



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

Ibague, veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00147  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE  
ACTOS ADMINISTRATIVOS: RESOLUCIÓN No. 6 de 26 de marzo de 2020  
ASUNTO: Por medio de la cual se realizan traslados presupuestales internos.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 6 de 26 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde Municipal de Roncesvalles (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**I. ANTECEDENTES**

El día 14 de abril de 2020, fue recibida por reparto para estudio, la Resolución No. 06 de 26 de marzo de 2020, “*Por la cual se efectúan unos traslados internos entre las apropiaciones para gastos del anexo del Decreto de Liquidación de la Vigencia Fiscal de 2020, dentro de la Sección Presupuestal 2001: Administración Central*”, a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO**

El acto objeto de estudio es la Resolución No. 06 de 26 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde Municipal de Roncesvalles (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

**“RESOLUCIÓN DE TRASLADOS PRESUPUESTALES INTERNOS NÚMERO 06 DE 2020**  
(marzo 26)

*Por la cual se efectúan unos Traslados Internos entre las Apropiaciones para gastos del anexo del Decreto de Liquidación de la Vigencia Fiscal de 2020, dentro de la Sección Presupuestal 2001: Administración Central.*

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE RONCESVALLES TOLIMA**

*En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 5 del Decreto 026 de 2020, el artículo 34 del Decreto 564 de 1996, el artículo 31 del Acuerdo 16 de 2019, el artículo 1° del Decreto No. 461 de 2020, y*

**CONSIDERANDO:**

*Que en virtud de la aparición y sobre todo a la rápida propagación a nivel mundial, del Coronavirus — COVID-19, y teniendo en cuenta que a la fecha, no existe evidencia científica en el mundo que determine de manera precisa la cura o vacuna frente a éste, la Organización Mundial de la Salud — OMS, declaró el pasado 11 de marzo, la situación como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y la Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en Colombia.*

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 461 de 2020, concedió facultades extraordinarias y temporales en materia presupuestal y tributaria a los Gobiernos Territoriales, con el fin de hacerle frente al estado de calamidad pública, decretado a raíz de la pandemia del Coronavirus COVID-19.*

*Que a raíz de la llegada a nuestro departamento del Coronavirus - COVID-19 y basado en las medidas adoptadas y recomendaciones impartidas al respecto, por el Gobierno Nacional y la Gobernación del Tolima, necesariamente exige tomar medidas inmediatas de preparación, contención, y mitigación en el municipio de **RONCESVALLES** Tolima.*

Que de acuerdo con lo antes expuesto y basados en las recomendaciones y protocolos establecidos por la OMS, el Ministerio Nacional de Salud y demás entes u organismos idóneos, el Gobierno Municipal, previa autorización del Comité Local de Gestión del Riesgo, expidió los Decretos 026 de 2020 (Por el Cual se declaró la alerta amarilla) y 028 de 2020 (Por el cual se declara la calamidad pública).

Que a través de los Decretos mencionados anteriormente, el Gobierno Municipal ordenó una serie de medidas y acciones inmediatas e impartió las instrucciones para la elaboración y adopción del Plan de Emergencias y Acciones, con el fin de prepararnos para la contención, prevención y mitigación de los efectos negativos a la salud que puede causar el Coronavirus - COVID-19, con fin de preservar la vida de los habitantes del Municipio de **RONCESVALLES** Tolima.

Que el artículo 5 del Decreto Municipal No. 026 de marzo 17 de 2020, por el cual se Declara la Alerta Amarilla y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con situación de la pandemia causada por el Coronavirus - **COVID-19**, faculta al Gobierno Municipal para aunar recursos y esfuerzos para organizar equipos para hacer detecciones y prevención epidemiológica de este virus.

Que el artículo 2 del Decreto Municipal 028 de marzo 20 de 2020, autoriza al Gobierno Municipal, para adelantar todas las gestiones específicas que se requieran, contempladas en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, con el fin de atender la situación de calamidad pública declarada. De tales gestiones se deberá comunicar a los organismos de control, vigilancia y prevención competentes.

Que el Parágrafo Segundo del artículo 2 del Decreto Municipal 028 de 2020, autoriza a la Secretaría de Hacienda municipal deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública, acordes a los dispuesto en el Decreto Nacional No. 461 de 2020.

Que igualmente el artículo 31 del Acuerdo 16 de 2019, concordante con el artículo 34 del Decreto 564 de 1996, (por el cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto, faculta al Señor Alcalde Municipal para efectuar las modificaciones presupuestales mediante Resolución, siempre y cuando dichas modificaciones no alteren el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, deuda e inversión.

Que basado en el Plan de Emergencias y Acciones, el Gobierno Municipal ha estimado pertinente adelantar acciones de salud pública orientados a la contención, prevención y mitigación del Coronavirus - **COVID-19**, hasta por la suma de **\$74.500.000,00 M/Cte.**, haciéndose necesario realizar unos traslados presupuestales por dicha suma con cargo a las apropiaciones para gastos de la Sección Presupuestal 2001: Administración Central, perteneciente a la vigencia 2020, con el fin de fortalecer el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo.

Que para efectuar los presentes Ajustes se expidió el respectivo certificado de disponibilidad de Apropiaciones de 2020 y el concepto previo y favorable de la secretaría de Planeación Municipal.

Que en mérito de lo antes expuesto.

**RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO.** - Con base en el certificado de disponibilidad de Apropiaciones de 2020 respectiva, efectúense los siguientes contra créditos a las apropiaciones para gastos, así:

Códigos	Descripción	Apropiación
<b>2</b>	<b>GASTOS</b>	
<b>22</b>	<b>GASTOS DE INVERSIÓN APROBADOS</b>	
2202	<b>EJE 2: DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRAL</b>	
220204	<b>SECTOR: VIVIENDA</b>	
<b>22020401</b>	<b>PROGRAMA: VIVIENDAS DIGNAS PARA LOS HABITANTES</b>	
2202040101	SGP-Construcción de vivienda nueva	44.500.000,00
2202040102	SGP-Mejoramientos de vivienda	30.000.000,00
	<b>TOTAL, CONTRA CRÉDITOS A GASTOS</b>	<b><u>74.500.000,00</u></b>

**ARTICULO SEGUNDO.** - Con base en la disponibilidad del Artículo anterior, efectuase el siguiente Crédito a las Apropiaciones para Gastos, así:

