facultades probatorias oficiosas.

## **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

### **1.- Competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima conocer en única instancia del CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD de los actos administrativos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

El Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos deben adelantar con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del CPACA.

En el caso particular, el Decreto Municipal N°. 0254 del 16 de abril de 2020, fue expedido por el ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ - Tolima, con fundamento en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y su desarrollo, en especial los Decretos Legislativos 461 del 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”*, y el D.L. 512 del 02 de abril de 2020 *“Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Se trata, pues, de un decreto de carácter general municipal, que desarrolla dos Decretos Legislativos y que, por ende, es pasible del control inmediato de legalidad.

## **2. El Control Inmediato de Legalidad.**

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley a fin de 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.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley Estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos con ocasión de tal declaratoria.

En esta perspectiva, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre el medio de control inmediato de legalidad, establece:

**“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

*Las autoridades competentes que los expidan 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.”*

Así mismo, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:<sup>1</sup>

- a) Es un proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control judicial correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto del Gobierno Nacional que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de marzo de 2012, proferida dentro del radicado 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.
- e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, el Consejo de Estado ha dicho<sup>2</sup>, que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es, oponible a todos y contra todos, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y por lo mismo no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

Observado lo anterior, *ab initio*, bien podría considerarse, que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el universo de normas que componen el ordenamiento jurídico, sin embargo, debido a la complejidad y extensión del mismo, dicho control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmine este procedimiento especial.

Por ello, la Sala Plena de nuestro Órgano de Cierre reiteradamente ha precisado, que los actos objeto de análisis a través de este mecanismo especial de control, posteriormente pueden ser susceptibles de la acción pública de nulidad contemplada en el artículo 137 del C.P.A.C.A, la cual puede instaurar cualquier ciudadano para cuestionar tales actos administrativos de carácter general.

Así las cosas, debe dejarse claro que el acto administrativo que aquí se examina puede demandarse en acción de nulidad y/o nulidad y restablecimientos del derecho, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el presente trámite del control inmediato de legalidad. Lo anterior, porque si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

### **3. Examen de Legalidad – Decreto N°. 0254 del 16 de abril de 2020.**

#### **3.1. Procedencia.**

No desconoce la Sala que las atribuciones de los alcaldes se encuentran inmersas, en el artículo 315 Superior y otras disposiciones normativas, que prescriben la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad, sin que el ejercicio de ese marco competencial esté inexorablemente precedido de un decreto legislativo proferido por el Gobierno Nacional al amparo de un estado de excepción, pues dichas atribuciones pueden ser ejercidas en estado de normalidad o anormalidad institucional, sin que por una u otra circunstancia se les pueda despojar de su naturaleza administrativa.

Sin embargo, si la Constitución ha diseñado el mecanismo pertinente para otorgar al Gobierno las herramientas necesarias para hacer frente a aquellas situaciones de crisis respecto de las cuales los mecanismos ordinarios suministrados por el poder de policía resulten ineficaces, no podría llegarse a la absurda conclusión que una vez decretado el estado de emergencia, los decretos que profiera el ejecutivo para desarrollar ese estado de excepción tengan una naturaleza jurídica distinta al decreto legislativo que la declara, con el peregrino argumento que la expedición de los mismos obedece a sus atribuciones como suprema autoridad administrativa.

En el caso que nos ocupa, el artículo 20 de la Ley 1437 de 2011, prevé un control de legalidad inmediato a cargo de los tribunales administrativos respecto de las medidas de carácter general que sean dictadas por gobernadores y alcaldes en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Por consiguiente, en opinión de la Sala, para interpretar la precitada disposición, debe recurrirse al criterio hermenéutico “*del efecto útil de las normas*” según el cual debe considerarse, de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias.

Según este principio, en caso de perplejidades hermenéuticas, el operador jurídico debe preferir, entre las diversas interpretaciones de las disposiciones aplicables al caso, la que produzca efectos, sobre aquella que no, o sobre aquella que sea superflua o irrazonable. Este criterio hermenéutico encuentra indudables puntos de contacto con diversos principios constitucionales. Así por ejemplo, cuando se aplica a la interpretación de disposiciones

constitucionales, es un desarrollo de los principios de supremacía y del carácter normativo de la Constitución; cuando se aplica a la interpretación de disposiciones legales, permite concretar la voluntad del legislador y, en consecuencia, salvaguardar el principio democrático.

