



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 24 de julio de 2020.

Expediente N°	15001-23-33-000-2020-00406-00
Medio de Control	Control inmediato de legalidad- Municipio de Sutamarchán
Acto objeto de estudio:	Decreto 031 de 24 de marzo de 2020
Asunto	Sentencia de única instancia - Declara legalidad condicionada de decreto bajo estudio.

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del C.P.A.C.A., respecto del **Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020** “*Por medio del cual se realiza un traslado dentro del presupuesto de gastos del Municipio de Sutamarchán Boyacá*”, expedido por el Alcalde del Municipio de Sutamarchán-Boyacá, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

Acto sometido a control

1. El Alcalde del Municipio de Sutamarchán mediante Oficio del 25 de marzo de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación.
2. La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:



“Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020 “Por medio del cual se realiza un traslado dentro del presupuesto de gastos del Municipio de Sutamarchán Boyacá” (...).

DECRETA:

Artículo primero: Contracredítese los siguientes Rubros del Presupuesto de Gastos del Municipio de Sutamarchán-Boyacá para la vigencia fiscal 2020, en la suma de CIENTO SEIS MILLONES SETECIENTOS DIECISÉIS MIL NOVECIENTOS UN PESOS (\$106.716.901,00) MTC, de acuerdo al siguiente por menor:

Rubro	Descripción	Valor
2	Gastos	106.716.901,00
22	De inversión	106.716.901,00
221504	Medio ambiente	18112500
22150401	Manejo de cuencas y micro cuencas hidrográficas	2070000
22150102	Capacitación en gestión integral del riesgo realizadas	5175000
22150103	Adquisición de predios, mantenimiento pago por servicios ambientales	51750000
22150104	Mantenimiento y conservación zonas de interés hídrico	10350000
221506	Prevención y atención de desastres	635,951.00
22150601	Programas de atención y prevención desastres	635,951.00
221507	Atención a grupos vulnerables-Promoción Social	13.805.950.00
22150701	A la población de la tercera edad	10.525.000.00
22150706	A la adolescencia	2.380.500.00
22150712	Capacitación padres y madres primera infancia	900.450.00
221514	Cultura	40.000.000.00
22151401	Promoción y fortalecimiento eventos culturales	40.000.000.00
221517	SEGURIDAD	2.070.000.00
22151701	Fortalecimiento de la convivencia ciudadana	1.035.000.00
221518	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	32.092.500.00



22151802	Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos	32.092.500.00
----------	--	---------------

Artículo segundo: Crease un nuevo rubro y acredítese los siguientes rubros del presupuesto de Gastos del Municipio de Sutamarchán-Boyacá para la vigencia fiscal 2020, en la suma de CIENTO SEIS MILLONES SETECIENTOS DIECISÉIS MIL NOVECIENTOS UN PESOS (\$106.716.901,00) MTC, de acuerdo al siguiente por menor:

Rubro	Descripción	Valor
2	Gastos	106.716.901.00
22	De inversión	106.716.901.00
221507	Atención a grupos vulnerables- Promoción Social	106.716.901.00
22150715	Atención inmediata emergencia sanitaria	106.716.901.00

Artículo tercero: Envíese copia secretaría de Hacienda, a fin que se realicen los ajustes presupuestales correspondientes.

Artículo cuarto: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación”.

Actuación procesal surtida

3. El Despacho del Magistrado sustanciador, mediante auto del dieciséis (16) de abril de 2020, avocó el conocimiento del Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020, ordenando la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de dicho acto; se ordenó correr traslado al Procurador delegado ante el Tribunal para que rindiera concepto; se ordenó comunicar al Alcalde del Municipio de Sutamarchán y se decretó la práctica de pruebas.

Intervenciones

Municipio de Sutamarchán



4. El Alcalde del **Municipio de Sutamarchán** a través de apoderado judicial, presentó informe respecto a las razones y justificaciones que fueron tenidas en cuenta a efectos de expedir el Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020 a través del cual se realizó un traslado dentro del presupuesto de gastos, argumentando al efecto lo siguiente:

Adujo que en el tema presupuestal y de apropiación de recursos para atender la emergencia fue emitido el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, donde autoriza temporalmente a los Gobernadores y Alcaldes para reorientación de rentas y para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales para atender los gastos en materia de su competencia.

Señaló que el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, emitió recomendaciones y un plan de acción para la prevención, atención y mitigación del COVID-19, donde se desarrollan actividades institucionales por valor aproximado de \$206.000.000.

En tal sentido refirió que se procedió a la revisión del Presupuesto Municipal que fue adoptado mediante el Acuerdo 12 de 22 de noviembre de 2019, el cual tenía un rubro de 22150601 denominado programa de atención y prevención de desastres por un valor de \$2.000.0000, el cual era insuficiente para la mitigación y prevención del COVID-19, conforme fue decretado en el Plan de Acción del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

Señaló que las apropiaciones presupuestales proyectadas eran insuficientes para atender la emergencia toda vez que además de garantiza de la población en la época de confinamiento, se debe seguir garantizando el correcto funcionamiento administrativo, la prestación de servicios básicos, de tal manera que se procedió a emitir el Decreto 031 de 24 de marzo de 2020 con el fin de acreditar un rubro para la mitigación de la emergencia.



Por lo anterior, indicó que el decreto bajo estudio, se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico expedido por la pandemia, bajo una interpretación que conjugue el principio de buena fe de la administración para mitigar los efectos de la pandemia.

