



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00131
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE HONDA
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 057 del 31 de marzo de 2020
ASUNTO: Por medio del cual se crea un rubro en el presupuesto de ingresos y gastos y se realiza una incorporación al presupuesto.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 057 de 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Honda (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 recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 057 de 31 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se crea un rubro en el presupuesto de ingresos y gastos y se realiza una incorporación al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal 2020*”, 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 el Decreto No. 057 de 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Honda (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

**“DECRETO No 057
MARZO 31 DE 2020**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UN RUBRO EN EL PRESUPUESTO DE
INGRESOS Y GASTOS Y SE REALIZA UNA INCORPORACIÓN AL PRESUPUESTO DE
INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA FISCAL 2020”**

El Alcalde Municipal en ejercicio de sus atribuciones conferidas en el Decreto 461 del de marzo de 2020 y

CONSIDERANDO

El numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, señala que es atribución del Alcalde “3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; (...).

Se ha difundido a nivel global por la Organización Mundial de la Salud que la expansión del coronavirus Covid-19 debe considerarse una situación especial por lo cual se promueve por dicho organismo en publicación de marzo 07 de 2020 tras superarse los 100.000 casos de COVID -19 que todos los países miembros deben adoptar medidas para su contención y prevención “Debemos detener, contener, controlar, retrasar y reducir el impacto de este virus a cada oportunidad que tengamos. Todas las personas están en condiciones de contribuir a este esfuerzo, de protegerse a sí mismas, de proteger a los demás, ya sea en el hogar, en la comunidad, en el sistema de atención de salud, en el lugar de trabajo o en el sistema de transporte. Los líderes de todos los niveles y en todos los ámbitos de la vida deben dar un paso adelante para hacer efectivo este compromiso en el conjunto de la sociedad.”(<https://www.who.int/es/news-room/detail/0703-2020-who-statement-on-cases-of-covid-19-surpassing-100-000>)

*El Presidente de la República expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo del 2020 por medio del cual declaró el **ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICO SOCIAL Y ECOLÓGICO** en todo el territorio nacional conforme las facultades que le fueron conferidas por el artículo 215 de la constitución política y la ley 137 1994.*

Que el Ministerio de Hacienda y crédito público emitió el Decreto 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 estableció en el Artículo 1 lo siguiente:

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

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

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

Determino igualmente que la temporalidad de esta facultad estaría vigente durante los términos que dure la emergencia sanitaria.

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".

Que el Gobierno Municipal mediante el Decreto 042 del 17 de marzo de 2020 decreto la alerta amarilla en el Municipio de Honda por la presencia del VIRUS COVID -19 en el Territorio Nacional y así mismo adopto medidas sanitarias y acciones transitorias que habían sido desarrolladas en la Resolución 380 y 385 del 12 de marzo del 2020 proferida por el Ministerio de Salud y la Protección Social.

Que mediante el Decreto 056 del 31 de marzo, se declaró la calamidad pública en el Municipio de Honda, y consecuentemente con el plan de acción específico que se ha venido desarrollando en el municipio para afrontar la pandemia del COVID-19, se requiere incorporación recursos para hacer frente a las causas que motivaron la esta declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Que actualmente el Municipio de Honda cuenta con recursos provenientes de la venta de las acciones del Terminal de transporte de Honda, los cuales aún no han sido incorporados como recursos de Balance, por lo que se hace necesario realizar la incorporación de estos recursos provenientes de la venta de acciones, para poder atender los planteamientos dados en el plan de acción para afrontar el COVID – 19, tanto en función de la salubridad, como de la atención a la población más vulnerable económicamente.