En este orden de ideas, la norma debe interpretarse, en función del principio del efecto útil, en el entendido que el decreto cuya legalidad aquí se examina, además de proferirse en ejercicio de la función administrativa, igualmente es el desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República, particularmente del **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020** y del **Decreto Legislativo 512 del 02 de abril de 2020**, citados expresamente en el decreto municipal examinado, pues una interpretación distinta conduciría inexorablemente a desconocer el control automático que ordena el artículo 20 del C.P.A.C.A., en la consideración que dichos decretos carecen de control judicial por haber sido dictados en ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, el Decreto Municipal N°. 0254 del 16 de abril de 2020, fue expedido por el señor ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ, invocando y desarrollando el **Decreto Legislativo 461 del 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”* y el **Decreto Legislativo 512 del 02 de abril de 2020** *“Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, Decretos que a su vez, fueron dictados al amparo del Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró por el término de treinta (30) días, la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorial nacional, derivada de la pandemia del COVID-19, que amenaza el Sistema General de Seguridad Social y la prestación del servicio y la protección de los derechos a la salud y a la vida, según se anunció en su momento.

Así, por medio del Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la grave situación de pandemia por el COVID-19. Se adujo que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había

multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Además, que su propósito era limitar las posibilidades de propagación y proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atiendan, siendo necesario expedir normas de orden legal que flexibilice la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

La misma Organización Mundial de la Salud señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control, y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.

Analizado el acto objeto de control, esto es, el Decreto N°. 0254 del 16 de abril de 2020 *"Por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos"*, claramente se evidencia, que el mismo tuvo en expresa consideración no solamente las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, del Ministerio de Salud y Protección Social, sino el **Decreto N°. 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia del COVID-19, y particularmente los Decretos Legislativos 461 del 22 de marzo de 2020 y 512 del 02 de abril de 2020.**

Bajo este panorama, el ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ (T), adoptó en el ámbito municipal una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y determinó la prioridad de gastos que estimó pertinentes a la luz de los referidos **Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020**, para, en consecuencia, conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria, ayudas alimenticias.

Ahora bien, para que sea procedente el control inmediato de legalidad sobre los anteriores decretos por parte del Tribunal Administrativo del Tolima se deben cumplir tres requisitos a saber: *i)* Que el acto sea expedido por una



entidad territorial; *ii*) Que el acto sea de carácter general; y *iii*) Que el mismo provenga del ejercicio de la función administrativa y sean desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad frente al acto administrativo estudiado, pues a falta de alguno, el mecanismo de revisión resultaría improcedente, dado que es un control taxativo. A esta conclusión igualmente ha arribado de manera pacífica y reiterada la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos.<sup>3</sup>

Precisado lo anterior, advierte el Tribunal que indudablemente nos encontramos frente a un acto administrativo: *i*) expedido por el representante legal de la entidad territorial MUNICIPIO DE IBAGUÉ – TOLIMA; *ii*) se trata de un acto administrativo de carácter general, en la medida que cubre a toda la población del municipio, existe indeterminación de los sujetos destinatarios del mismo, involucra medidas de contenido general, abstracto e impersonal; y *iii*) Proviene del ejercicio de la función administrativa de la cual es titular el Alcalde Municipal, y es desarrollo de dos Decretos Legislativos expedido en un estado de excepción declarado por el Decreto 417 de 2020, como resultan serlo los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020.

### **3.2. Requisitos de forma y de fondo.**

Los decretos que se expidan en virtud de dicha declaratoria deben referirse a materias directa y específicamente relacionadas con el estado de emergencia. Además de los Decretos Legislativos que le siguen al que declara un estado de excepción, las autoridades nacionales y territoriales deben expedir los reglamentos para hacer aún más concretas las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, en aras de superar las circunstancias que lo provocaron.

En relación con los requisitos de forma se puede decir que el acto analizado fue suscrito por quien tenía la competencia para ello, esto es, el señor

---

<sup>3</sup> Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 2 de noviembre de 1999; M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.
- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. -
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.
- Del 23 de noviembre de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio Rad.: 2010 – 00196.
- Del 23 de noviembre de 2010 M.P. Rafael e. Ostau de Lafont Pianeta, expediente No. 2010-00347

Igualmente ver los autos:

- Del 3 de abril de 2020 M.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00
- Del 21 de abril de 2020 M.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS radicado 11001-03-15-000-2020-01190-00.
- Del 22 de abril de 2020 M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01166-0.
- Del 4 de mayo de 2020 M.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00.

ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ – TOLIMA, y cuenta con los elementos tales como un número de identificación que permite individualizarlo, un nombre, la fecha de expedición, el señalamiento de las normas que confieren facultades a quien lo profiere, unas consideraciones y motivaciones que pretende amparar una unidad de materia al asunto que trata, una parte resolutive con un articulado debidamente enlistado mediante ordinales; por lo que es dable concluir, que el Decreto Municipal N°. 0254 del 16 de abril de 2020 cumple con los requisitos de forma que le son exigibles, que, si bien no son sustanciales, deben ser satisfechos por toda autoridad que profiera un acto administrativo.

Frente a los requisitos de fondo, lo primero que debe precisar la Sala es que el numeral 3° del artículo 315 la Constitución Política de 1991 facultó a los alcaldes de la atribución de dirigir la acción administrativa del municipio. Así mismo, que la potestad reglamentaria es una atribución Constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracta para la debida ejecución o puesta en marcha de las reglas y principios generales, con el propósito de precisar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten el funcionamiento de la ley, sin que en ningún caso ello conlleve a una modificación, ampliación o restricción de su alcance.

### **3.2.1. Conexidad de las medidas adoptadas en el Decreto analizado, con el decreto de declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorial nacional, derivada de la pandemia del COVID-19.**

Conforme a la especialidad propia del asunto que se analiza y a la luz de la intervención efectuada por el Ministerio de Hacienda en el presente asunto, la Sala estima pertinente reiterar las siguientes breves precisiones, en aras de la claridad que debe prevalecer frente al control de legalidad que se efectúa.

#### **3.2.1.1. NORMATIVIDAD APLICABLE A ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA PRESUPUESTAL.**

En materia presupuestal las entidades territoriales se encuentran sujetas para el manejo de su presupuesto, a los principios contenidos en la Carta Política, a las normas presupuestales que con carácter territorial han debido expedirse en armonía con lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1.996 – o por éste directamente.

Los artículos 352 y 353 de la Carta Política, prescriben en su orden:

**“Artículo 352.** 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.”. (Negritas fuera del texto)

**“Artículo 353.** Los principios y las disposiciones establecidas en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.”

El Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, en lo atinente a las entidades territoriales establece:

**“Artículo 104.** A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto. (Ley 225 de 1.995 art. 32)”

**“Artículo 109.** Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente. [...]. (Ley 38 de 1989, art. 94, Ley 179 de 1.994, art. 52)”

### **3.2.1.2. COMPETENCIA PARA EFECTUAR MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO MUNICIPAL.**

**La facultad para efectuar adiciones y/o modificaciones al presupuesto municipal**, de acuerdo con lo establecido en los numerales 5° de los artículos 313 de la Constitución Política, 92 del Decreto 1333 de 1986 y el numeral 9 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012, **está en cabeza del concejo municipal.**

Los artículos 79, 80, 81 y 82 del Decreto 111 de 1996, en relación con las modificaciones presupuestales que impliquen aumentar el monto de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto de gastos o adicionar recursos al presupuesto de rentas y recursos de capital, prescriben:

**“ARTICULO 79.** Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere 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)”*

*“ARTICULO 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)”*

*“ARTÍCULO 81. Ni el Congreso ni el gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el presupuesto de rentas y recursos de capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones (L. 38/89, art. 67)”*

*“ARTÍCULO 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.*

*La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (L. 38/89, art. 68; L. 179/94, art. 35).”*

Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena precisar que el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece en su literal g) en relación con las funciones de los alcaldes: **“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.”** (Negrilla fuera de texto).

En consecuencia, **la competencia para modificar el presupuesto municipal, adicionando recursos en el ingreso y aumentando las apropiaciones inicialmente autorizadas en el presupuesto de gasto o no comprendidas en éste, la tiene única y exclusivamente el Concejo Municipal**, exceptuando la adición o incorporación en el presupuesto de ingresos de los recursos de cofinanciación nacional, que puede hacer el

Alcalde Municipal en los términos previstos en el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551.

Sobre la posibilidad que el ejecutivo tanto del nivel central de Gobierno como de las entidades territoriales modifique el presupuesto inicialmente aprobado por el Órgano Corporativo de Elección Popular (Congreso, Asamblea o Concejo Distrital o Municipal) la Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998, expreso:

***“Séptima. En ningún caso, de conformidad con los preceptos de la Constitución Política y con las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto, las “autoridades administrativas” pueden, directamente, ajustar y/o modificar los presupuestos de las entidades públicas, tal como lo dispone el parágrafo 1o. del artículo 41 de la Ley 80 de 1993.***

*Por su parte el artículo 345 de la C.P. establece lo siguiente:*

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

*“Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el presupuesto.”*

*Por su parte, el artículo 346 de la C.P. señala:*

*“El gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.*

*En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio a la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.*

*Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.”*

*El artículo 347 superior estipula lo siguiente:*

*“El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.*

*El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el periodo legislativo siguiente.”*

*Es decir, que es responsabilidad directa del Gobierno, incluir la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la respectiva vigencia fiscal, pudiendo, si las circunstancias así lo determinan, presentarle al Congreso, paralelamente, propuestas de nuevas rentas o modificación de las existentes, si considera que los ingresos legalmente autorizados no son suficientes para atender los gastos proyectados.*

*Nótese que el Constituyente fue en extremo cuidadoso al brindarle, tanto al ejecutivo como al legislador, las herramientas necesarias para que en materia presupuestal se cumplan de manera rigurosa los principios rectores que él mismo determinó para ella. Entre ellos el principio de legalidad, al que ya se refirió la Sala en esta providencia y el principio de “especialización”, consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Carta, que señala “que no se podrá transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”*

*En virtud de los mencionados principios, tal y como reiteradamente lo ha señalado esta Corporación, “...la modificación a la ley anual de presupuesto corresponde exclusivamente al legislador, salvo el caso de las facultades que corresponden al Presidente de la república durante los estados de excepción...”*

*Ahora bien, los procedimientos a seguir para efectos de esas modificaciones, deben estar regulados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, como en efecto ocurre a través de los artículos del citado Decreto 111 de 1996 que se transcriben a continuación:*

*“**Artículo 79.** Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación **se hiciera indispensable aumentar el monto de las apropiaciones**, para completar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes.*

*“**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.*

*“**Artículo 81.** Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir **créditos adicionales al presupuesto**, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el presupuesto de rentas y recursos de capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones.*

*“**Artículo 82.** La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los **créditos adicionales** al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los*

*ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces.*

**“Artículo 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.*

**“Artículo 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 periodo de sesiones.”*

*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.):*

*“Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el ejecutivo la posibilidad de reformar el presupuesto, en épocas de normalidad.*

*La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante estados de excepción. Pero, se repite, en tiempos de normalidad la reforma del presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempos de normalidad. “(Corte Constitucional, Sentencia C-357 de 1994, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía)*

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

*En virtud de los traslados, ha dicho la Corte Constitucional, “...se disminuye el montante de una apropiación (contra crédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito),...en estas operaciones simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas), o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contra créditos en la ley de apropiaciones”<sup>18]</sup>*

*Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto arriba transcritas, que regulan lo atinente a su modificación,*

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

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

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

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

*Por lo anterior, la Corte encuentra que el contenido del párrafo primero del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, contraría los preceptos de los artículos 345 y 352 de la Constitución y desconoce lo dispuesto en los artículos 79 a 84 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, motivo por el cual lo declarará inexecutable. (...)*

### **3.2.1.3. DE LAS FACULTADES OTORGADAS A LOS GOBERNADORES Y ALCALDES EN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 461 Y 512 DE 2020.**

#### **i) Para reorientar rentas de destinación específica:**

En el inciso primero del artículo 1 del Decreto 461 de 2020, se facultó a gobernadores y alcaldes para que mediante Decreto, es decir, sin la autorización de las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, reorienten las rentas de destinación específica establecidas por Ley, Ordenanza o Acuerdo, sobre las que no recaigan compromisos adquiridos, con el fin de financiar los gastos que en ejercicio de sus competencias deban



ejecutar para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 2020.

En el parágrafo 2 del artículo 1 se estipuló que las facultades otorgadas gobernadores y alcaldes para reorientar rentas, **en ningún caso** podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política.

**ii) Para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de la reorientación de rentas:**

La autorización otorgada a los gobernadores y alcaldes en el inciso tercero del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, para efectuar por Decreto, es decir, sin acudir a las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, adiciones, traslados y modificaciones presupuestales, está limitada a los recursos provenientes de rentas cuya destinación específica se haya dado en la Ley, ordenanza o acuerdo y que, en aplicación del inciso primero del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, hayan sido reorientadas por el gobernador o alcalde como fuente de financiación de las acciones adoptadas en ejercicio de las competencias asignadas constitucional y legalmente a las entidades territoriales para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco del Decreto Legislativo 417 de 2020.

Las facultades consagradas en el inciso tercero artículo 1 del referido Decreto 461 de 2020, no pueden utilizarse para adicionar al presupuesto recursos provenientes de rentas de destinación específica cuya destinación haya sido otorgada por la Constitución Política, toda vez que estas rentas, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 1 del Decreto quedaron excluidas de la facultad otorgada a los alcaldes y gobernadores para reorientarlas y por ende, para adicionarlas al presupuesto o para efectuar modificaciones presupuestales, traslados o demás operaciones presupuestales, en el evento en que estuvieran incorporadas en éste.