Código	Descripción	Apropiación
<b>2</b>	<b>GASTOS 22 GASTOS DE INVERSIÓN APROBADOS</b>	
2202	<b>EJE 2: DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRAL</b>	
<b>220207</b>	<b>SECTOR: PREVENCIÓN DEL RIESGO Y ATENCIÓN DE DESASTRES</b>	
<b>22020701</b>	<b>PROGRAMA: PREVENCIÓN DEL RIESGO Y ATENCIÓN DE DESASTRES</b>	
2202070103	<b>SUBCUENTA: CONOCIMIENTO DEL RIESGO</b>	
	SGP - Acciones de Conocimiento del Riesgo en el marco del Plan de Emergencias para la Contención y Prevención del Riesgo de Contagio	

220207010301	del Coronavirus COVID-19	4.500.000,00
2202070104	<b>SUBCUENTA: REDUCCIÓN DEL RIESGO</b> SGP - Acciones de Reducción del Riesgo en el marco del Plan de Emergencias para la Contención y Prevención del Riesgo de Infección por el Coronavirus COVID-19	
220207010401	del Coronavirus COVID-19	49'000.000,00
2202070105	<b>SUBCUENTA: MANEJO DE DESASTRES</b> SGP - Acciones de Manejo de Desastres en el marco del Plan de Emergencias provocadas por el Coronavirus COVID-19	
220207010501	Emergencias provocadas por el Coronavirus COVID-19	15.000.000,00
2202070106	<b>SUBCUENTA: RECUPERACIÓN</b> SGP - Acciones de Recuperación de Desastres en el marco del Plan de Emergencias provocadas por el Coronavirus COVID-19	
220207010601	Emergencias provocadas por el Coronavirus COVID-19	6.000.000,00
<b>TOTAL, CRÉDITOS A GASTOS</b>		<b>74.500.000,00</b>

**ARTICULO TERCERO.** - La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y promulgación.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Roncesvalles, 26 de marzo de 2020.

OMAR RICARDO ESPINOSA ÁLVAREZ  
Alcalde Municipal de Roncesvalles Tolima"

## 2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 17 de abril de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior, Hacienda y de Salud para que presentaran sus conceptos acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. Igualmente, se requirió a la entidad territorial, para que remitiera todos los antecedentes administrativos del acto sujeto a control.

Vencido el término de la publicación, pasó el asunto a estudio del agente del Ministerio Público, para que dentro de los siguientes 10 días rindiera el concepto respectivo.

Dentro de los plazos antes indicados, se recibieron las siguientes intervenciones:

### 2.1. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

A través de escrito del 25 de abril de 2020, el Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana de esa cartera ministerial, indicó que una vez revisado el acto administrativo objeto de estudio, evidenció que ese Ministerio no tenía competencia para emitir concepto en referencia a las decisiones administrativas adelantadas por el ente territorial.

### 2.2. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

En primer lugar, explica que el conforme al Decreto 4712 de 2008, en relación con las entidades territoriales y dentro del marco de su autonomía administrativa, esa cartera ministerial no tiene competencia o funciones encaminadas a la aprobación o autorización de las decisiones que se tomen en materia presupuestal o fiscal, pues únicamente el Ministerio puede asesora, asistir a las entidades territoriales en materia de administración, especialmente en temas de eficiencia administrativa y fiscal, así

como coordinar la ejecución de los planes y programas de las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.

Luego, señala que en materia presupuestal las entidades territoriales se encuentran sujetas para el manejo de su presupuesto a los principios contenido en la Carta Política (artículo 352 y el 353), 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 1996 – o por éste, en ausencia de las mismas.

Entonces, precisa que la facultad para efectuar 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 Consejo Municipal. En 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, le corresponde exclusivamente al 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.

Asegura por ello, que el ejecutivo o autoridades administrativas en ningún caso pueden directamente, ajustar y/o modificar los presupuestos de las entidades públicas, tal como lo precisa el artículo 345, 346 y 347 superior, por lo que la responsabilidad directa del Congreso, Asambleas y Concejos, salvo el caso de las facultades que corresponden al Presidente de la República durante los estados de excepción.

De acuerdo a ello, explica que con el Decreto 461 de 2020 se otorgaron facultades a los Gobernadores y Alcaldes para i) **reorientar rentas de destinación específica** establecidas por Ley, Ordenanza o Acuerdo, sobre las que no recaiga 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 de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República mediante el Decreto Ley 417 de 2020, sin embargo, en el parágrafo 2 del artículo 1 se estipuló que las facultades otorgadas en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política.

En ese orden, aclaró que la autorización otorgada para efectuar por Decreto, es decir, sin acudir a las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, es para realizar 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 en el inciso primero del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, haya sido reorientadas por el gobernador o alcalde como fuente de financiación de las acciones adoptadas para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia del Decreto Ley 417 de 2020.

Igualmente, resalta que sólo se puede adicionar mediante decreto al presupuesto de la vigencia fiscal del 2020 los recursos del balance del año 2019, que tengan destinación específica determinar en Ley o acto administrativo, orientados atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia, los demás recursos del balance del 2019 que se llegaren a presentar y que sean de destinación específica por la Constitución, debe adicionarse al presupuesto actual mediante ordenanza o acuerdo.

También indicó que el 2 de abril de 2020, se expidió el Decreto 512 de 2020, por medio del cual se facultó a los gobernadores y alcaldes para que mediante decreta 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 emergencia, es decir, extendió las facultades presupuestales al ejecutivo no solo con las rentas de destinación específica reorientadas (Decreto 461/20) sino con otras rentas de que dispongan para la atención de la Emergencia.

Finalmente, concluyó que i) en el marco del estado de emergencia declarado a través del Decreto No. 417 de 2020 y con fundamento en el Decreto No. 461 de 2020, 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, sin embargo, precisó que en el marco de la reorientación sobre las rentas están exceptuadas las que tengan destinación específica establecida por la Constitución Política en artículo 359; ii) la competencia entonces es reglada, limitada y temporal, pues se circunscribe exclusivamente para atender la crisis sanitaria y se encuentra sujeta a los mandatos constitucionales y durante el tiempo en que perdura el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

### **2.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Inicia explicando que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología las autoridades territoriales deben desplegar sus competencias para contribuir a la superación de los eventos que dieron lugar a tal declaratoria, expidiendo para ello, actos administrativos de carácter general dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República, sin embargo, aseguró el agente fiscal, que ello no significa, que las entidades territoriales declarado un Estado de Emergencia, solamente puedan desplegar sus competencias para asuntos relacionados con dicho estado, todo lo contrario, sus competencias y facultades ordinarias siguen vigentes.