Por lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: CRÉESE un rubro en el presupuesto de ingresos de la vigencia 2020

CÓDIGO PRESUPUESTAL	DETALLE
1.	INGRESOS TOTALES
12	RECURSOS DE CAPITAL
1204	RECURSOS DEL BALANCE
120402	Inversión Recursos Propios Destinación Específica
12040201	Recursos Venta de Acciones - Terminal de Transporte/RPDE

ARTÍCULO SEGUNDO: CRÉESE un rubro en el presupuesto de gastos de la vigencia 2020

CÓDIGO PRESUPUESTAL	DETALLE
2	GASTOS TOTALES
202	GASTOS DE INVERSIÓN
20202	INVERSIÓN CON RECURSOS DESTINACIÓN ESPECIFICA
2020218	INVERSIÓN VENTA DE ACCIONES

202021801	Atención de Necesidades derivadas de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 /RPDE
-----------	---

ARTÍCULO TERCERO: INCORPORAR al presupuesto Municipal de ingresos para la vigencia 2020 la suma de **MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000) M/CTE.**

CÓDIGO PRESUPUESTAL	DETALLE	VALOR TOTAL
1.	INGRESOS TOTALES	1.000.000.000
12	RECURSOS DE CAPITAL	1.000.000.000
1204	RECURSOS DEL BALANCE	1.000.000.000
120402	Inversión Recursos Propios Destinación Específica	1.000.000.000
12040201	Recursos Venta de Acciones - Terminal de Transporte/RPDE	1.000.000.000

ARTICULO CUARTO: INCORPORAR al presupuesto Municipal de gastos de la vigencia 2020 la suma de **MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000) M/CTE**

CÓDIGO PRESUPUESTAL	DETALLE	VALOR TOTAL
2	GASTOS TOTALES	1.000.000.000
202	GASTOS DE INVERSIÓN	1.000.000.000
20202	INVERSIÓN CON RECURSOS DESTINACIÓN ESPECIFICA	1.000.000.000
2020218	INVERSIÓN VENTA DE ACCIONES	1.000.000.000
202021801	Atención de Necesidades derivadas de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 /RPDE	1.000.000.000

ARTICULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de su publicación y se ejercerá durante el término que dure la emergencia sanitaria.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
RICHAR FABIÁN CARDOZO CÁRDENAS"

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 21 de abril de 2020, el Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana de esa cartera ministerial, indicó que una vez revisados 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 los 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 después de esa extensa explicación que el acto objeto de estudio modifica el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia de 2020, por lo que parece inscribirse armónicamente dentro de la normatividad que explicó, razón por la cual esa cartera ministerial que en efecto utilizó la norma que faculta a los alcaldes para realizar traslados presupuestales.

2.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Inicia explicando el concepto constitucional de los estados de excepción, especialmente, en cuanto al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, contenido en el artículo 215 superior, al señalar que se presenta cuando sobrevienen hechos distintos a los establecidos en el artículo 212 y 213 de la Constitución, que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública. Resalta que los estados de excepción fueron desarrollados por el legislador a través de la Ley 137 de 1994.

Luego, señaló que de conformidad con el artículo 215 del ordenamiento superior, la Corte Constitucional decide si los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción se encuentran ajustados a derecho. Igual sucede en cuanto al acto mediante el cual se declara el estado de excepción. Adicional a ese control jurídico, advierte que existe un control político ante el Congreso de la República.

Plantea que también durante los estados de excepción se expiden actos que desarrollan o reglamentan los decretos legislativos, los cuales son controlados a través del medio de control inmediato de legalidad, instituido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que el juez contencioso administrativo tiene la competencia para decidir de fondo en cuanto a la legalidad de este tipo de actos.

Señaló que, con esas normas, se advierten unos requisitos de procedibilidad, consistentes en la acreditación de que el acto sea de carácter general, que hubiese sido expedido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle efectivamente un decreto legislativo expedido en un estado de excepción.

En ese contexto normativo, aseguró la vista fiscal que el acto objeto de control, efectivamente eran de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos. Actos que fueron expedidos por el Alcalde Municipal en ejercicio de la función administrativa de la cual es titular.

En cuanto al tercer presupuesto, aseguró que se encuentran cumplido, debido a que remite a lo dispuesto en el Decreto 461 de 2020, el cual tiene la condición efectivamente de decreto legislativo, sino desarrolló las facultades contenidas en esa disposición, siendo susceptible del control inmediato de legalidad.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, asevera que se evidencia en el Decreto No. 057 de 2020, elementos como identificación, número, fecha, identificación de las facultades de quien lo expide, consideraciones y un articulado. De esta manera se cumplen con esos requisitos.