Concepto del Ministerio Público

6. El Procurador 122 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020, solicitando decláralo no ajustado a derecho, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar, indicó que el alcalde del Municipio de Sutamarchán el pasado 24 de marzo de 2020 profirió el Decreto 31, a través del cual se realizó un traslado dentro del presupuesto de gastos de la entidad territorial, ello al amparo del Decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, cumpliéndose así con los requisitos de temporalidad, generalidad y conexidad previstos en el artículo 136 del CPACA.

Señaló que la finalidad del Decreto 461 de 2020 es flexibilizar los requisitos en materia presupuestal con el fin de contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.

Indicó que los gobernadores y alcaldes no pueden reorientar rentas de destinación específica constitucional, ni pueden incorporar o adicionar mediante Decreto en el presupuesto de la vigencia fiscal 2020, recursos del balance generados en vigencias fiscales anteriores que tienen destinación específica constitucional, puesto que las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el inciso tercero del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, es para efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, se circunscriben única y exclusivamente a las rentas de destinación específica asignadas en la ley, ordenanza o acuerdo que sean reorientadas a financiar las acciones adoptadas por las entidades



territoriales en ejercicio de las competencias constitucionales y legales, para conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria de Emergencia Económica.

Refirió que en el presente asunto la operación realizada en el decreto fue contracreditar parcialmente un rubro de un sector del presupuesto y acreditar tal autorización a otro rubro presupuestal del mismo sector, sin que se modifique el monto total del presupuesto (sin abrir nuevos créditos), sino únicamente modifica el decreto de liquidación.

Indicó que un análisis acucioso del decreto enjuiciado oficiosamente se observa un traslado dentro de los gastos de inversión por una suma de \$106.716.901 de los rubros medio ambiente, prevención y atención de desastres, atención a grupos vulnerables- promoción social, cultura, seguridad, agua potable y saneamiento básico para el nuevo rubro presupuestal “atención inmediata Emergencia Sanitaria”, mientras que el Decreto legislativo 461 de 2020 que es la base del acto objeto de control no permite ni atribuye a los Alcaldes para efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales de manera general, sino únicamente las de rentas de destinación específica asignadas en la Ley, ordenanza o Acuerdo reorientadas.

Por lo anterior, solicitó declarar no ajustado a derecho mientras surtió efectos el Decreto No. 31 de 24 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se realiza un traslado dentro del presupuesto de gastos del Municipio de Sutamarchán Boyacá*”, por desconocer los preceptuado en el Decreto Legislativo 461 de 2020.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

7. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, artículo 136, artículo 151 numeral 14 y 185 del C.P.A.C.A.,



corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por **autoridades territoriales departamentales y municipales.**

8. En el presente caso, el Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Sutamarchán, como desarrollo del Decreto Legislativos 461 de 20 de marzo de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de éste Tribunal.

Problema jurídico

9. Corresponde a la Sala determinar si el Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Sutamarchán, a través del cual se efectuó un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, se encuentra ajustado a la legalidad; esto es que constituya una medida de carácter general, sea dictada en ejercicio de la función administrativa y, constituya desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Para tales efectos, se deberán absolver los siguientes planteamientos:

1.) Establecer si los recursos objeto de reorientación, corresponden a rentas de destinación específica, 2. En caso afirmativo, verificar que no se trate de rentas cuya destinación específica haya sido establecida en la Constitución, 3. Si la respuesta al numeral 2º es negativa, corresponde analizar si los movimientos al presupuesto realizados en el Decreto 031, se enmarcan dentro de la facultad otorgada a través del artículo primero del Decreto 461, bajo la constitucionalidad condicionada fijada por la Corte Constitucional.

Tesis de la Sala.



10. Dirá la Sala que el Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Sutamarchán, desarrolla el Decreto Legislativo No. 461 de 2020, ya que los programas que fueron objeto de modificación dentro del presupuesto de gastos de inversión, se financian con recursos que el legislador (Ley 715) les ha dado una destinación específica, como lo son las rentas exógenas provenientes del SGP- Participación de Propósito General-Recursos de forzosa inversión; recursos cuya destinación específica no fue prevista en la Constitución; pese a lo cual, al crear un nuevo rubro en el presupuesto denominado “*Atención inmediata emergencia sanitaria*”, dentro del programa atención a grupos vulnerables-promoción social, desborda las facultades allí asignadas, que le permiten es “realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar”, como consecuencia de la reorientación de tales rentas, más no lo faculta para la creación de un nuevo rubro presupuestal.

No obstante lo cual, como quiera que el programa al cual fueron reorientados los recursos de destinación específica provenientes del Sistema General de Participaciones, se encontraba previamente creado en el presupuesto municipal de Sutamarchán para la vigencia de 2020, se declarará la legalidad del Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020, de manera condicionada y en el entendido que los rubros objeto de traslado sean destinados al programa “*Atención a grupos vulnerables*” y frente a la atención de las necesidades de estos grupos, con ocasión de la pandemia del coronavirus.

Del control inmediato de legalidad-características

11. En primera medida ha de señalar la Sala que la Constitución Política de 1991, estableció de manera expresa tres Estados de excepción: el de guerra exterior (art. 212), el de conmoción interna (art. 213) y el Estado de emergencia (art. 215).

12. Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia, bajo el cual se expidió el Decreto No. 031 de 24 de marzo



de 2020, tiene lugar por situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y podrá ser declarado por el Presidente de la República, por periodos de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

13. En lo que tiene que ver con la declaratoria del Estado de Emergencia, el artículo 46 de la Ley 137 de 1994 –Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción- dispuso:

“Artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

14. A su turno, el artículo 47 *ibídem* en lo que tiene que ver con la facultad del Gobierno para expedir decretos con fuerza de ley como consecuencia del Estado de Emergencia, señala lo siguiente:

“Artículo 47: Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.



Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”.
(Destacado por la Sala)

15. Como se advierte, a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia, el Presidente de la República podrá dictar decretos con fuerza de ley orientados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas éstas últimas que, a su turno, pueden ser objeto de desarrollo o reglamentación por autoridades del orden nacional, así como por las entidades territoriales.

16. Precisamente en ese contexto, surge el denominado control inmediato de legalidad, que se erige como el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los Estados de Excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. En efecto, en desarrollo del literal e) del artículo 152 de la Constitución, el legislador expidió la referida Ley Estatutaria 137 de 1994, en cuyo artículo 20¹ consagró dicho control.

17. La Corte Constitucional² al ejercer el control previo de constitucionalidad de la referida disposición, precisó que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y se constituye en una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales; a su turno, el Consejo

¹ “**Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y **como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad**, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

² Corte Constitucional sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.



de Estado³ ha señalado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un mecanismo de control que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los Estados de excepción.

18. A partir de la lectura del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo señalado tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, ha de señalarse 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 del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

19. Dicha norma estatutaria encuentra desarrollo en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en donde se consagra el medio de control de “control inmediato de legalidad”, en los siguientes términos:

“Artículo 136. Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

20. El control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en consonancia con el referido artículo 136 del CPACA, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, es un

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los **actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia⁴.

21. En este punto, en reciente providencia del 20 de mayo de 2020⁵, el Consejo de Estado en punto a los asuntos susceptibles del control inmediato de legalidad a la luz del artículo 136 del CPACA, señaló lo siguiente:

“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, **procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo**”.
(Destacado por la Sala)

22. Así las cosas, de acuerdo con las normas en cita, y conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad se encuentra sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos de procedibilidad: **i)** Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal **ii)** Que el acto se haya dictado en

⁴ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión N.º 19. Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.



ejercicio de la función administrativa, luego de decretado el estado de excepción y **iii) que se trate de un acto que desarrolle o reglamente uno o más de los decretos legislativos** expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de excepción⁶.

23. Ahora bien, el examen de legalidad que se realiza en el marco del control inmediato de legalidad, conlleva confrontar el acto administrativo objeto de estudio con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del Estado de excepción, así como los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional⁷.

24. En este punto ha de señalarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido las características que identifican al control inmediato de legalidad previsto inicialmente en el referido artículo 20 de la Ley 137 de 1994, posteriormente consagrada en los artículos 136 y 185 del CPACA, así⁸:

- Es un proceso judicial, en tanta las mencionadas disposiciones otorgan competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos.

⁶ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

⁷ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

⁸ Al respecto pueden consultarse sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949-01, M.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, Exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, Exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, Exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.



- El control es automático e inmediato, en tanto una vez la autoridad competente expide el acto administrativo general, deberá enviarlo para que se ejerza el control correspondiente; en el evento en que la correspondiente autoridad dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, no remita el acto, el Consejo de Estado o Tribunal Administrativo, según corresponda, deberá aprehender de oficio su estudio.
- Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- El control es integral y busca verificar i) la competencia de la autoridad que expidió el acto, ii) la conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis.

25. Frente a esta última característica, esto es, la integralidad que se predica del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“(…) No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. **Este control debe confrontar en primer lugar la normativa 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 revisión a través del control inmediato de legalidad (...)”⁹. (Destacado por la Sala)

⁹ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).



- La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

26. Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad del Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Sutamarchán-Boyacá, emitido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Examen de legalidad del Decreto No.031 de 24 de marzo de 2020

27. Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad del Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020, comporta verificar *i)* la competencia de la autoridad que expidió el acto, así como los demás requisitos de forma y, *ii)* para luego de lo cual, analizar la conexidad y conformidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas (requisitos de fondo).

Cumplimiento de los requisitos de forma

28. Competencia para expedir el acto: En el presente caso, el Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020 por medio del cual se realizó un traslado dentro del presupuesto de gastos del municipio, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Sutamarchán, el cual de acuerdo con el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución, el literal d) numeral 1° del artículo 91 de la Ley 136 de 1996 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012¹⁰, tiene competencia para dirigir la acción administrativa del municipio.

¹⁰ “Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así: Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...).

d) En relación con la Administración Municipal: (...)



29. Desde el punto de vista formal, aunque se trate de formalidades no sustanciales, el acto administrativo bajo estudio cumple con los requisitos para su individualización como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado, la firma de quien lo suscribe y se ordenó la correspondiente publicación del acto.

30. Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

Cumplimiento de los requisitos de fondo

31. En el presente caso, el asunto puesto a consideración de la Sala corresponde al Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se realiza un traslado dentro del presupuesto de gastos del Municipio de Sutamarchán Boyacá”*, frente al cual a continuación se procede a analizar su conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, su conformidad con las normas que le dan sustento, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

32. En efecto, el alcalde del Municipio de Sutamarchán a través del Decreto 031 de 24 de marzo de 2020, dispuso realizar un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión consistente en contracreditar unos rubros que de acuerdo con la certificación expedida por la Secretaría de Hacienda municipal se encontraban libres de afectación, para acreditar un nuevo rubro, a fin de atender la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19. En efecto, **los artículos primero y segundo** del decreto bajo estudio dispusieron lo siguiente:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.”.