De ahí que, asevera que el control inmediato de legalidad recae sobre aquellas medidas de carácter general que expiden las autoridades del nivel territorial, que tengan como fundamento los Decretos Legislativos que expida el Gobierno, considerando que el estudio de este medio de control es restrictivo y excepcional, delimitando claramente al estudio de aquellos actos generales dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los mencionados decretos legislativos.

Continúa explicando las competencias de las autoridades municipales en materia presupuestal, señalando que en el ámbito municipal existe una competencia compartida entre el alcalde y Concejo Municipal, para efectos de la aprobación del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, la cual se ejerce en los siguientes tiempos: al alcalde municipal, le corresponde presentar al Concejo dentro del término legal el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos; al Concejo Municipal, a partir del proyecto presentado por el alcalde expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos; y, luego el alcalde municipal, sancionar el respectivo acuerdo de presupuesto aprobado por el Concejo y proceder a su reglamentación a través del respectivo Decreto de Liquidación del Presupuesto.

Referente a ello, asegura el Procurador que una vez aprobado el presupuesto, en tiempos de normalidad institucional y social, presupuesto la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones, total o parcialmente y los movimientos presupuestales consistentes en aumentar un partida (crédito) disminuyendo otra (contracédito), sin alterar el monto total, son competencia del alcalde municipal; pero las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, es competencia compartida entre el alcalde y Concejo Municipal, el primero presentando el proyecto de acuerdo y el segundo impartiendo la respectiva aprobación.

Advierte la vista fiscal que el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, en el marco de los estados de excepción, tiene competencias como legislador extraordinario en materia presupuestal aún para modificar o incrementar tanto el presupuesto de rentas como el de gastos; sin embargo, a nivel territorial explica que no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que el alcalde municipal no puede asumir a motu proprio y para sí la competencia que es compartida con el Concejo Municipal, como lo es la de modificación del presupuesto municipal adicionando el presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. Pero en Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República adquiere la calidad de legislador extraordinario, con dicha facultad podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, por lo tanto, en tal calidad pueden dotar de competencias a alcaldes y gobernadores para realizar las modificaciones presupuestales necesarias en nivel territorial, ello precisamente, asegura se realizó mediante el Decreto Legislativo No. 461 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 No. 417 de 2020”*.

Con base en esas apreciaciones jurídicas, concluyó que el medio de control inmediato de legalidad respecto al acto objeto de estudio, era procedente, toda vez que dicho decreto fue expedido por autoridad administrativa territorial, a su vez es un acto de carácter general en el ámbito espacial del Municipio de Roncesvalles, y, porque la Resolución contiene medidas que desarrollan el artículo 1° del Decreto Legislativo 461 de 2020, por lo que a su juicio es pasible del medio del control inmediato de legalidad.

Verificado los requisitos de procedencia, continua con el estudio de legalidad de la resolución antes aludida, señalando que el objetivo de este acto fue realizar unos traslados entre las apropiaciones para gastos del anexo del Decreto de Liquidación de la Vigencia Fiscal 2020, por lo que aseguró que en tiempo de normalidad institucional y social, el presupuesto o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente y los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total, son competencia del alcalde municipal, entonces, al ser una operación presupuestal realizada por el alcalde municipal de Roncesvalles – Tolima, sin alterar el monto total del mismo, estaba plenamente habilitado por el ordenamiento jurídico para ello.

Competencia que asevera es reforzada con el Decreto Legislativo No. 461 de 2020, así mismo se tiene que los recursos contracréditos no tiene origen en recursos de destinación específica de orden constitucional, sumado a que esos recursos, se afectan gastos destinados a conjurar la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia.

De acuerdo a ello, solicita que se declare ajustada a derecho el acto estudiado, respecto de los alcances del medio de control inmediato de legalidad.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA**

### **1. COMPETENCIA**

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los

Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto de la Resolución No. 06 del 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Roncesvalles (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

## 3. ANÁLISIS JURÍDICO.

### 3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse, no solamente la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción y los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional como consecuencia de ello, sino también, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de tales decretos legislativos por las autoridades territoriales entre otras. Uno de los mencionados controles es, en efecto, el inmediato de legalidad estatuido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

De acuerdo a ello, constitucionalmente se ha concluido que esta figura constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas que busca impedir que en desarrollo de los Estados de Excepción se emitan normas ilegales<sup>2</sup>.

De ahí que, el análisis judicial está circunscrito a un estudio formal y material respecto de la conformidad de tales actos de carácter general – abstractos e impersonales – con las normas superiores que fundamentaron la declaratoria del Estado de Excepción, y que facultaron a las autoridades administrativas de aquellos poderes excepcionales, e incluso la Ley fundamental, debido a que se trata de “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad”<sup>3</sup>, examinando por ello, la competencia de quien expidió dicho acto, los motivos, los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

En ese orden, debe entenderse que *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. (...) Este control debe confrontar en primer lugar la normatividad propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para la revisión a través de control inmediato de legalidad.”*<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, Consejo Ponente, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicalización No. 11001-03-15-000-2010-00388-00

<sup>2</sup> Corte Constitucional C-179/94, abril 13 de 1994

<sup>3</sup> Definición extraída de la exposición de motivos de la Ley 137 de 1994.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia calendada el 23 de noviembre de 2010, Mag. Ponente Ruth Stella Correa Palacio, expediente Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00196-00 (CA).

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, para ser aún más claros en establecer el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades departamentales o municipales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro al indicar que son objeto de control "***Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.***"

Conforme a esa claridad, jurisprudencialmente<sup>6</sup> se han reiterado que son tres los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, los cuales corresponde a:

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
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 acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En ese orden, los presupuestos anteriores deben concurrir en su totalidad para que el acto administrativo sea susceptible de análisis a través del medio de control inmediato de legalidad, debido a que la ausencia siquiera de alguno de ellos, torna improcedente este mecanismo excepcional y restrictivo, conclusión que no supone que el acto administrativo no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control ordinarios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados.