Explica que como regla general la competencia para modificar el presupuesto municipal se encuentra a cargo de los correspondientes concejos, tal como se advierte de lo dispuesto en los artículos 313 num. 5; 338 y 345 de la Constitución Nacional, además de lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994. Sin embargo, resalta que los artículos 83 y 86 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, nos traen algunas excepciones a esta regla, como por ejemplo cuando se trate de reducir o aplazar apropiaciones presupuestales. De tal manera que el ejecutivo municipal no puede modificar directamente el presupuesto por fuera de las excepciones contempladas en estas normas, así cuente con autorización o facultades concedidas por el Concejo Municipal.

En el caso concreto, explica el Procurador que el alcalde sustentó la decisión contenida en el Decreto No. 057 de 2020, en lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 461 de 2020, a través del cual se autorizó a los alcaldes y gobernadores a 1) reorientar rentas de destinación específica; 2) realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales cuya competencia este a cargo de concejos municipales y asambleas; 3) reducir tarifas de impuestos de la correspondiente entidad territorial. Así las cosas, concluyó que el Decreto 461 de 2021, le confirió la competencia al Alcalde para adicionar el presupuesto municipal durante el término que dure la emergencia sanitaria, es decir, hasta el 30 de mayo de 2020.

Respecto de la conexidad, explica que efectivamente el decreto objeto de estudio que adiciona el presupuesto con los recursos obtenidos por la entidad territorial por la venta de sus acciones en el terminal de transporte, surge por la necesidad de atender los planteamientos dados en el plan de acción para afrontar el COVID-19, tanto en función de la salubridad, como la atención a la población más vulnerable económicamente. Conforme a ello, la creación del rubro en su presupuesto tanto de ingresos como de gastos "Atención de necesidades derivadas de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19", para incorporar la suma de \$1.000.000.000, tiene plena conexidad con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

Sobre el carácter transitorio, afirma que también cumple con ese requisito, en la medida que con se ejerce una competencia cuyo límite temporal se encuentra ajustado al estado de emergencia sanitaria, adicional a ello, los recursos de destinaron al presupuesto a la necesidad surgidas con ocasión a la pandemia.

Por su parte, la conformidad con el ordenamiento jurídico que debe tener el decreto analizado, aseguró que la competencia para adicionar el presupuesto municipal se encuentra asignada a los concejos, sin embargo, el Decreto 461 de 2020, facultó al alcalde para tal fin, máxime cuando es evidente que la adición proviene de recursos de capital provenientes de ventas de activos del Municipio, los cuales no tiene una destinación específica contenida en la Constitución Nacional.

Por todo lo anterior, el agente fiscal solicita se declare ajustado a derecho el Decreto analizado.

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 del Decreto No. 057 del 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Honda (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 1994¹.

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 ilegales².

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”³, 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.”*⁴

¹ 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

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

³ Definición extraída de la exposición de motivos de la Ley 137 de 1994.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia calendarada 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 Estado⁵ 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, jurisprudencialmente⁶ 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 el Decreto 057 de 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcaldesa Municipal de Honda (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.

⁵ 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)

⁶ 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 del Decreto No. 057 de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se adicionó un rubro de ingresos “12040201 *“Recursos Venta de Acciones – Terminal de Transporte/RPDE”* y gastos “2020218 *INVERSIÓN VENTA DE ACCIONES*” “202021801 *Atención de Necesidades derivadas de la Pandemia del nuevo coronavirus CVOID-19/RPDE*”, así como se incorporó al presupuesto municipal un ingreso \$1.000.000.000.00 y se determinó su correspondiente gasto al código No. 202021801 en el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal 2020, 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.

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

El Decreto No. 057 de 31 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Honda (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 del Decreto No. 057 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)** el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, el cual señala que es atribución del Alcalde dirigida la acción administrativa del municipio para asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo; **ii)** que la Organización Mundial de la Salud ha difundido a nivel global que el COVID-19 debe considerarse como una situación especial que amerita que todos los países miembros adopten las medidas para su contención y prevención; **iii)** el Decreto No. 417 de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró la Emergencia, Económica, Social y Ecológica; **iv)** 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; **v)** el Decreto No. 042 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual el Alcalde de Honda declaró la alerta amarilla y así mismo adoptó medidas sanitarias y acciones transitorias según las disposiciones del orden nacional; **vi)** el Decreto No. 056 de 31 de marzo, por el cual el Municipio de Honda declaró la calamidad pública y consecuentemente con el plan de acción específico se requiere la incorporación de recursos para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia; **vii)** que el Municipio de Honda contaba con recursos provenientes de la venta de las acciones del Terminal de Transporte de Honda, las cuales aún no habían sido incorporados como recursos de Balance, por lo que consideró que era necesario incorporar esos recursos para atender la emergencia generada por el COVID-19.

De acuerdo a ese fundamento, podemos observar que el Decreto No 057 de 2020, decidió 1) crear un rubro en el presupuesto de ingresos de la vigencia 2020 denominado “12040201 *“Recursos Venta de Acciones – Terminal de*

Transporte/RPDE"; 2) creó un rubro en el presupuesto de gastos de la vigencia 2020 denominado *2020218 INVERSIÓN VENTA DE ACCIONES* "202021801 Atención de Necesidades derivadas de la Pandemia del nuevo coronavirus CVOID-19/RPDE"; 3) para finalmente, incorporar al presupuesto municipal a los rubros antes creados de ingresos y gastos la suma de \$1.000.000.000.oo.

En ese orden, es evidente que el Alcalde Municipal de Honda lo que efectuó fue un cambio al presupuesto de rentas y gastos del Municipio en su vigencia fiscal año 2020, competencia que en esta materia le corresponde exclusivamente al Concejo Municipal, según lo establecido en el numeral 5 del artículo 313⁷ y el artículo 345⁸ de la Constitución Política, numeral 5 del artículo 92 del Decreto No. 1333 de 1986⁹, el numeral 9 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012¹⁰; 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.

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

⁸ 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.

⁹ 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;

¹⁰ 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 - Decreto No. 057 de 2020 - fue utilizada por el Alcalde del Municipio de Honda para expedir el mismo, comoquiera que esta competencia radicaba en cabeza de los Concejos Municipales.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 057 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 el Decreto No. 057 de 2020, fue suscrito por el Alcalde Municipal de Honda, el Dr. Richar Fabián Cardozo Cárdenas, 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*"¹¹; 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 que *"el presupuesto es preparado por el Ejecutivo (...) la discusión y aprobación en cambio, le corresponde al Congreso o las Corporaciones como representantes*

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

directos de los ciudadanos. Estos, con la anuencia del ejecutivo, pueden realizar aportes o modificaciones a las propuestas del Gobierno”¹².

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”¹³.*

Entonces, la Sala puede concluir que, en este evento, la competencia constitucional y legal radica en cabeza del Concejo Municipal y no del Alcalde, para modificar el presupuesto de rentas y gastos del Municipio, lo que permite inferir que efectivamente el decreto analizado desarrolló lo contemplado en el Decreto No. 461 de 2020.

De ahí que, la pregunta que debe elevar la Sala, es si efectivamente, las decisiones implementadas en el Decreto No. 057 de 2020, constituyen aquella competencia extraordinaria adoptada en el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020; en ese sentido, se observa que esta disposición excepcional determinó:

*“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.

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

¹³ 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

Teniendo de presente estas facultades extraordinarias, al observar el Decreto No. 057 de 2020, en el cual se crearon unos rubros y se incorporó unos dineros al 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 una adición 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-169/2020¹⁴ y determinó su exequibilidad condicionada bajo los siguientes términos:

*“La facultad concedida en el artículo 1° 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 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 Comoción 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.

¹⁴ 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.

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 del Decreto No. 057 de 2020 que la modificación realizada al presupuesto de rentas y gastos, deviene de los ingresos obtenidos por la venta de las acciones del Terminal de Transporte de Honda, incorporando estos recursos al Balance por el valor de \$1.000.000.000, lo que significa que los recursos adicionados al presupuesto del año

2020 no tiene la condición de rentas de destinación específica de orden constitucional, todo lo contrario, estos recursos son de orden territorial, 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.