“Artículo primero: Contracredítese los siguientes Rubros del Presupuesto de Gastos del Municipio de Sutamarchán-Boyacá para la vigencia fiscal 2020, en la suma de CIENTO SEIS MILLONES SETECIENTOS DIECISÉIS MIL NOVECIENTOS UN PESOS (\$106.716.901,00) MTC, de acuerdo al siguiente por menor:

Rubro	Descripción	Valor
2	Gastos	106.716.901,00
22	De inversión	106.716.901,00
221504	Medio ambiente	18.112.500
22150401	Manejo de cuencas y micro cuencas hidrográficas	2.070.000
22150102	Capacitación en gestión integral del riesgo realizadas	517.500
22150103	Adquisición de predios, mantenimiento pago por servicios ambientales	5.175.000
22150104	Mantenimiento y conservación zonas de interés hídrico	10.350.000
221506	Prevención y atención de desastres	635.951.00
22150601	Programas de atención y prevención desastres	635.951.00
221507	Atención a grupos vulnerables- Promoción Social	13.805.950.00
22150701	A la población de la tercera edad	10.525.000.00
22150706	A la adolescencia	2.380.500.00
22150712	Capacitación padres y madres primera infancia	900.450.00
221514	Cultura	40.000.000.00
22151401	Promoción y fortalecimiento eventos culturales	40.000.000.00
221517	Seguridad	2.070.000.00
22151701	Fortalecimiento de la convivencia ciudadana	1.035.000.00
221518	Agua potable y saneamiento básico	32.092.500.00
22151802	Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos	32.092.500.00

Artículo segundo: Crease un nuevo rubro y acredítese los siguientes rubros del presupuesto de Gastos del Municipio de Sutamarchán-Boyacá para la vigencia fiscal 2020, en la suma de CIENTO SEIS MILLONES



SETECIENTOS DIECISÉIS MIL NOVECIENTOS UN PESOS (\$106.716.901,00) MTC, de acuerdo al siguiente por menor:

Rubro	Descripción	Valor
2	Gastos	106.716.901.00
22	De inversión	106.716.901.00
221507	Atención a grupos vulnerables- Promoción Social	106.716.901.00
22150715	Atención inmediata emergencia sanitaria	106.716.901.00

33. Como se advierte, el alcalde del Municipio de Sutamarchán realizó una modificación (traslado) dentro del presupuesto de gastos de inversión, para lo cual dispone contracreditar unos rubros de los programas de *i)* medio ambiente, *ii)* prevención y atención de desastres, *iii)* cultura, *iv)* seguridad y *v)* **agua potable y saneamiento básico, al programa “atención a grupos vulnerables-promoción social”, creando un nuevo rubro denominado “Atención inmediata emergencia sanitaria”, por valor total de \$106.716.901.**

34. A efectos de adoptar las referidas medidas en materia de traslado del presupuesto, el alcalde señaló lo siguiente:

“Que mediante decreto 417 de 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la república declaró el estado de emergencia económica social y ecológica, en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

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 la emergencia sanitaria.

Que mediante decreto 461 del 22 de marzo de 2020, se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica de su entidad territorial, con el fin



de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causales que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica social y ecológica, en el marco de lo dispuesto del decreto 417 de 2020.

Que la Secretaría de Hacienda municipal expidió certificación de los rubros libres de afectación contra los cuales se realiza el traslado presupuestal para atender la emergencia sanitaria que afronta el país”. (Destacado por la Sala)

35. Como se advierte, a través del acto administrativo bajo estudio se dispuso un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, creando un nuevo rubro dentro del programa “atención a grupos vulnerables-promoción social”, orientado a enfrentar la emergencia declarada a causa de la pandemia del coronavirus **COVID-19**, ello bajo el amparo y como fundamento en los Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 y No. 461 de 22 de marzo de 2020.

36. A este respecto en primer lugar, ha de señalarse que el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, orientado a contener la expansión del brote de la enfermedad del coronavirus-COVID-19; dentro de las consideraciones para la adopción del Estado de emergencia, se indicó en lo pertinente para el asunto aquí estudiado, lo siguiente:

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



cada Estado para evitar una mayor propagación”. (Destacado por la Sala)

38. Precisamente en desarrollo del decreto legislativo que dispuso el Estado de emergencia, el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes **para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020***”, dispuso 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 (Sic) 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”. (Destacado por la Sala)



39. Dentro de las consideraciones expuestas por el Gobierno Nacional para la expedición del artículo primero del decreto legislativo en cita, se expuso lo siguiente:

“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 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 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 gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a 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 a la emergencia sanitaria”. (Destacado por la Sala)

40. En este punto, ha de señalarse que la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo declaró la constitucionalidad condicionada del artículo primero del Decreto legislativo 461 de 2020, según da cuenta el boletín de prensa del 10 de junio de 2020, publicado en la *página web* de la entidad, indicándose allí lo siguiente:

“(…) la Sala Plena decidió declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica no



autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal (...). (Destacado por la Sala)

41. Así las cosas, de acuerdo con el artículo primero del referido decreto legislativo, que se expide en desarrollo del Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, se adoptaron unas medidas extraordinarias en materia presupuestal que facultan a los gobernadores y alcaldes para i) reorientar las rentas de destinación específica, con la finalidad de adelantar las acciones necesarias para hacer frente a la pandemia del coronavirus, así como para ii) realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en dicha norma y iii) dichas facultades en ningún caso, podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política.