En consecuencia, **los gobernadores o alcaldes sólo pueden adicionar mediante Decreto al presupuesto de la vigencia fiscal del 2020 los recursos del balance del año 2019 que tengan destinación específica determinada por ley o acto administrativo, orientados a atender los gastos 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, los demás**

**recursos del balance del 2019 que se llegaren a presentar y que correspondan a recursos de libre destinación o de destinación específica señalada por la Constitución Política, se adicionarán al presupuesto actual mediante ordenanza o acuerdo, expedidas por las Asambleas Departamentales o los Concejos Distritales o Municipales.**

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 1 del Decreto Legislativo 512 de 2020, estableció mayor autonomía a los alcaldes y gobernadores en materia presupuestal, dentro del marco del Estado de Emergencia actual, estableciendo lo siguiente:

***“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.”***

Con este nuevo decreto, **se extienden las facultades presupuestales al ejecutivo no solo con las rentas de destinación específica reorientadas (Decreto 461/00) sino con otras rentas de que disponga para la atención de la Emergencia, principalmente en cinco líneas de acción: i) atención en salud y protección social, ii) agricultura y desarrollo rural, iii) suministro de alimentos y recurso hídrico, iv) asistencia alimentaria a la población afectada por las causas de la emergencia y v) garantizar la efectiva continuidad y calidad en la prestación de servicios públicos a la comunidad así como asumir el costo del alumbrado público.**

Ahora bien, la motivación del Decreto Municipal N°. 0254 del 16 de abril de 2020, exteriorizó de manera clara y precisa, que las medidas a adoptar tienen como sustento la inminente propagación mundial de la enfermedad infecciosa del nuevo coronavirus COVID-19, frente a la cual en la actualidad no existe un tratamiento médico efectivo, ni se cuenta con vacuna para su curación o prevención.

De igual manera, los actos resultan ser proporcionados, como una medida oportuna y armónica con las recomendaciones impartidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), hasta la fecha en que los mismos nacieron a la vida jurídica, y que fueron los pilares esenciales para la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, para tratar de evitar la propagación del virus, ante la gravedad de la crisis y la insuficiencia de los mecanismo jurídicos ofrecidos, especialmente en materia presupuestal, ante la urgencia e inminencia de la misma.

Al respecto el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorial nacional, dispuso expresamente en sus consideraciones:

***“Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 -Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 -Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 -Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996-Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.***

(...)

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

Así mismo, dispuso en su artículo TERCERO:

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

La norma que declaró el estado de excepción señaló que el Gobierno Nacional adoptaría mediante decretos legislativos las medidas que estimara necesarias para conjurar la crisis que llevó a su declaratoria, y con este fundamento fue emitido el **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo 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 Económico, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, así como el **Decreto Legislativo 512 del 02 de abril de 2020** “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

En el primero de los referidos decretos legislativos, esto es, el **Decreto 461 de 2020**, el Gobierno Nacional autorizó a las entidades territoriales para que, en

el marco de su autonomía, **reorientaran el destino de rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tengan una destinación específica, atendiendo la necesidad inmediata de contar con recursos para atender la crisis sanitaria.** Así mismo, dada la afectación al empleo y a las actividades comerciales y empresariales, se facultó a gobernadores y alcaldes para que directamente redujeran las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales, precisando que dichas facultades solo podrían ejercitarse durante el término de la emergencia sanitaria y que su uso en ningún caso podía extenderse a las rentas cuya destinación específica hubiera sido establecida por la Constitución Política.

Luego, con el **Decreto 512 de 2020** se autoriza a los gobernadores y alcaldes para realizar 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, fueren necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica,** señalando que dichas facultades solo podrán ejercerse durante el tiempo que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Sobre el particular este decreto señaló:

**“Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan realizar movimientos y operaciones presupuestales, incluida las adiciones presupuestales debidamente soportadas, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos con el objetivo de atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica.**

*Que el Decreto 111 de 1996, «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto», normativa presupuestal aplicable por disposición de su artículo 109 del precitado Decreto, ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, para lo que se requiere que los gobernadores y alcaldes acudan a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.*

*Que la Corte Constitucional, en Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017, en la cual efectué la revisión constitucional del Decreto Legislativo 733 de 2017, preciso que: «La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. [...] sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, **de modo que, en estados de***

**excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.»**

**Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.**

**Que resulta necesaria la adopción de medidas de orden legislativo tendientes a fortalecer las facultades de las autoridades territoriales, con el fin de facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del nuevo coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos. En este contexto, por medio del presente Decreto Legislativo se crea una medida de carácter temporal, actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico, que permite a los gobernadores y alcaldes realizar operaciones presupuestales con el fin de Elevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así Como mitigar sus efectos.**

*Que las autorizaciones previstas en el presente Decreto Legislativo deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 del 17 de marzo 2020, y únicamente durante su vigencia.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

Así las cosas, en materia presupuestal, los referidos Decretos Legislativos proferidos como desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, otorgaron unas facultades extraordinarias a los Alcaldes y Gobernadores para:

- ✓ **Darle un nuevo destino aquellas rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tuviesen una destinación específica.** Potestad que exige los siguientes requisitos:
  - a) Que no se trate de rentas con destinación específica de origen Constitucional.
  - b) Que los recursos sean dirigidos para ejecutar “*acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron el Estado de Excepción*”.

- c) Una exigencia de orden temporal, es decir, que solo puede ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria, diferente al estado de excepción fundamentado en el art. 215 de la Constitución Política.

**iii) Para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales.** Facultad que exige:

- a) Únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, eran necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- b) Su realización debe efectuarse en el marco temporal del estado de excepción.
- c) Efectivamente como lo señala con acierto el Ministerio de Hacienda en su intervención y lo reitera el Ministerio Público en su concepto, dicha figura tiene como objeto: *“Con este nuevo decreto, se facultó a los gobernadores y alcaldes para que mediante decreto puedan efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales con el fin de canalizar o ejecutar recursos que se destinen exclusivamente para la atención de la mencionada emergencia. **Es decir, extiende las facultades presupuestales al ejecutivo no solo con las rentas de destinación específica reorientadas (Decreto 461/00) sino con otras rentas de que disponga para la atención de la Emergencia, principalmente en cinco líneas de acción: atención en salud y protección social, agricultura y desarrollo rural, suministro de alimentos y recurso hídrico, asistencia alimentaria a la población afectada por las causas de la emergencia y garantizar la efectiva continuidad y calidad en la prestación de servicios públicos a la comunidad así como asumir el costo del alumbrado público.”*** (Negrilla y subrayado de la Sala).

Como se evidencia, pese a las diferencias que ambos decretos legislativos incorporaron sobre dichas facultades, estos tienen como elemento común que su objetivo es permitir a los entes territoriales suplir la necesidad inmediata de recursos para atender la emergencia generada por el COVID -19, para ello, el legislador extraordinario atribuyó competencia a los alcaldes y gobernadores que en condiciones ordinarias no ostentan, pues no debe perderse de vista que la competencia para modificar el presupuesto municipal, adicionando recursos en el ingreso y aumentando las apropiaciones inicialmente autorizadas en el presupuesto de gastos o no comprendidas en este, la tiene única y exclusivamente el Concejo Municipal, exceptuando la adición o incorporación en el presupuesto de ingresos de los recursos de cofinanciación

nacional, que puede hacer el alcalde municipal en los términos previstos en el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

Así las cosas, en tiempos de normalidad dichas autoridades (alcaldes y gobernadores) deben acudir a sus respectivos Concejos Municipales o Asambleas Departamentales, para obtener las autorizaciones en lo atinente al cambio de destinación de rentas del orden territorial, o para la realización de las modificaciones presupuestales, tal como lo recuerda el señor agente del Ministerio Público y lo cita el Ministerio de Hacienda en su intervención.

En el caso *sub examine*, en el decreto que se analiza, bajo el amparo de los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020, se efectúa una adición al presupuesto de rentas y recursos de capital vigencia 2020 y con fundamento en ello se adiciona el presupuesto de gastos, no obstante, llama la atención de la Sala las siguientes particularidades que además son puestas de presente por la vista pública:

- a) Se realiza una adición al “*Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital vigencia 2020*”<sup>4</sup> por la suma de \$34.285.720.103, con la utilización de recursos del capital – recursos del balance de la siguiente forma: -superavit- recursos propios- destinación específica en cuantía equivalente a \$25.431.674.448; **Recursos del Crédito - Banca Comercial Privada – Recursos del Crédito Juegos Nacionales por \$ 8.640.924.837** y cancelación de reservas años anteriores- recursos propios - destinación específica por \$213.120.818.