Sumado a ello, podemos observar que claramente la incorporación de ese presupuesto adicional fue determinado exclusivamente para la “Atención de necesidades derivadas de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19/RPDE”, 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 4° del Decreto No. 057 de 2020:

*“(...) **ARTICULO CUARTO: INCORPORAR** al presupuesto Municipal de gastos de la vigencia 2020 la suma de **MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000) M/CTE***

CÓDIGO PRESUPU ESTAL	DETALLE	VALOR TOTAL
2	GASTOS TOTALES	1.000.000.000
202	GASTOS DE INVERSIÓN	1.000.000.000
20202	INVERSIÓN CON RECURSOS DESTINACIÓN ESPECIFICA	1.000.000.000
2020218	INVERSIÓN VENTA DE ACCIONES	1.000.000.000
202021801	Atención de Necesidades derivadas de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 /RPDE	1.000.000.000

(...)

En ese orden, el acto examinado fue expedido por la autoridad que en virtud de sus facultades extraordinarias tenía la competencia para adicionar 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 adicionados no constituyen renta de destinación específica constitucional, fue incorporado efectivamente al 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 “DECRETO”, 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 el aludido decreto 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 del Decreto No. 057 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 Honda, específicamente consideró:

“Que el Gobierno Municipal mediante el Decreto 042 del 17 de marzo de 2020 decreto la alerta amarilla en el Municipio de Honda por la presencia del VIRUS COVID -19 en el Territorio Nacional y así mismo adopto medidas sanitarias y acciones transitorias que habían sido desarrolladas en la Resolución 380 y 385 del 12 de marzo del 2020 proferida por el Ministerio de Salud y la Protección Social.

Que mediante el Decreto 056 del 31 de marzo, se declaró la calamidad pública en el Municipio de Honda, y consecuencialmente con el plan de acción específico que se ha venido desarrollando en el municipio para afrontar la pandemia del COVID-19, se requiere incorporación recursos para hacer frente a las causas que motivaron la esta declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Que actualmente el Municipio de Honda cuenta con recursos provenientes de la venta de las acciones del Terminal de transporte de Honda, los cuales aún no han sido incorporados como recursos de Balance, por lo que se hace necesario realizar la incorporación de estos recursos provenientes de la venta de acciones, para poder atender los planteamientos dados en el plan de acción para afrontar el COVID – 19, tanto en función de la salubridad, como de la atención a la población más vulnerable económicamente..”

De acuerdo a ello, de manera clara y precisa se estableció en el acto examinado que la medida tenía como finalidad incorporar los recursos provenientes de la venta de acciones del Terminal de Transporte de Honda, para poder atender los planteamientos dados en el plan de acción para afrontar el COVID-19, tanto en la función de salubridad como para atender a la población más vulnerable económicamente.

Entonces es evidente, que la adición del presupuesto de rentas y gastos del Municipio vigencia fiscal 2020 determinada en el Decreto No. 057 de 2020, se encuentra ajustadas 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 señalas 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 el Decreto No. 057 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 el Decreto No. 057 de 2020, tal como puede apreciarse tanto en sus consideraciones como en el artículo 5° del aludido decreto, al dejar claramente definido que únicamente esta facultad estaría vigente durante el término que dure la emergencia sanitaria tal como lo exige el Decreto No. 461 de 2020, y así se estableció:

“ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de su publicación y se ejercerá durante el término que dure la emergencia”

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 del Decreto No. 057 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 salubridad y apoyo a la población más vulnerable que ha sido la más afectada con las medidas diseñadas por el Gobierno Nacional para la contención y prevención de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, específicamente, la medida de distanciamiento social y aislamiento.

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.

De ahí que, las medidas adoptadas se consideran proporcionales y útiles ante la magnitud de la causa que le dio origen al estado de excepción, y especialmente, tienen relevancia constitucional al pretender proteger la salud de toda la población del Municipio y el bienestar de las personas más vulnerables, así como garantizar la aplicación del plan de acción determinado para contrarrestar los efectos del coronavirus COVID-19, por lo que se concluye que existe una especial correlación con los fines y medios determinados en el estado de excepción para conjurar la crisis sanitaria, así como la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el acto examinado.

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 2011¹⁵.

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 el Decreto No. 057 de 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Honda (Tolima), se encuentra ajustado 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.

¹⁵ 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 Magistrados¹⁶,

Discutido y aprobado vía correo electrónico
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

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

¹⁶ Advierte la Sala de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura establecidas – *distancia social y aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos* -, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.