42. Dichas medidas de acuerdo con la Corte Constitucional resultan ajustadas a la Constitución, bajo el entendido que éstas no comportan la posibilidad para los gobernadores y alcaldes de modificar la ley, ordenanza o acuerdo de creación de tales rentas y sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

43. En el presente caso, respecto **al primero de los planteamientos a resolver**, esto es, que se trate de la reorientación de rentas de destinación específica, encuentra la Sala que el Decreto 031 de 24 de marzo de 2020, constituye un desarrollo del Decreto legislativo 461 de 2020, que autoriza a los alcaldes a reorientar las rentas de destinación específica de sus municipios, por cuanto los traslados que realizó el alcalde dentro del presupuesto de gastos de inversión, tuvieron lugar entre programas cuyos recursos provienen del Sistema General de Participaciones, los cuales tienen una destinación específica fijada por el legislador, tal como a continuación se expone.



44. En efecto, el Sistema General de Participaciones-SGP está constituido por aquellos recursos que la Nación trasfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007), a los departamentos, distritos y municipios para la atención de los servicios de su competencia¹¹.

45. Así, los recursos recibidos por las entidades territoriales del SGP han sido calificados como exógenos (no producidos por ellas mismas), lo cual, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, permite que sea el legislador el que fije su destinación, ya que *“la propia Constitución autoriza al poder central para fijar su destinación, siempre que tal destinación se adecue a las prioridades definidas en Carta, las que se refieren, fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción¹²”*. Así mismo, la Corte Constitucional en la sentencia C-251 de 2003, precisó que se encuentra ajustado a la Constitución la intervención del legislador al momento de definir las áreas a las cuales las entidades territoriales deben destinar los recursos provenientes de rentas de propiedad de la Nación, como las del SGP.

46. Precisamente el legislador, a través de la Ley 715 de 2001, modificada por la Ley 1176 de 2007, señaló que los recursos del SGP estaría conformado con base en la siguiente destinación (art. 3°):

1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.

¹¹ “Artículo 10. Naturaleza del sistema general de participaciones. El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación trasfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley”.

¹² Corte Constitucional, sentencia C-533 de 2005.



3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico.
4. **Una participación de propósito general** y,
5. Unas asignaciones especiales (parágrafo 2º artículo 2º).

47. Puntualmente en lo que tiene que ver con la “participación de propósito general” que interesa a los efectos de la presente sentencia, ésta tiene el objeto de proveer a los municipios los recursos para financiar las competencias asignadas por el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, en sectores diferentes a educación, salud, agua potable y saneamiento básico; puntualmente el legislador en el artículo 78 *ibidem*, fijó su destinación en los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, en los siguientes términos:

Destinación recursos	
Participación propósito general (Art. 78¹³ Ley 715)	1. Hasta un 42% podrán destinar libremente , para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal
	2. 8% para deporte y recreación , 6% para cultura y 10% Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet . (Mod. Art. 14 Ley 1450/2011).
	3. Los restantes recursos serán de forzosa inversión en otros sectores , distintos a los del numeral segundo. De acuerdo con el DNP estos recursos se pueden utilizar “ <i>En uno o más sectores para financiar proyectos en educación, salud, agua potable, deporte, cultura y en los demás sectores definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, de acuerdo con las prioridades definidas en el plan de desarrollo municipal¹⁴</i> ”.

¹³ Modificado por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007.

¹⁴ Tomado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20poblicas/Documentos%20GFT/3.%20Orientaciones%20SGP.pdf>.



48. En el asunto *sub examine*, encuentra la Sala que los programas que fueron objeto de traslados presupuestales efectuados por el alcalde del municipio de Sutamarchán dentro del presupuesto de gastos de inversión, tienen su fuente de financiación en las rentas exógenas **provenientes del Sistema General de Participaciones- Participación de Propósito General-Recursos de forzosa inversión**; se arriba a tal conclusión de la lectura del Acuerdo No. 012 de 22 de noviembre de 2019 “*Por medio del cual se fija el presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de Sutamarchán para la vigencia fiscal de 2020*” y se evidencia en el siguiente cuadro:

Presupuesto de ingresos		
1	Ingresos	9.213.104.560,93
(...)		
1125	Transferencias	3.314.550.926,00
11251	Transferencias para libre destino	1.127.548.530,00
112511	Del Nivel Nacional	1.116.548.530,00
11251101	SGP: Libre destinación de participación de propósito general municipios categorías 4, 5 y 6	1.116.548.530,00
(...)		
11252	Transferencias para inversión	2.187.001.766,00
112521	Del Nivel nacional	2.187.001.766,00
1125211	Sistema General de Participaciones	2.187.001.766,00
(...)		
112521106	Sistema General Forzosa Inversión en libre inversión	<u>1.368.320.519,00</u>
(...)		
Presupuesto de gastos		
2	Gastos	9.213.104.560,93
(...)		
221	Sistema General de Participaciones	2.187.001.766,00
2215	Libre inversión	<u>1.368.320.519,00</u>
(...)		
221504	Medio Ambiente	
221506	Prevención y atención de desastres	
221507	Atención a grupos vulnerables- Promoción Social	
221514	Cultura	
221517	Seguridad	



221518	Agua potable y saneamiento básico	
(...)"		

49. Comparando el presupuesto de ingresos con el de gastos del municipio, se evidencia que la partida de ingreso del SGP denominada “112521106-Sistema General Forzosa Inversión en libre inversión” por la suma de \$1.368.320.519, coincide en valor con el gasto “2215-libre inversión”, de tal forma que los programas i) Medio ambiente, ii) Prevención y atención de desastres, iii) Atención a grupos vulnerables-Promoción Social, iv) Cultura, v) Seguridad y vi) Agua potable y saneamiento básico, que se ubican dentro de dicho gasto, se financian con recursos que el legislador (Ley 715) les ha dado una destinación específica, como lo son las rentas exógenas provenientes del SGP- Participación de Propósito General-Recursos de forzosa inversión.