En este punto es precisar señalar, que conforme lo dispone el artículo 31 del Decreto 111 de 1996 “*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*”, los recursos de capital incluyen, entre otros, los recursos del balance, que son aquellos que “*se originan en el cierre de la vigencia presupuestal anterior, permitiendo la inclusión de un superávit (mayor valor de ingresos). Pueden ser originados, por ejemplo, en ingresos no presupuestados en la vigencia anterior, o ingresos presupuestados que no se comprometieron y quedaron como saldos de caja, cancelación de reservas o en recuperación de cartera*”<sup>5</sup>, así como los recursos del crédito interno que

---

<sup>4</sup> El presupuesto de rentas y recursos de capital está integrado por ingresos corrientes, recursos de capital, contribuciones parafiscales, fondos especiales 3 Ingresos de los establecimientos públicos.

<sup>5</sup> Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial, DNP, que se puede consultar en el link, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf>, Página 58; o consultar: Presupuesto Público para Entidades Territoriales, PEDRO ARTURO RODRÍGUEZ TOBO, ESAP, <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/5-Presupuesto-Publico.pdf>, en donde se define como: *Recursos del Balance del Tesoro*: Ingresos provenientes de la liquidación del ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior. Incluye, entre otros el superávit fiscal, la cancelación de Reservas y la venta de activos.

“Son aquellos recursos de crédito obtenidos por la entidad territorial con entidades crediticias nacionales o extranjeras, cuyo monto debe reembolsar de acuerdo con el plazo para su pago, en las condiciones establecidas para el efecto, con vencimiento mayor de un año”, y otros conforme al parágrafo del artículo 31 del Decreto 111 de 1996.

Resulta extraño para el Tribunal, por decir lo menos, que la incorporación de recursos al presupuesto de rentas con el fin de adicionar el de gastos, incluya recursos de crédito interno provenientes de la banca comercial cuya destinación tiene los controvertidos Juegos Nacionales, concretamente para el rubro: “**Diagnóstico, Estudios, Diseño, Construcción, Remodelación y Mantenimiento de Infraestructura Deportiva para la Competitividad Nacional e Internacional a Cargo del IMDRI en el Municipio de Ibagué**”, pues frente a los recursos provenientes de operaciones de crédito público de las entidades territoriales, la Ley 358 de 1997 “Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento”, en su artículo 2° señaló, que las operaciones de crédito publico que allí se regulan, deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión, entendiéndose por inversión lo que define por tal el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y que en los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda<sup>6</sup> (L. 38/89, art. 23; L. 179/94, art. 16), **máxime cuando prima facie se advierte, que la incorporación de estos recursos no tiene ninguna relación con la superación de la crisis generada por la pandemia del Covid-19, que es el pilar de la facultad que le asignó el Legislador extraordinario a través de los Decretos Legislativos dictados en desarrollo del estado de excepción para permitir conjurarla.**

Por lo que en este punto el Decreto examinado deviene ilegal por infracción a la norma en que debía fundarse e incluso por falta de competencia.

- b)** Se incorporaron al Presupuesto de Gastos la suma de \$34.285.720.103 con sustento en la adición señalada al inicio del punto anterior, allí el presupuesto de gastos se vio incorporado en rubros como el denominado “**Pasivos exigibles vigencias expiradas**”, rubro que en términos generales, en materia presupuestal, hace referencia a aquellas obligaciones legalmente contraídas que no pudieron ser canceladas oportunamente en la anualidad presupuestal pasando a la siguiente vigencia fiscal y que a su vez no pueden aún ser canceladas con las reservas presupuestales previstas, pese a la existencia del debido compromiso.

---

<sup>6</sup> Inciso final artículo 36 del Decreto 111 de 1996.



Sobre el tema, el Manual de Inversión Pública Nacional expedido por el Departamento Nacional de Planeación, establece frente a este tipo de traslado presupuestal lo siguiente:

***“Vigencias expiradas. Es un traslado municipal que se hace para responder a los compromisos u obligaciones adquiridos por la entidad en una vigencia anterior, con el lleno de los requisitos legales, para la cual no se hubiere constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, o cuando a pesar de haberse constituido, su pago no se hubiese realizado. Es así como se contracreditan recursos de libre afectación para acreditarlos a un nuevo rubro presupuestal identificado con la leyenda “Pasivos exigibles – Vigencias expiradas”.***

Así mismo el Ministerio de Hacienda frente a los pasivos exigibles de vigencias expiradas ha señalado que:<sup>7</sup>