## **4. CASO CONCRETO**

### **4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA**

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre la Resolución No. 06 de 26 de marzo de 20200, expedido por el Alcalde Municipal de Roncesvalles (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

#### **4.1.1. Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general.**

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Radicado No. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA)

<sup>6</sup> Recientemente reiterado por el Consejo de Estado en providencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00



La lectura de las disposiciones emitidas a través de la Resolución No. 06 de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se realizó traslado presupuestal interno de los contracréditos a las apropiaciones de para gastos “22 GASTOS DE INVERSIÓN APROBADOS” – “22020404 PROGRAMA: VIVIENDAS DIGNAS PARA LOS HABITANTE” – CONSTRUCCIÓN DE VI VIVIENDA NUEVA Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA al crédito a las apropiaciones de gastos dirigido al “22020701 PROGRAMA DE PREVENCIÓN DEL RIESGO” distribuido entre varias de sus subcuentas todas para acciones de conocimiento del riesgo en el marco del Plan de Emergencias para la Contención y Prevención del riesgo de contagio del coronavirus COVID-19; decisión que constituye una disposición abstracta e impersonal, sin determinación de los sujetos destinatarios de estas medidas presupuestales, por la cual se encuentra satisfecha la primera de las exigencias, al ser un acto de carácter general.

#### **4.1.2. Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.**

La Resolución No. 06 de 26 de marzo de 2020, fue proferida por el Alcalde del Municipio de Roncesvalles (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de la competencia temporal que le fue conferida por el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, a los Alcaldes y Gobernadores en su calidad de autoridad administrativa. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

#### **4.1.3. Que se trate de un acto o medida que tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones de la Resolución No. 06 de 2020, las cuales fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de estudio, se observa que tuvo como sustento, *i)* la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y la Protección Social declaró la emergencia sanitaria; *ii)* el Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020, a través del cual el Gobierno Nacional facultó a los gobernadores y alcaldes en materia de impuestos territoriales a reorientar las rentas y reducir las tarifas durante el término de la emergencia sanitaria, determinando especialmente en su artículo 11 que esta facultad es con ánimo desarrollar acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción y que la misma según su artículo 3 es temporal durante la emergencia; *iii)* el Decreto No. 026 de 2020 por medio del cual el Municipio de Roncesvalles declaró la alerta amarilla y se adoptaron medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para preservar la vida y mitigación del riesgo, facultando el gobierno municipal para aunar recursos y esfuerzos para organizar equipos de hacer detecciones y prevención epidemiológica del coronavirus COVID-19; *iv)* el Decreto No. 028 de 2020 por el cual se declaró la calamidad pública en el Municipio de Roncesvalles y se autoriza para adelantar todas las gestiones específicas que se requieran con el fin de atender la calamidad pública declarada; *v)* el artículo 31 del Acuerdo 16 de 2019, concordante con el artículo 34 del Decreto 564 de 1996, por el cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto, facultando al alcalde municipal para que efectúe modificaciones presupuestales mediante Resolución, siempre y cuando dichas modificaciones no alteren el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, deuda e inversión.

De acuerdo a ese fundamento, podemos observar que la Resolución No. 06 de 2020, decidió 1) efectuar contracréditos a las apropiaciones de gastos del “22020401 PROGRAMA VIVIENDA DIGNAS PARA LOS HABITANTES” por el valor de

\$74.500.000; en consecuencia, trasladarlo como 2) crédito a las apropiaciones para gastos del “22020701 PROGRAMA PREVENCIÓN DEL RIESGO Y ATENCIÓN DE DESASTRES”.

En ese orden, es evidente que el Alcalde Municipal de Roncesvalles lo que efectuó fue un cambio al presupuesto de rentas y gastos del Municipio en su vigencia fiscal año 2020, competencia que como regla general en esta materia le corresponde al Concejo Municipal, según lo establecido en el numeral 5 del artículo 313<sup>7</sup> y el artículo 345<sup>8</sup> de la Constitución Política, numeral 5 del artículo 92 del Decreto No. 1333 de 1986<sup>9</sup>, el numeral 9 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012<sup>10</sup>; ello significa sin duda que la medida presupuestal adoptada desarrolló una de las facultades otorgadas por el Decreto 461 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 declara mediante el Decreto 417 de 2020*”, al señalar que:

*“Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.*

*Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.*

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

*Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.*

*Que, si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.*

---

<sup>7</sup> Artículo 313 Funciones del Consejo (...)5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

<sup>8</sup> ARTÍCULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

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

<sup>9</sup> Artículo 92: Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes: (...)5a. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde;

<sup>10</sup> ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

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

Es así que en este decreto claramente se otorga una facultad que no está determinada en la Constitución y la Ley, en cabeza de los gobernadores y alcaldes, tal como lo admite el mismo Gobierno Nacional, generando entonces, como consecuencia del estado de excepción, una facultad extraordinaria de carácter temporal, que según lo indicado en el acto analizado – Resolución No. 06 de 2020 - fue utilizada por el Alcalde del Municipio de Roncesvalles para expedir el mismo, al reorientar los gastos con el fin de implementar las acciones del plan de mitigación y prevención del COVID-19.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió la Resolución No. 06 de 2020, en desarrollo del estado de excepción y en cumplimiento a lo ordenado en el Decreto Legislativo antes anunciado, por lo que se cumple indiscutiblemente en este evento, el tercer requisito de procedibilidad que consiste en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo procedente este mecanismo excepcional.

## **5. ANÁLISIS DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 057 DE 31 DE MARZO DE 2020.**

Superados los requisitos de procedibilidad, debemos continuar con el análisis del acto administrativo para así determinar si se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Dicho estudio, tal como se precisó previamente debe ser integral, analizando por ello, los aspectos de **i)** la competencia de la autoridad que expidió del acto administrativo; **ii)** la sujeción a las formas; **iii)** la conexidad del acto con los motivos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción; y, **iv)** el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Sin embargo, también es importante reiterar que este estudio es integral pero no absoluto, pues si bien, se trata de un control automático e integral, debemos entender que no tiene el alcance de estudiar la legalidad del acto examinado frente a todo el ordenamiento jurídico, este estudio debe circunscribirse a la confrontación de la normatividad en el ámbito del estado de excepción y los decretos que los desarrollan, por ello, la sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 de la Ley 1437 de 2011).

### **5.1. Competencia de la autoridad que expidió del acto administrativo.**

De este aspecto en particular, se observa que la Resolución No. 06 de 2020, fue suscrito por el Alcalde Municipal de Roncesvalles, el Dr. Omar Ricardo Espinosa Álvarez, en ejercicio de su condición de jefe de la administración local y representante legal de esa entidad territorial, tal como dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994, así como la atribución constitucional contenida en el numeral 3 del artículo 315, sobre la función de dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Sin embargo, como se precisó previamente al momento de analizar la procedibilidad del control inmediato de legalidad, el Alcalde Municipal no tiene dentro de sus

atribuciones o funciones la capacidad para modificar el presupuesto de rentas y gastos del Municipio en su vigencia fiscal año 2020, tal como se puede apreciar de la lectura de los artículos 313 y 345 de la Constitución Política establecen:

"ARTICULO 313. *Corresponde a los concejos:*

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

(...)