50. Con base en lo hasta aquí expuesto, se arriba a la conclusión que los recursos que fueron objeto de traslado presupuestal, tienen una destinación específica, razón por la cual, a continuación, se debe **verificar el segundo de los planteamientos propuestos**, esto es, que no se trate de rentas cuya destinación específica haya sido establecida en la Constitución, prohibición contenida en el parágrafo 2° del artículo primero del Decreto 461 de 2020.

51. En efecto, si bien tal como se indicó en precedencia, se trata de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, lo cierto es que no corresponden a aquellos cuya destinación específica previó la Constitución en el **inciso 4° del artículo 356**, para financiar los servicios de **salud, educación, agua potable y saneamiento básico**; indica la norma:

“Artículo 356.- (...) <Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> **Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios**



públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre”.

52. Respecto a las rentas de destinación específica de carácter nacional, la Corte Constitucional en la sentencia C-130 de 2018, M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS, precisó lo siguiente:

“**Sobre la prohibición de rentas de destinación específica**, la Sentencia C-590 de 1992 señaló que, “La técnica hacendística, en términos generales, las repudia porque tales rentas le restan flexibilidad al presupuesto nacional, ya que desconocen el principio de unidad de caja al detraer del mismo los dineros correspondientes, con la consiguiente merma del mismo para satisfacer las necesidades de carácter general de la comunidad, tomada en su conjunto”.

96. Del mismo modo se hace énfasis en que **además de las excepciones establecidas en el propio artículo 359** (las destinadas a la inversión social, las rentas que con base en leyes anteriores, asigna la Nación a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías), **se exceptúan de la prohibición** las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores que estarán destinadas preferencialmente a los servicios de salud y educación (inc. 4º del art. 336 de la C. Pol) y **los recursos de destinación de específica del situado fiscal¹⁵ para atender los servicios de educación y salud (incisos 1º y 2º del art. 356 de la C. Pol).**

53. Así las cosas por mandato constitucional, los recursos del Sistema General de Participaciones orientados a atender los servicios de **salud, educación, agua potable y saneamiento básico**, tienen una destinación específica, de tal forma que tales recursos **no pueden ser objeto de reorientación por expresa prohibición del parágrafo 2º del artículo primero del Decreto 461 de 2020**; circunstancia que no ocurre en el presente caso, toda vez que los programas que fueron objeto de traslados presupuestales efectuados por el alcalde del municipio de Sutamarchán, tienen su fuente de financiación en las **rentas exógenas provenientes del Sistema General de Participaciones, sector “Participación de Propósito**

¹⁵ En la actualidad Sistema General de Participaciones.



General-Recursos de forzosa inversión”, cuya destinación específica fue fijada por el legislador a través de la Ley 715 de 2001.

54. En este punto resulta pertinente precisar por la Sala que si bien dentro de los programas objeto de traslado presupuestal se encuentra el denominado “**Agua potable y saneamiento básico**”, el mismo hace parte de los rubros financiados con recursos del SGP sector “Participación de Propósito General-Recursos de forzosa inversión y no corresponde al previsto en el inciso 4° del artículo 356 constitucional, pese a que se denominen de la misma forma.

55. En efecto, dentro del Acuerdo No. 012 de 22 de noviembre de 2019, aparece diferenciado el rubro “Agua potable y saneamiento básico” correspondiente a la destinación específica prevista en el inciso 4° del artículo 356 de la Constitución, respecto del rubro “Agua potable y saneamiento básico” incluido dentro de los gastos financiados con el sector propósito general-forzosa inversión, en los términos del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

Presupuesto de ingresos		
1	Ingresos	9.213.104.560,93
(...)		
11252	Transferencias para inversión	2.187.001.766,00
112521	Del Nivel nacional	2.187.001.766,00
1125211	Sistema General de Participaciones	2.187.001.766,00
(...)		
112521103	Sistema General de Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico	507.146.104
112521106	Sistema General Forzosa Inversión en libre inversión	<u>1.368.320.519,00</u>
(...)		
Presupuesto de gastos		
2	Gastos	9.213.104.560,93
(...)		
221	Sistema General de Participaciones	2.187.001.766,00
2212	Agua Potable y Saneamiento Básico	507.146.104
2212101	Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos	401.073.088,40



2215	Libre inversión (Sector Propósito general-forzosa inversión)	<u>1.368.320.519,00</u>
(...)		
221518	Agua potable y saneamiento básico	49.687.500
(...)"		
22151802	Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos	32.092.500,00

56. Fue precisamente éste último rubro 22151802 “*Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos*” el que se contracreditó por la suma de \$32.092.500 a través del Decreto bajo estudio, el cual como se observa en el cuadro, es financiado con los recursos provenientes del SGP-sector propósito general-forzosa inversión, más no se trata del sector “agua potable y saneamiento básico” previsto en el inciso 4° del artículo 356 constitucional. Se reitera en este punto que de acuerdo con el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, los recursos del Sector Propósito General-Forzosa Inversión, deben ser destinados a atender las competencias previstas en el artículo 76 *ibidem*, dentro del que se incluye: “76.1. *Servicios públicos: Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos*”.