***“Es el mecanismo mediante el cual se atiende el pago de las obligaciones legalmente contraídas, pero que por diferentes motivos no fue posible atenderlas cumplidamente durante la vigencia respectiva o incluirlas en las reservas presupuestales o las cuentas por pagar y que por no estar sometidas a litigio alguno no se requiere pronunciamiento judicial para autorizar su pago. Se está frente a una dificultad administrativa que no puede implicar el perjuicio de los terceros en sus relaciones con el Estado”. (Negrilla de la Sala).***

En este orden de ideas y tal como lo precisa el Ministerio de Hacienda en su intervención dentro de la presente actuación, las facultades otorgadas a los alcaldes y gobernadores a través de los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020 tienen como objetivo esencial ***“hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria”***, por lo que la existencia de ***“pasivos exigibles”***, es decir, ***obligaciones existentes de vigencias anteriores*** no estructuran el requisito de imprevisibilidad ni configuran la necesidad inmediata de proveerse de recursos ***para atender con urgencia la crisis del COVID-19 o impedir su extensión***, cimiento cardinal de la facultad conferida, poniendo con ello en evidencia un uso distorsionado o desatinado de la herramienta conferida por el legislador extraordinario y que lleva igualmente a suplantar, sin justificación alguna, la competencia que le corresponde al Concejo Municipal de Ibagué, y en consecuencia dando al traste con la legalidad parcial del Decreto N°. 0254 del 16 de abril de 2020, pues aunque algunos rubros, como por ejemplo el denominado ***“APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA - FONDO COVID”*** cumplen con el propósito de los decretos legislativos, como se puso de presente, otros se apartan ostensiblemente de su objeto, y no se ajustan a los parámetros de la norma superior en que debía fundarse, y que corresponde a los Decretos Legislativos

---

<sup>7</sup> Ministerio de Hacienda – Concepto 14615-03-06-2010. Consulta radicada 1-2010-032033 del 26 de mayo de 2010. Tema. Presupuesto Territorial. Subtema: Otros aspectos presupuestales-. Vigencias expiradas.

461 y 512 de 2020, en el entendido que no se evidencia que el cambio de destinación específica de ciertas rentas y algunos de los movimientos presupuestales allí efectuados, tengan relación con la superación de la crisis generada por el Covid -19.

En similar sentido, se incorporan en el Presupuesto de Gastos algunos rubros como “*Ibagué Capital Musical con Memoria e Identidad Cultural*”, “*Red Municipal de Bibliotecas*”, “*Mantenimiento y Operación EFAC*” y “*Funcionamiento*” cuya relación con el propósito de los referidos Decretos Legislativos no surge con claridad, dado que los pocos elementos de prueba recopilados en esta sumaria y expedita actuación procesal no permiten deducir claramente si los mismos se ajustan o no al propósito de la norma superior expedida por el legislador extraordinario y, por tanto, si es necesaria y proporcional a la luz de las circunstancias generadas por la pandemia y que de esta forma responda a unos fines constitucionalmente válidos, por lo que razonable resulta sentenciar su legalidad condicionada como efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del **Tribunal Administrativo del Tolima**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

**PRIMERO: DECLARAR LA ILEGALIDAD** de las adiciones presupuestales realizadas en los ordinales PRIMERO y SEGUNDO, al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, y al Presupuesto de Gastos vigencia 2020, cuyas partidas no tienen relación directa con la atención de la pandemia del COVID-19 que motivó la declaratoria del estado de excepción, tales como las denominadas “Pasivos exigibles vigencias expiradas”, y “Programa construcción, mantenimiento, adecuación, dotación de escenarios deportivos” por no ajustarse a los parámetros de los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR la legalidad condicionada** de las demás disposiciones del Decreto N° 0254 del 16 de abril de 2020 “*Por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos*”, proferido por el señor ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ – TOLIMA, de conformidad con lo analizado en esta providencia, en el entendido que la reorientación de las rentas de destinación específica, así como las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales aquí realizadas, sólo son legales y válidas para conjurar la causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020,

en especial lo referente a los rubros denominados “Ibagué Capital Musical con memoria e identidad cultural”, “Red municipal de Bibliotecas”, “Mantenimiento y operación EFAC” y “Funcionamiento”.

**TERCERO:** La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados, por lo que el acto administrativo aquí estudiado bien puede ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios contemplados para el efecto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Por Secretaría comuníquese la presente decisión a las entidades vinculadas, y en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Notifíquese personalmente al Municipio de Ibagué.

**QUINTO:** En firme esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Plena.

Conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notificará a los interesados por el mismo medio.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

**ÁNGEL IGNÁCIO ÁLVAREZ SILVA**

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

*Salva Voto*

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**