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

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

Las normas transcritas consagran el principio de legalidad del gasto, que establece que, en efecto, no se podrá realizar inversión o gasto alguno que no se encuentre contemplado en el presupuesto de inversiones y gastos que no haya sido decretado por el Congreso, las asambleas departamentales o por los concejos municipales.

Por su parte, el inciso 1° del artículo 109 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, señala que, en lo pertinente, los municipios deben guiarse por las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto:

"ARTICULO 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.**

*Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad".*

De ese manera, tratándose de las modificaciones presupuestales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señala que las mismas "(...) *buscan adecuar el presupuesto a nuevas condiciones económicas, sociales, que se puedan presentar durante la ejecución de los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda pública o de los proyectos de inversión, y que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación presupuestal*"<sup>11</sup>; conforme a ello, y teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, el régimen de modificaciones al presupuesto de los municipios debe adecuarse a lo dispuesto por los artículos 76 a 88 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Entonces, las modificaciones que, eventualmente, pueden llegar a concretarse en las entidades territoriales en razón de factores como el cambio de comportamiento de la economía no previsto; situaciones coyunturales, fortuitas e imprevistas de inaplazable atención, aplazamiento de programas y proyectos, factores de tipo político, social o ambiental -entre otros-, pueden ser de cuatro clases: Adiciones, traslados (créditos y contracréditos), reducciones y aplazamientos. En ese marco, la regla general señala

---

<sup>11</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. "Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano", 20 Edición, 2011, pág. 120.

que "el presupuesto es preparado por el Ejecutivo (...) la discusión y aprobación en cambio, le corresponde al Congreso o las Corporaciones como representantes directos de los ciudadanos. Estos, con la anuencia del ejecutivo, pueden realizar aportes o modificaciones a las propuestas del Gobierno"<sup>12</sup>.

En ese orden de ideas, las modificaciones del presupuesto general de rentas y gastos que se requieran deben ser autorizadas por la Corporación Pública de elección popular que corresponda, en este caso, el Concejo Municipal, por lo que es claro que "(...) la orden constitucional consiste en que una vez aprobado el presupuesto, el ejecutivo no podrá hacer ninguna modificación que no haya sido autorizada por el Concejo Municipal"<sup>13</sup>.

Específicamente como se ha indicado, en la Resolución No. 06 de 2020, se efectuó un traslado interno del presupuesto del Municipio, actividad presupuestal que significa que se "se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito)<sup>14</sup>", es decir, "se entiende que el movimiento contable producido al interior del presupuesto, consiste en restar una cantidad de dinero de un rubro ya establecido en el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal, para trasladarlo a otro rubro que puede o no aparecer en ese presupuesto. Luego el monto global o numérico fiscal de la ley de rentas de ninguna manera se incrementa, por lo que simplemente, se está variando la destinación del gasto de una partida"<sup>15</sup>.

Como se indicó, el traslado constituye una modificación presupuestal, sin embargo, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, determinó unas reglas para dichas modificaciones como parte de la ejecución del mismo, según se extrae de la lectura de sus artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, normas que fueron analizadas por el Consejo de Estado – Sala de Consulta y del Servicio Civil a través de concepto calendado el 5 de junio de 2008<sup>16</sup>, en el cual se explicó:

### **2.3 Sobre las modificaciones al presupuesto anual:**

*Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente "los principios y las disposiciones" establecidos en el Título XII de la Carta.*<sup>29</sup>

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

*a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.*

---

<sup>12</sup> VELASCO ULLOA, ORLANDO. "Gestión financiera y presupuestal municipal - Teoría presupuestal, recursos y competencias". Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2016. Pág. 510.

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00153-01. Actor: VEEDURÍA CIUDADANA DE SUESCA. Demandado: MUNICIPIO DE SUESCA

<sup>14</sup> la Corte Constitucional, en sentencia C-685 de 1996

<sup>15</sup> VELASCO ULLOA, ORLANDO. Op. Cit.. Pág. 502.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente William Zambrano Cetina, calendada el 5 de junio de 2008, radicado No. 1.889 1101-03-06-000-2008-0022-00.

*b) Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida.<sup>32</sup> En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.*

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

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

*Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal.”*

De acuerdo a este concepto y conforme a las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, se tiene que el Concejo Municipal y no el alcalde es quien debe autorizar cómo se debe invertir los dineros del erario público, por lo que el ejecutivo local no puede ordinariamente modificar el presupuesto, pues la atribución es del concejo municipal, en tal medida, la autoridad componente para realizar modificaciones o traslados que aumenten el monto total del presupuesto es el Concejo Municipal por iniciativa del alcalde, sin embargo, existe una regla o excepción, facultando a los alcaldes para que realicen movimientos o traslados internos con el fin de lograr la ejecución del presupuesto, siempre y cuando no se altere el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, conforme lo autoriza el Decreto 111 de 1996 y en ejercicio de la facultad conferida en el numeral 3° del Artículo 313 Constitucional.

Para entender con mejor precisión esta facultad del ejecutivo en materia de traslados internos, la Guía del Presupuesto Público Territorial<sup>17</sup>, expedida por la Auditoría General de la República, precisó:

*“(…) 4.5.2.4.2. Traslados Presupuestales.*

*Consiste en surtir una apropiación insuficiente o agotada con los recursos sobrantes de otra, con lo cual no se altera el monto total del presupuesto. Con su viabilidad estaríamos evitando recurrir a modificaciones presupuestales, por tanto, los traslados constituyen un mecanismo de recomposición de las apropiaciones, no obstante, su excesiva utilización resulta indicadora de una mala programación y gestión presupuestal.*

*(…)*

---

<sup>17</sup> Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la República, Guía de Presupuesto Público Territorial, Bogotá, 2012, pp 108-109.

*Los traslados pueden autorizarse atendiendo el nivel de desagregación presupuestal que afecte. Es decir, si el traslado por ejemplo afecta el nivel de desagregación general aprobado por el CEP (Corporación de elección popular) requerirá tramitar la correspondiente ordenanza o acuerdo; mientras que, si afecta niveles de desagregación más bajo, procede el decreto o resolución ejecutiva.*

*(...)*

*Es importante aclarar que el mecanismo de traslado de disponibilidad procede en el caso del presupuesto de gastos, pues no es factible esta práctica en el caso de los ingresos, de suceder el traslado de recursos de un rubro de ingreso a otro no sería indicativo de traslado sino de reclasificación presupuestal.*

*(...)*

*Por lo tanto, los traslados presupuestales que solamente aumenten una partida disminuyendo correlativamente otras y no modifican el nivel de desagregación general aprobado por el Concejo Municipal, pueden efectuarse por Decreto o Resolución; mientras que las que sí lo hacen se traducen en adiciones presupuestales que deben contar con autorización de la citada corporación.*

*(...)*

*Al respecto, como se dijo en precedencia, los movimientos presupuestales que no impliquen adiciones (en los términos arriba estudiados) no requieren de autorización por parte del Concejo Municipal; o dicho de otra manera, si los traslados presupuestales no modifican el nivel de desagregación general aprobado por el Concejo Municipal, pueden efectuarse por parte del Alcalde por medio de Decreto o Resolución (acto administrativo motivado); en caso contrario, la modificación deberá ser aprobada de manera exclusiva y excluyente por la corporación edilicia.”*

Sumado a esto, tenemos que el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2020 consagró como facultad de los alcaldes en materia presupuestal que era viable *“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.”*

De acuerdo a ello, al analizar la Resolución No. 06 de 2020, se puede apreciar que efectivamente el Alcalde Municipal efectuó un traslado interno en las apropiaciones de gastos, sin alterar el monto total del presupuesto, comoquiera que realizó según el numeral primero de la pluricitada resolución, un contracrédito del *“Programa de Viviendas Dignas para los Habitantes”* por el valor de \$74.500.000, para luego, trasladarlo con un crédito por el mismo valor al *“Programa: Prevención del Riesgo y Atención de Desastres”* distribuidos en las subcuentas *“Conocimiento del Riesgo”*, *“Reducción del Riesgo”*, *“Manejo de Desastres”* y *“Recuperación”*; en ese sentido, tal como lo concluyó el Ministerio Público efectivamente el alcalde municipal era competente para realizar dicho traslado interno dentro del presupuesto de renta y gastos del Municipio.

Sumado a esa consideración, la competencia se refuerza a través de las facultades extraordinarias contempladas en el Decreto No. 461 de 2020, en el cual se dispuso:

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

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

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

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

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

*Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. **Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.***

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

En ese orden, se extrae de la disposición anterior que se otorgó dos facultades extraordinarias: por un lado, la **reorientación** de las rentas con destinación específica o recursos recaudados a través de los impuestos territoriales, es decir, se autorizó para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar; y, por el otro, autorizó a los gobernadores y alcaldes a la **reducción** de las tarifas de los impuestos.

Teniendo de presente estas facultades extraordinarias, al observar la Resolución No. 06 del 2020, a través de la cual se trasladó una apropiación de gastos de inversión del presupuesto de rentas y gastos del municipio, sin duda alguna la facultad extraordinaria aplicada por el Alcalde Municipal en este caso, constituye la posibilidad para reorientar las rentas a través de los traslados al presupuesto de la vigencia fiscal del año 2020, es decir, la facultad contenida en el artículo 1° del Decreto 461 de 2020, facultad que recientemente la Corte Constitucional analizó en revisión de constitucional en la sentencia C-169/2020<sup>18</sup> y determinó su exequibilidad condicionada bajo los siguientes términos:

*“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 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).***

*La modificación del presupuesto de las entidades territoriales, por otra parte, no se encuentra regulada en la Constitución. El artículo 352 de la Constitución dispone sobre el particular que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los*

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-169/20 calendarada el 10 de junio de 2020, expediente No. RE-241, M.P Antonio José Lizarazo Ocampo. Boletín No. 24 de junio 10 y 11 de 2020.



*presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, en cuyo desarrollo y en concordancia con los artículos 300-5 y 313-5, el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 estableció que 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.*

*Conviene precisar, en relación con la posibilidad de modificar el presupuesto de rentas y gastos, que, si bien el inciso segundo del artículo 345 de la Constitución establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, se trata de una regla constitucional exigible en tiempos de paz, como expresamente lo señala el encabezado del inciso primero de la misma disposición.*

*El artículo 84 de la Ley Orgánica del Presupuesto dispuso que cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones.*

*Así mismo, la LEEE previó expresamente como facultad del Gobierno Nacional durante el Estado de Conmoción Interior (Artículo 38), modificar el presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia (literal II). El parágrafo 2o. de dicha disposición, estableció que esta facultad, entre otras, sólo puede ser atribuida al Presidente, a los Ministros, a los Gobernadores o a los Alcaldes.*

*Finalmente ha de tenerse en cuenta que los principios y disposiciones establecidos en el título XII de la Constitución, entre ellos los relacionados con el presupuesto, como el artículo 345 al que se hizo referencia, “se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”, como lo dispone el artículo 353 de la Constitución.*

*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.**”*

En ese entendido, el Alcalde Municipal le fue otorgada competencia a través de la facultad extraordinaria para modificar el presupuesto de rentas y gastos del Municipio, tal como lo efectuó, sin embargo, precisó la Corte Constitucional que dicha facultad i) solo podía realizar para la vigencia fiscal del año 2020 y 2) no podría extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política, es decir, las rentas consagradas en el artículo 359 superior, las cuales según sentencia C-009 de 2002 deben entenderse como:

*“ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:*

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

En aplicación del anterior precepto constitucional, la jurisprudencia de esta Corporación le ha señalado una serie de características, de las cuales importa resaltar las siguientes:

- a. La prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir sobre impuestos nacionales.
- b. Las rentas de destinación específica proceden únicamente con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución.
- c. La consagración de rentas de destinación específica no puede darse simplemente por el objeto del ente beneficiario.
- d. La prohibición de las rentas nacionales de destinación específica se justifica como un instrumento de significación política y de cumplimiento del plan de desarrollo.
- e. La prohibición constitucional de las rentas de destinación específica tiene como finalidad consolidar las funciones del presupuesto como instrumento democrático de política fiscal, de promoción del desarrollo económico y de asignación eficiente y justa de los recursos.”

Teniendo de presente esa limitación a la facultad extraordinaria, se observa de la Resolución No. 06 de 2020 que la modificación realizada al presupuesto de rentas y gastos, deviene del presupuesto de gastos de inversión del año 2020, por un valor de \$74.500.000, lo que significa que los recursos adicionados al presupuesto del año 2020 no tienen la condición de rentas de destinación específica de orden constitucional, recursos que se encuentran libres de cualquier compromiso, haciéndose viable efectivamente que se incorporen al presupuesto de la vigencia fiscal del año 2020, modificándose el mismo cumpliéndose con las dos exigencias establecidas en la facultad extraordinaria determinada en el Decreto No. 461 de 2020. Conclusión que se refuerza a través del análisis de la certificación expedida por la Secretaría de Planeación Municipal de Roncesvalles (Tolima), en la cual se indicó:



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA  
MUNICIPIO DE RONCESVALLES  
NIT. 890.700.911-8



**CONCEPTO PREVIO Y FAVORABLE PARA CONTRACRÉDITAR  
EL PRESUPUESTO DE GASTOS DE INVERSIÓN DE 2020  
(marzo 26)**

**LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE RONCESVALLES TOLIMA**  
En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, y

**CONSIDERANDO:**

Que en el Anexo del Decreto de Liquidación del Presupuesto de 2020, existen a la fecha unas apropiaciones por la suma de **\$74'500.000,00 M/Cte.**, libres de compromiso, con cargo al presupuesto de gastos de inversión, las cuales se destinarán para financiar los proyectos incluidos en el Fondo de Gestión del Riesgo y que fueron priorizados en el Plan de Emergencias y Acciones para la contención del **COVID-19** y para la prevención y mitigación de sus efectos negativos a la salud de los habitantes del Municipio de **RONCESVALLES** Tolima, con el fin de garantizar la preservación de sus vidas, basados en las recomendaciones y protocolos establecidos por la OMS, el Ministerio Nacional de Salud y demás entes u organismos idóneos.

Que en mérito de lo antes expuesto.

**EXPIDE:**

**CONCEPTO PREVIO Y FAVORABLE** para efectuar el siguiente contra crédito al Anexo del Decreto de Liquidación del Presupuesto de Gastos de Inversión de 2020, según el siguiente detalle:

Código	Designación	Apropiación
2	<b>GASTOS</b>	
22	<b>GASTOS DE INVERSIÓN APROBADOS</b>	
2202	<b>EJE 2: DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRAL</b>	
220204	<b>SECTOR: VIVIENDA</b>	
22020401	<b>PROGRAMA: VIVIENDAS DIGNAS PARA LOS HABITANTES</b>	
2202040101	SGP-Construcción de vivienda nueva	44.500.000,00
2202040102	SGP-Mejoramientos de vivienda	30.000.000,00
	<b>TOTAL CONTRACRÉDITOS A GASTOS</b>	<b>74.500.000,00</b>

Dada en Roncesvalles, 26 de marzo de 2020.

  
**YENNY ALEJANDRA VARÓN OSPINA**

Sumado a ello, podemos observar que claramente el traslado de rubro del presupuesto fue determinado exclusivamente para la “Acciones de Conocimiento del Riesgo”, “Acciones de Reducción del Riesgo”, “Acciones de Manejo de Desastres”, y “Acciones de Recuperación de Desastres”, todas dentro del marco del Plan de Emergencia para la Contención y Prevención del Riesgo de Contagio del Coronavirus COVID-19, cumpliéndose con el fin primordial 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, tal como puede apreciarse en el artículo 2° de la Resolución No. 06 de 2020:

“**ARTICULO SEGUNDO.** - Con base en la disponibilidad del Artículo anterior, efectuase el siguiente Crédito a las Apropriaciones para Gastos, así:

Código	Descripción	Apropiación
<b>2</b>	<b>GASTOS 22 GASTOS DE INVERSIÓN APROBADOS</b>	
2202	<b>EJE 2: DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRAL</b>	
<b>220207</b>	<b>SECTOR: PREVENCIÓN DEL RIESGO Y ATENCIÓN DE DESASTRES</b>	
<b>22020701</b>	<b>PROGRAMA: PREVENCIÓN DEL RIESGO Y ATENCIÓN DE DESASTRES</b>	
2202070103	<b>SUBCUENTA: CONOCIMIENTO DEL RIESGO</b>	
	SGP - Acciones de Conocimiento del Riesgo en el marco del Plan de Emergencias para la Contención y Prevención del Riesgo de Contagio del Coronavirus COVID-19	
220207010301		<b>4.500.000,00</b>
2202070104	<b>SUBCUENTA: REDUCCIÓN DEL RIESGO</b>	
	SGP - Acciones de Reducción del Riesgo en el marco del Plan de Emergencias para la Contención y Prevención del Riesgo de Contagio del Coronavirus COVID-19	
220207010401		49'000.000,00
2202070105	<b>SUBCUENTA: MANEJO DE DESASTRES</b>	
	SGP - Acciones de Manejo de Desastres en el marco del Plan de Emergencias provocadas por el Coronavirus COVID-19	
220207010501		15.000.000,00
2202070106	<b>SUBCUENTA: RECUPERACIÓN</b>	
	SGP - Acciones de Recuperación de Desastres en el marco del Plan de Emergencias provocadas por el Coronavirus COVID-19	
220207010601		6.000.000,00
<b>TOTAL, CRÉDITOS A GASTOS</b>		<b><u>74.500.000,00</u></b>

(...)"

En ese orden, el acto examinado fue expedido por la autoridad que en virtud de sus facultades tanto legales como extraordinarias tenía la competencia para modificar – traslado presupuestal interno - el presupuesto de rentas y gastos del Municipio, cumpliendo con las exigencias que determinó el Presidente de la República en el Decreto Legislativo No. 461 de 2020, es decir, los recursos trasladados no constituyen renta de destinación específica constitucional, fue realizado efectivamente dentro del presupuesto del año 2020, y, la destinación de estos recursos es para atender la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del coronavirus COVID-19, por ello, se concluye que el alcalde municipal tenía la competencia para proferir las medidas contenidas en el acto examinado.

## 5.2. Sujeción a las formas.

En cuanto a los requisitos formales, puede apreciarse que el decreto cuenta con los elementos esenciales de identificación, como el encabezado en el cual se determinó la denominación del acto utilizado “RESOLUCIÓN”, el número, la fecha de expedición, el epígrafe que constituye el título del decreto donde se indicó brevemente una idea del contenido o del tema tratado, la competencia de quien profirió el acto, indicándose también la atribución tanto constitucional como la facultad legal que le otorgó dicha competencia.

De otra parte, contempla una parte considerativa o motiva conteniendo una breve explicación de los antecedentes y necesidades que justificaron la expedición del acto, y finalmente, una parte considerativa en la cual se expresaron las disposiciones que tiene relación directa con el objeto expuesto y sus efectos.

Por ello, encuentra la Sala que la aludida resolución cumplió con los elementos de forma para este tipo de actos administrativos.

### **5.3. La conexidad del acto con los motivos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción.**

En relación con este punto, al analizar la motivación de la Resolución No. 6 de 2020, es incuestionable que las medidas adoptadas guardan una relación con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción y las normas que lo desarrollan, principalmente, porque las medidas tiene como sustento la emergencia en salud pública generada por la enfermedad coronavirus COVID-19, haciéndose indispensable adoptar medidas de orden presupuestal para conjurar la crisis sanitaria e impedir, la propagación y sus efectos, buscando garantizar así la salud y el bienestar de todas las personas del territorio del Municipio de Roncesvalles, específicamente consideró:

*“Que a raíz de la llegada a nuestro departamento del Coronavirus - COVID-19 y basado en las medidas adoptadas y recomendaciones impartidas al respecto, por el Gobierno Nacional y la Gobernación del Tolima, necesariamente exige tomar medidas inmediatas de preparación, contención, y mitigación en el municipio de **RONCESVALLES** Tolima.*

*Que de acuerdo con lo antes expuesto y basados en las recomendaciones y protocolos establecidos por la OMS, el Ministerio Nacional de Salud y demás entes u organismos idóneos, el Gobierno Municipal, previa autorización del Comité Local de Gestión del Riesgo, expidió los Decretos 026 de 2020 (Por el Cual se declaró la alerta amarilla) y 028 de 2020 (Por el cual se declara la calamidad pública).*

*(...)*

*Que el Parágrafo Segundo del artículo 2 del Decreto Municipal 028 de 2020, autoriza a la Secretaría de Hacienda municipal deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública, acordes a los dispuesto en el Decreto Nacional No. 461 de 2020.*

*Que igualmente el artículo 31 del Acuerdo 16 de 2019, concordante con el artículo 34 del Decreto 564 de 1996, (por el cual se reglamenta el Estatuto Orgánico del Presupuesto, faculta al Señor Alcalde Municipal para efectuar las modificaciones presupuestales mediante Resolución, siempre y cuando dichas modificaciones no alteren el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, deuda e inversión.*

*Que basado en el Plan de Emergencias y Acciones, el Gobierno Municipal ha estimado pertinente adelantar acciones de salud pública orientados a la contención, prevención y mitigación del Coronavirus - **COVID-19**, hasta por la suma de **\$74.500.000,00** M/Cte., haciéndose necesario realizar unos traslados presupuestales por dicha suma con cargo a las apropiaciones para gastos de la Sección Presupuestal 2001: Administración Central, perteneciente a la vigencia 2020, con el fin de fortalecer el Fondo Municipal de Gestión del Riesgo.*

*Que para efectuar los presentes Ajustes se expidió el respectivo certificado de disponibilidad de Apropiaciones de 2020 y el concepto previo y favorable de la secretaría de Planeación Municipal.”*

De acuerdo a ello, de manera clara y precisa se estableció en el acto examinado que la medida tenía como finalidad trasladar los recursos definidos en las apropiaciones de gastos del “Programa de Viviendas Dignas para los Habitantes”, para poder atender los planteamientos dados en el plan de acción para afrontar el COVID-19, tanto en la función de prevención del riesgo y atención de desastres.

Entonces es evidente, que el traslado del presupuesto de rentas y gastos del Municipio vigencia fiscal 2020 determinada en la Resolución No. 06 de 2020, se encuentra ajustada a la finalidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo No. 461 de

2020, tal como se puede apreciar de las consideraciones del decreto legislativo antes anunciado:

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

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

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

*Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria.*

*Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.*

*Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.*

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

En esa medida, la Sala Plena encuentra que las medidas adoptadas en la Resolución No. 06 de 2020, efectivamente tiene conexidad con las causas que motivaron el estado de excepción expuestas en el Decreto No. 417 de 2020, y guarda relación directa con lo contemplado en el Decreto Legislativo No. 461 de 2020.

#### **5.4. Carácter transitorio y proporcionalidad de las medidas adoptadas.**

Según lo expuesto por la Sala sobre la conexidad de las medidas con las causas que originaron el estado de excepción, es evidente que se encuentra satisfecho el elemento de la transitoriedad de las medidas abordadas en la Resolución No. 06 de 2020, tal como puede apreciarse tanto en sus consideraciones como de su artículo, al dejar claramente definido que el traslado era consecuencia de la emergencia sanitaria generada por coronavirus COVID-19.

Ahora bien, las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar, tal como lo exige el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, por ello, las limitaciones del ejercicio de los derechos y libertades sólo serán admisibles en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad; situación que

efectivamente se evidencia de la Resolución No. 06 de 2020, comoquiera que adoptó medidas para disponer en forma eficiente y eficaz de recursos para atender la crisis sanitaria, especialmente en las necesidades de prevención y atención de desastres ajustadas a las medidas diseñadas por el Gobierno Nacional para la contención y prevención de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, específicamente.

Por tanto, puede la Sala avalar que tal medida, resulte idónea, necesaria y proporcional con los hechos que dieron origen al estado de excepción, máxime porque el mismo decreto legislativo hace el llamado para que se tomen las medidas convenientes y acertadas para reorientar los recursos con destinación específica, pudiendo adoptar medidas de esa naturaleza.

## 6. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones de la Rama Judicial, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011<sup>19</sup>.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 – *distancia social y aislamiento* -, 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 – *uso de medios tecnológicos* -, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** que la Resolución No. 06 de 26 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde Municipal de Roncesvalles (Tolima), se encuentra ajustada a derecho.

**SEGUNDO:** 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, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones concordantes.

**TERCERO:** Por secretaría se deberá **COMUNICAR** la presente decisión a las partes, así como deberá publicarse en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

La presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos y se notifica a las partes a través de este medio.

---

<sup>19</sup> Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados<sup>20</sup>,

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**  
Salva Voto

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

---

<sup>20</sup> Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República 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, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública y se suspende los términos excepto para las acciones de tutela, controles inmediatos de legalidad, y otros asuntos de prioridad, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.