57. En suma, los recursos que fueron reorientados por el alcalde de Sutamarchán a través del Decreto bajo estudio, no corresponden a aquellos cuya destinación específica previó la Constitución en el **inciso 4° del artículo 356**, sino que se trata de recursos tienen su fuente de financiación en las **rentas exógenas provenientes del Sistema General de Participaciones, sector “Participación de Propósito General-Recursos de forzosa inversión”**, cuya destinación específica fue fijada por el legislador a través de la Ley 715 de 2001.

58. Con fundamento en lo hasta aquí expuesto concluye la Sala que al haber el alcalde realizado unos traslados presupuestales dentro del presupuesto de gastos de inversión del Municipio de Sutamarchán,



que se sustentan en recursos de destinación específica prevista por el legislador, se cumple con el primero de los requisitos exigidos por el artículo primero del Decreto legislativo 461 de 2020, esto es, que los movimientos presupuestales tengan como fuente rentas de destinación específica.

59. Precisado lo anterior, a continuación corresponde a la Sala analizar el **último aspecto del problema jurídico planteado**, en cuanto a si los movimientos al presupuesto realizados en el Decreto 031, se enmarcan dentro de la facultad otorgada a través del artículo primero del Decreto 461, bajo la constitucionalidad condicionada fijada por la Corte Constitucional.

60. Al respecto encuentra la Sala que los movimientos presupuestales efectuados por el alcalde de Sutamarchán desbordan las facultades previstas en el artículo primero del Decreto 461 de 2020, que le permiten es “*realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestas les a que haya lugar*”, como consecuencia de la reorientación de tales rentas, más no lo facultan para la creación de un nuevo rubro presupuestal, tal como ocurre en el presente caso.

61. En efecto, resulta pertinente en este punto señalar que los *traslados presupuestales*, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional¹⁶, consisten en disminuir el monto de una apropiación (contracrédito), con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito); en palabra de la Corte “**en estas operaciones simplemente se varía la destinación del gasto** entre diferentes secciones (entidades públicas), o **entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad)**, lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones¹⁷”.

62. Ahora bien en materia de presupuesto rige el principio de legalidad del gasto, según el cual, es competencia del Congreso (o del Órgano de Representación) señalar la forma como se deben invertir

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998.



los dineros del erario, y en tal sentido, no puede el gobierno de manera ordinaria efectuar modificaciones al presupuesto, pues tal atribución le corresponde únicamente al Congreso y solo de manera excepcional al gobierno; precisamente el artículo 345 de la Constitución Política, establece:

“Artículo. 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.”

62. En igual sentido había sido previsto por el artículo 262 del Decreto 1333 de 1986:

“Artículo 262º.- No podrán hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o las municipales ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

63. En sentencia de constitucionalidad C-192 del 15 de abril de 1997, la Corte Constitucional señaló:

“Legalidad del gasto, ley orgánica y reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales.

5- Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución



corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos (...)."

64. Conforme a lo anterior, en tiempos de normalidad la competencia para modificar el presupuesto de rentas del municipio, inclusive si se trata de traslados presupuestales **radica en el concejo municipal a iniciativa del alcalde**, teniendo en cuenta los principios constitucionales y legales máxime si se tiene en cuenta que el alcalde en ningún caso está facultado para declarar estados de excepción, facultad con la que cuenta únicamente el Presidente de la República.

65. En este punto, resulta pertinente hacer referencia a la sentencia C-434 de 2017, donde la Corte Constitucional respecto a las modificaciones al presupuesto general de la Nación en los estados de excepción, señaló lo siguiente:

“(...) 10. En este orden de ideas, al Ejecutivo le asiste la competencia, de un lado, para generar créditos adicionales a los contemplados en la ley de presupuesto aprobada por el legislador y, del otro, para llevar a cabo traslados al interior del mismo presupuesto general, con el objeto de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis a la que se refiere el respectivo estado de excepción. La jurisprudencia constitucional ha clarificado, a este respecto, la distinción entre las operaciones presupuestales relacionadas con traslados de partidas y aquellas modificaciones que suponen una creación de créditos adicionales a los inicialmente previstos, como formas diversas de injerencia excepcional en la organización de los gastos públicos durante una vigencia fiscal, por parte del Presidente de la República.

La generación de créditos adicionales a los inicialmente incorporados en el presupuesto implica nuevas apropiaciones, que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto. Tales adiciones dan lugar a nuevas rentas que, a su vez y en la misma proporción, se contabilizan en el presupuesto, como las derivadas de la emisión de bonos o de nuevos tributos. **Por el contrario, los traslados ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera el sumatorio total de las rentas, se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios,**



tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales. En estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto (...). (Destacado por la Sala)

66. De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se está en presencia de traslados presupuestales en aquellos supuestos en los cuales, sin modificar de ninguna manera el sumatorio total de las rentas, **se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales.**

67. En el presente asunto, encuentra la Sala que a través del decreto bajo estudio, se pretendió realizar unos movimientos dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, para lo cual se creó un nuevo sub-programa “*Atención inmediata a emergencia sanitaria*”, dentro del programa denominado Atención a Grupos Vulnerables-Promoción Social, cuando en aplicación del Decreto legislativo 461 de 2020, la facultad otorgada a los alcaldes era para realizar **adiciones, modificaciones o traslados** dentro del presupuesto (programas y sub-programas) que habían sido previamente fijado mediante Acuerdo, en este caso a través del Acuerdo 012 de 2019,

68. Considera la Sala que la facultad otorgada a los gobernadores y alcaldes a través del **Decreto legislativo 461 de 2020**, les permite realizar movimientos a través de adiciones, modificaciones o traslados entre las partidas presupuestales, previamente fijadas en el presupuesto municipal, con el propósito de hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, más no la creación de una nueva partida, lo cual iría en contravía del principio de representación. Precisamente la Corte Constitucional declaró ajustado a la Constitución el artículo primero del decreto referido, bajo el entendido que éstas no comportan la posibilidad para los gobernadores y alcaldes de modificar la ley, ordenanza o acuerdo de creación de tales rentas.



69. Incluso, la Corte Constitucional al realizar el control de Constitucionalidad del Decreto 512 de 02 de abril de 2020 “*Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, señaló que “La facultad autorizada se refiere a la modificación directa de los presupuestos de la actual vigencia fiscal, por los alcaldes y los gobernadores, sin tener que acudir para ello a las respectivas asambleas y concejos. **Como tal facultad no comprende la de expedir el presupuesto**, su ejercicio solo procede respecto del presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal de 2020.”

70. Así las cosas, al crearse el sub-programa “*Atención inmediata a emergencia sanitaria*”, que no estaba contenido dentro del presupuesto general del municipio (Acuerdo 012 de 2019), se está modificando la decisión del órgano de representación, en este caso, del Concejo municipal en cuanto a la destinación de los recursos provenientes del SGP- Participación de Propósito General-Recursos de forzosa inversión, los cuales **se deben utilizar para financiar cualquiera de los sectores definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001**, circunstancia que desconoce la constitucionalidad condicionada del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica no autoriza, en este caso al alcalde, para modificar los acuerdos de creación o modificación de tales rentas.

71. No obstante lo anterior y tal como se ha evidenciado en la presente sentencia, el alcalde del Municipio de Sutamarchán trasladó (reorientó) recursos de **destinación específica provenientes del Sistema General de Participaciones** de los programas de medio ambiente, prevención y atención de desastres, cultura, seguridad, agua potable y saneamiento básico, a un programa previamente creado en el Acuerdo No. 012 de 2019 que definió el presupuesto para la vigencia fiscal de 2020, como lo es “**Atención a grupos vulnerables-promoción social**”; de tal manera que si bien, en aplicación del Decreto 461, el alcalde no estaba facultado para crear un nuevo rubro dentro del presupuesto, lo cierto es que el programa al cual se trasladaron los recursos, sí existía dentro del presupuesto



fijado por el Concejo. Programa que además es competencia del municipio, según lo prevé el artículo 76.11 de la Ley 715 de 2001.

72. Puntualmente en el que tiene que ver con los programas dentro del presupuesto de gastos el Decreto 568 de 1996, dispone lo siguiente:

“Artículo 14.- El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. **Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y Subprogramas. Son Programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados.** Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los Programas”. (Destacado por la Sala)

73. En tal sentido, considera la Sala que el decreto *sub examine*, debe ser declarado legal de manera condicionada y en el entendido que los rubros objeto de traslado sean destinados para la “Atención a grupos vulnerables”, programa que de acuerdo con el artículo 76.11 de la Ley 715 de 2001, permite a los municipios “**establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar**”, y frente a la atención de las necesidades de estos grupos, presentadas con ocasión de la pandemia del coronavirus.

74. En suma, concluye la Sala que el Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Sutamarchán, desarrolla el Decreto Legislativo No. 461 de 2020, ya que los programas que fueron objeto de modificación dentro del presupuesto de gastos de inversión, se financian con recursos que el legislador (Ley 715) les ha dado una destinación específica, como lo



son las rentas exógenas provenientes del SGP- Participación de Propósito General-Recursos de forzosa inversión.

75. Como quiera que el programa al cual fueron reorientados los recursos de destinación específica provenientes del Sistema General de Participaciones, se encontraba previamente creado en el presupuesto municipal de Sutamarchán para la vigencia de 2020, se declarará la legalidad del Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020, en el entendido que los rubros objeto de traslado sean destinados al programa “*Atención a grupos vulnerables*” y frente a la atención de las necesidades de estos grupos, con ocasión de la pandemia del coronavirus.

76. Finalmente, tal como se indicó en precedencia los efectos de la presente sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la legalidad del **Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020**, proferido por el alcalde del Municipio de Sutamarchán “*Por medio del cual se realiza un traslado dentro del presupuesto de gastos del Municipio de Sutamarchán Boyacá*”, en el entendido que los rubros objeto de traslado sean destinados para el programa “**Atención a grupos vulnerables**” y frente a la atención de las necesidades de estos grupos, con ocasión de la pandemia del coronavirus.

SEGUNDO: Notificar la presente providencia al Alcalde del Municipio de Sutamarchán-Boyacá, así como al Ministerio Público delegado ante este despacho.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00406-00
Control inmediato de legalidad

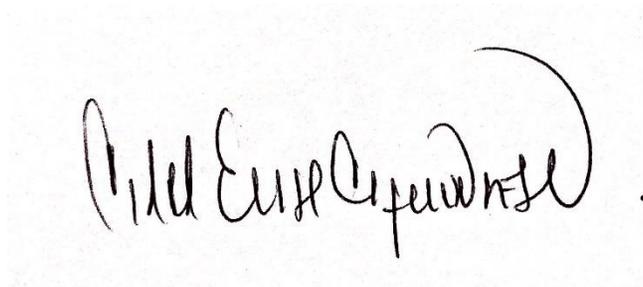
TERCERO: En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada. (aclaro voto)



FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00406-00
Control inmediato de legalidad

LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA
Magistrado.

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado.

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado.