



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

Tunja, 31 de julio de 2020.

<b>Expediente N°</b>	15001-23-33-000-2020-00557-00
<b>Medio de Control</b>	Control inmediato de legalidad- Municipio de Páez
<b>Acto objeto de estudio:</b>	Decreto 022 de 25 de marzo de 2020
<b>Asunto</b>	Sentencia de única instancia, declara legalidad 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. 022 de 25 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se hace un traslado al presupuesto del Municipio de Páez Boyacá, para la vigencia fiscal de 2020*”, expedido por el Alcalde del Municipio de Páez-Boyacá, previos los siguientes:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **Acto sometido a control**

1. El Alcalde del Municipio de Páez mediante Oficio del 27 de marzo de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 022 de 25 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. 022 de 25 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se hace un traslado al presupuesto del Municipio de Páez Boyacá, para la vigencia fiscal de 2020*” (...).



DECRETA:

Artículo primero: Contracredítese el Presupuesto de Gastos del Municipio de Páez Boyacá para a vigencia de 2020, en la suma de SESENTA MILLONES DE PESOS (\$60.000.000,00) MONEDA LEGAL, de acuerdo con el siguiente por menor:

2	Gastos	60.000.000.00
23	Inversiones	60.000.000.00
<b>234</b>	<b>Impuesto transporte crudo y gas 15-6</b>	<b>60.000.000.00</b>
2341	Inversión	60.000.000.00
234101	Sector educación 15-6	60.000.000.00
23410101	Construcción ampliación y adecuación de infraestructura educativa	60.000.000.00

Artículo segundo: Acredítese el Presupuesto de Gastos del Municipio de Páez para la vigencia fiscal de 2020, en la suma de SESENTA MILLONES DE PESOS (\$60.000.000.00) MONEDA LEGAL, de acuerdo al siguiente por menor:

2	Gastos	60.000.000.00
23	Inversiones	60.000.000.00
<b>234</b>	<b>Impuesto transporte crudo y gas 15-6</b>	<b>60.000.000.00</b>
2341	Inversión	60.000.000.00
234111	Prevención y atención de desastres	60.000.000.00
23411101	Respuesta a emergencia sanitaria	50.000.000.00
23411102	Reducción del riesgo	10.000.000.00

Artículo tercero: Envíese copia del presente Decreto, a la Secretaria de Hacienda Municipal para que se efectúen los ajustes presupuestales y a los entes de Control para los fines legales y fiscales a que haya lugar.

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

### **Actuación procesal surtida**

3. El despacho del Magistrado sustanciador, mediante auto del veinticuatro (24) de abril de 2020, avocó el conocimiento del Decreto No. 022 de 25 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 Páez y se decretó la práctica de pruebas.

## **Intervenciones**

### **Municipio de Páez**

4. El alcalde del **Municipio de Páez** presentó informe respecto a la expedición del Decreto 022 de 25 de marzo de 2020, en donde señaló que el Decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 facultó a los gobernadores y alcaldes para realizar los traslados presupuestales necesarios para atender la emergencia sanitaria. Refirió que para el caso del Municipio de Páez al ser limitar con el Departamento de Casanare existe una amplia movilidad de personas, siendo necesario garantizar ubicación de puestos de control en las vías de acceso con dotación de elementos logísticos, aunado a que las medidas de confinamiento afectan la provisión de la canasta familiar.

Adujo que resulta necesario adoptar las medidas presupuestales necesarias para garantizar la prevención y atención de la población del municipio de Páez, luego de declarada por parte del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres la urgencia manifiesta.

Señaló que el Municipio de Páez acudió a las facultades concedidas por el Decreto 461 de 2020 previa consulta al CONFIS municipal y atendiendo que con dichos traslados presupuestales no se desfinanciaran proyectos de inversión o se afectara la prestación del servicio, medidas que resultan ser proporcionales, conexas y necesarias a la declaratoria de emergencia sanitaria y posterior declaratoria de urgencia manifiesta.

Finalmente refirió que luego de declarada la emergencia sanitaria y posteriormente la urgencia manifiesta en el municipio, la alcaldía requería garantizar los recursos necesarios para atender de forma



oportuna y real cada una de las necesidades presentadas, en relación con la prevención, mitigación y retención de la emergencia.

### **Concepto del Ministerio Público**

5. El Procurador 46 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 022 de 25 de marzo de 2020, solicitando decláralo ajustado a derecho, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar, indicó que los movimientos presupuestales generados en situación de urgencia manifiesta, son avalados por el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 en la medida en que se traten de movimientos presupuestales internos, es decir, tal como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-772 de 1998, bajo el entendido que los traslados presupuestales internos se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

Indicó que de acuerdo con el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución, la creación del presupuesto de rentas y gastos, así como las adiciones presupuestales, corresponde realizarlas al Concejo municipal en el nivel territorial; No obstante cuando se trate de movimientos internos que no alteraren el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, es decir que se realice entre secciones del mismo, es posible que los mismo sean realizados por el Alcalde Municipal.

Señaló que si bien el decreto objeto de estudio fue expedido con anterioridad al Decreto legislativo 512 de 2 de abril de 2020, dicha habilitación no era necesaria, pues se trata de un movimiento presupuestal de una misma sección presupuestal que pretende destinar recursos del subprograma “*Construcción, ampliación de infraestructura educativa*” de los gastos de inversión a los subprogramas “*respuesta a emergencia sanitaria*” y “*reducción del*



riesgo”, lo cual no altera el monto total de gastos de inversión del presupuesto del Municipio de Páez.

## **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. 022 de 25 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Páez, como desarrollo del Decreto Legislativo 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. 022 de 25 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Páez, 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 2° es negativa, corresponde analizar si los movimientos al presupuesto realizados en el Decreto 022, 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. La Sala declarará la legalidad del Decreto No. 022 de 25 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Páez, por cuanto desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en el Decreto Legislativo No. 461 de 2020, en tanto los programas que fueron objeto de traslados presupuestales dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, se financian con recursos que el legislador (Ley 1530- *“Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”*) **les ha dado una destinación específica, como lo** son los recursos provenientes del impuesto de transporte de crudo y gas, los cuales se deben ejecutar en proyectos de inversión incluidos en el Plan de Desarrollo municipal; recursos cuya destinación específica no fue prevista en la Constitución.

Así mismo, la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, en tanto los recursos objeto de traslado se mantuvieron dentro de la destinación específica de los gastos correspondientes al impuesto de crudo y gas, esto es, a los programas de inversión, destinándose para el programa de inversión *“Prevención y atención de desastres”* puntualmente para dar respuesta a la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus y modificando el presupuesto de gastos de inversión únicamente de la actual vigencia fiscal 2020.

### **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. 022 de 25 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 20<sup>1</sup> consagró dicho control.

---

<sup>1</sup> **“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”.



17. La Corte Constitucional<sup>2</sup> 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 de Estado<sup>3</sup> 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.

---

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

<sup>3</sup> 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.



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 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 Emergencia<sup>4</sup>.

21. En este punto, en reciente providencia del 20 de mayo de 2020<sup>5</sup>, 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**

---

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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.



**la pandemia, que no penden 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 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 excepción<sup>6</sup>.

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 excepcional<sup>7</sup>.

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, así<sup>8</sup>:

---

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> 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. Alier 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.



- Es un proceso judicial, en tanto 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.
- 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 (...)”<sup>9</sup>. (Destacado por la Sala)

- 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. 022 de 25 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Páez-Boyacá, emitido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

### **Examen de legalidad del Decreto No.022 de 25 de marzo de 2020**

27. Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad del Decreto No. 022 de 25 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. 022 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se realizó un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión del

---

<sup>9</sup> 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).



municipio, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Páez, 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 2012<sup>10</sup>, tiene competencia para dirigir la acción administrativa del municipio.

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. 022 de 25 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se hace un traslado al presupuesto de gastos del Municipio de Páez Boyacá, para la vigencia fiscal de 2020*”, 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 este punto y como primera medida ha de señalar la Sala que el alcalde del Municipio de Páez dentro de su intervención allegó los

---

<sup>10</sup> “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: (...)

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.”.



antecedentes que dieron lugar a la expedición del referido decreto, así como un informe donde señaló que el Decreto 022 de 25 de marzo de 2020, se deriva de la declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio a través del Decreto 021 de 25 de marzo de 2020. Este último acto administrativo fue objeto de estudio por parte de éste Tribunal en el marco del control inmediato de legalidad dentro del proceso No. 2020-537, el cual mediante sentencia de fondo declaró la legalidad del mismo.

33. Por lo anterior, como quiera que el acto principal (decreto 021 que declaró la urgencia manifiesta) fue objeto de estudio de fondo, de igual manera el Decreto 022 de 25 de marzo de 2020, debe ser analizado en el marco del control inmediato de legalidad.

34. En efecto, el alcalde del Municipio de Páez a través del Decreto 022 de 25 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 acreditarlos al programa de inversión atención y prevención de desastres, 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:

“**Artículo primero:** **Contracredítese** el Presupuesto de Gastos del Municipio de Páez Boyacá para a vigencia de 2020, en la suma de SESENTA MILLONES DE PESOS (\$60.000.000,00) MONEDA LEGAL, de acuerdo con el siguiente por menor:

2	Gastos	60.000.000.00
23	Inversiones	60.000.000.00
234	<b>Impuesto transporte crudo y gas 15-6</b>	<b>60.000.000.00</b>
2341	<b>Inversión</b>	<b>60.000.000.00</b>
234101	Sector educación 15-6	60.000.000.00
23410101	Construcción ampliación y adecuación de infraestructura educativa	60.000.000.00



**Artículo segundo:** Acredítese el Presupuesto de Gastos del Municipio de Páez para la vigencia fiscal de 2020, en la suma de SESENTA MILLONES DE PESOS (\$60.000.000.00) MONEDA LEGAL, de acuerdo al siguiente por menor:

2	Gastos	60.000.000.00
23	Inversiones	60.000.000.00
<b>234</b>	<b>Impuesto transporte crudo y gas 15-6</b>	<b>60.000.000.00</b>
<b>2341</b>	<b>Inversión</b>	<b>60.000.000.00</b>
234111	Prevención y atención de desastres	60.000.000.00
23411101	Respuesta a emergencia sanitaria	50.000.000.00
23411102	Reducción del riesgo	10.000.000.00

35. Como se advierte, el alcalde del Municipio de Páez realizó una modificación (traslado) dentro del presupuesto de gastos de inversión, para lo cual dispone contracreditar unos rubros financiados con el impuesto transporte crudo y gas del programa de inversión “234101-Sector educación 15-6” al programa “234111-prevención y atención de desastres” que se encuentra igualmente dentro de los gastos de inversión imputados a dicho impuesto.

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

“3. Que mediante el Decreto 417 del 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.

4. Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 “Por el cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”, en el cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico al nuevo coronavirus COVID-19 (...)

7. Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020 “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de



rentas... en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante decreto 417 de 2020”, en la cual se establecieron las facultades en materia presupuestal, destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

8. Que el artículo No 1 del decreto 461 indica “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 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.

9. Que el artículo No 1 del **decreto 461 indica “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 asunto”. (...)

14. Que mediante Acuerdo No. 15 de noviembre 22 de 2019, el Concejo Municipal fijó por acuerdo el Presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos del municipio para la vigencia fiscal de 2020.

15. Que mediante Decreto No. 060 de diciembre 09 de 2019, el Alcalde municipal aprobó la liquidación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2020.

18. Que la Secretaría de Hacienda Municipal CERTIFICA que **existe disponibilidad en el presupuesto de los rubros sujetos a traslado**”. (Destacado por la Sala)

37. Como se advierte, a través del acto administrativo bajo estudio se dispuso un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, el cual tuvo lugar dentro de los programas de inversión financiados con los recursos provenientes del impuesto de transporte de crudo y gas, orientado a enfrentar la emergencia sanitaria 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.



38. 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)

39. 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)

40. 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)

41. 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)**

42. 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.



43. 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.

44. 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 022 de 25 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 impuesto de transporte de crudo y gas, los cuales tienen una destinación específica fijada por el legislador, tal como a continuación se expone.

➤ **De la naturaleza del impuesto de transporte de oleoductos y gasoductos**

45. A este respecto, considera la Sala que a efectos de verificar si los recursos provenientes del impuesto de transporte de crudo y gas tienen una destinación específica, resulta necesario verificar la normatividad que ha regulado el mismo, como un componente del Sistema Nacional de Regalías.

46. El impuesto de transporte por oleoductos fue establecido por ley 37 de 1931, cuyo artículo 42 dispuso:

"Establécese **un impuesto de transporte por oleoductos de uso público** igual al dos y medio por ciento (2 ½ por 100) del valor resultante de multiplicar el número de barriles transportados por la tarifa vigente para cada oleoducto. Este impuesto se cobrará por trimestres vencidos."



47. Posteriormente, el Código de Petróleos, Decreto 1056 de 1953, en su artículo 52, ordenó que todos los oleoductos que se construyan a partir del 7 de octubre de 1952 pagarán un impuesto del 6% del valor resultante de multiplicar el número de barriles transportados por la tarifa vigente para cada oleoducto. Posteriormente el parágrafo<sup>11</sup> del artículo 26 de la Ley 141 de 1994, el cual fue posteriormente derogado por el artículo 160 de la Ley 1530 de 2012, disponía en ese entonces lo siguiente:

“Parágrafo. **El impuesto de transporte por todos los oleoductos y gasoductos** estipulados en los contratos y normas vigentes, incluyendo los de Ecopetrol, **será cedido a las entidades territoriales.**

Este se cobrará por trimestres vencidos y estará a cargo del propietario del crudo o del gas, según sea el caso, e ingresará en calidad de depósito al Fondo Nacional de Regalías. **El recaudo se distribuirá entre los municipios no productores cuyas jurisdicciones atraviesen los oleoductos o gasoductos** en proporción al volumen y al kilometraje. La Comisión Nacional de Regalías\* hará la distribución”.

48. Mediante el Decreto 1747 de 1995, reglamentario de la ley 141 de 1994, se dispuso que el producto del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos, recibido a título de depósito, sería redistribuido por la Comisión Nacional de Regalías. En cuanto a la cesión del impuesto, ordenada en la ley en cita, y a los destinatarios de su importe, dispuso tal precepto:

“Artículo 19. (...) Parágrafo 1º. De conformidad con el parágrafo del artículo 26, de la Ley 141 de 1994, los recursos provenientes del impuesto de transporte por oleoductos (Sic) y gasoductos serán cedidos a las entidades territoriales. En consecuencia, el Ministerio de Minas y Energía Dirección General de Hidrocarburos efectuará trimestralmente las liquidaciones, **para ser distribuidos entre los municipios no productores cuyas jurisdicciones atraviesen los oleoductos o gasoductos en proporción al volumen y al kilometraje, para uso exclusivo con destino a inversión**, en los términos del Artículo 15 de la Ley 141 de 1994”.

---

<sup>11</sup> Parágrafo derogado por el artículo 160 de la Ley 1530 de 2012.



49. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en providencia del 26 de noviembre de 1996<sup>12</sup>, hizo referencia a las características que comporta el impuesto de transporte a los hidrocarburos, oportunidad en la que señaló lo siguiente:

“En estas condiciones, de la preceptiva reseñada, especialmente de los artículos 26 y 19 de la ley 141 de 1994, se deduce para el asunto materia de la consulta, lo siguiente: a) El impuesto de transporte, como carga económica, surge del poder impositivo del Estado, que el legislador ejerce de manera libre; **b) La naturaleza del impuesto tiene en cuenta la operación de los oleoductos o gasoductos en el transporte de los productos (hecho impositivo)**. La obligación de pagarlo (sujetos pasivos) se origina del hecho previsto en la ley, cumplido el cual, se causa indefectiblemente el impuesto; c) El impuesto fue cedido por el Estado - propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables - a los municipios no productores. por cuya jurisdicción atraviere el ducto; d) **Como tal impuesto tiene señalada en el reglamento una destinación especial**, no puede ser distribuido entre otros beneficiarios, lo que descarta de plano toda posibilidad de participación de los municipios productores en él; e) Por lo mismo los criterios de liquidación del impuesto - volumen y kilometraje ( base gravable ) - resultan inaplicables; f) La Comisión Nacional de Regalías no tiene disponibilidad alguna respecto de los recursos provenientes del impuesto de transporte aludido, pues tales recaudos ingresan al Fondo sólo a título de depósito y, por consiguiente, no pueden ser considerados en ningún caso como recursos propios del mismo”. (Destacado por la Sala)

50. Con posterioridad se expidió la Ley 1530 de 2012 “*Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*”, determinando la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. Puntualmente en lo que tiene que ver con el impuesto de transporte por los oleoductos y gasoductos, el artículo 131 *ibídem*, dispone lo siguiente:

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero Ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE. Santafé de Bogotá D.C., veintiséis (26) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1.996). Radicación número: 1235.



**“Artículo 131. Impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos. El impuesto de transporte por los oleoductos y gasoductos estipulados en los contratos y normas vigentes, incluyendo los de Ecopetrol, será cedido a las entidades territoriales.**

Este se cobrará por trimestres vencidos y estará a cargo del propietario del crudo o del gas, según sea el caso. El recaudo se distribuirá entre los municipios no productores cuyas jurisdicciones atraviesen los oleoductos o gasoductos en proporción al volumen y al kilometraje.

El recaudo y pago de este impuesto será realizado por los operadores de los mencionados ductos, observando los criterios generales que establezca el Ministerio de Minas y Energía para llevar a cabo dichas labores.

**Las entidades beneficiarias de los recursos de impuesto de transporte ejecutarán los recursos provenientes del impuesto de transporte, en proyectos de inversión incluidos en los planes de desarrollo** con estricta sujeción al régimen de contratación vigente y aplicable, respetando los principios de publicidad, transparencia y selección objetiva (...). (Destacado por la Sala)

51. De acuerdo con el recuento normativo señalado en precedencia, concluye la Sala que el impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos, cedido a las entidades territoriales beneficiarias del mismo, tiene una destinación específica prevista por el legislador, toda vez que el artículo 131 de la Ley 1530 de 2020 dispone **tales recursos deben destinarse para financiar proyectos de inversión incluidos en los planes de desarrollo.**

52. En el asunto *sub examine*, encuentra la Sala que los programas que fueron objeto de traslados presupuestales efectuados por el alcalde del Municipio de Páez dentro del presupuesto de gastos de inversión, **tienen su fuente de financiación en los recursos provenientes del impuesto al transporte por oleoductos y gasoductos, los cuales por disposición legal se deben destinar únicamente para inversión.**



53. 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 prevista por el legislador, circunstancia que además permite resolver **el segundo de los planteamientos propuestos**, esto es, que en el presente caso no se trata 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.

54. 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 022, se enmarcan dentro de la facultad otorgada a través del artículo primero del Decreto 461, bajo la constitucionalidad condicionada fijada por la Corte Constitucional.

55. Al respecto ha de señalarse que verificado el decreto bajo estudio, se encuentra que el alcalde del Municipio de Páez dio debida aplicación al artículo primero del Decreto 461 de 2020, que le permite “*realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar*”, como consecuencia de la reorientación de tales rentas, toda vez que los recursos objeto de traslado se mantuvieron dentro de la destinación específica de los gastos correspondientes al impuesto de crudo y gas, esto es, a los programas de inversión, reorientándose del programa “Sector educación-234101” para el programa de inversión “Prevención y atención de desastres-234111”, puntualmente para dar respuesta a la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus.

56. En efecto, resulta pertinente en este punto señalar que los *traslados presupuestales*, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional<sup>13</sup>, 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),

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996.



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 apropiaciones<sup>14</sup>.

57. 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 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.”

58. 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”.**

59. 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.**

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998.



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 (...).

60. 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.

61. 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)

62. 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.**

63. En el presente asunto, encuentra la Sala que la medida adoptada por el alcalde del Municipio de Páez a través del Decreto 022 de 25 de marzo de 2020, se encuentra justificada desde el punto de vista legal, por la expedición del Decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, por cuanto el traslado presupuestal aquí estudiado, se efectuó entre programas correspondientes a gastos de inversión, financiados con recursos del impuesto de transporte de crudo y gas, los cuales por disposición del legislador solo deben utilizarse precisamente para programas de inversión. En tal sentido, lo que hizo el alcalde municipal fue reorientar los recursos entre programas del mismo sector de inversión para lo cual contracrédito del “Sector Educación 15-6”, acreditándolo los recursos al programa “Prevención y atención de desastres”, con el propósito de atender la emergencia sanitaria, ello dentro del marco del presupuesto previamente fijado para la vigencia 2020.



64. En esas condiciones, el Decreto bajo estudio cumple con lo señalado por la Corte Constitucional al declarar la constitucionalidad condicionada del artículo primero del Decreto legislativo 461 de 2020, en el sentido 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 la reorientación de rentas de destinación específica ***“solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal”***.

65. En efecto, el programa ***“Atención y prevención de desastres”*** al cual le fueron trasladados los recursos, el cual se encuentra incluido dentro del presupuesto de gastos del Municipio de Páez, fijado a través del Acuerdo No. 015 de 22 de noviembre de 2019, corresponde a un programa de inversión, que se incluye dentro de las competencias a cargo de los municipios, previstas en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001. En esas condiciones, los recursos objeto de traslado se mantuvieron dentro de los gastos imputados al impuesto de crudo y gas, esto es, a los programas de inversión, de tal forma que no se modificó incluso la destinación específica prevista para dichos recursos.

66. 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)

67. En el mismo sentido, el parágrafo primero del artículo primero del Decreto 461 de 2020 establece que los recursos sólo 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; requisito que igualmente se encuentra cumplido, toda vez que i) los recursos se trasladan al programa “Atención y prevención de desastres”, el cual como se vio, es competencia del municipio, según lo prevé el artículo 76.9 de la Ley 715 de 2001, y ii) los recursos son destinados para atender la emergencia sanitaria, circunstancia que evidencia que el propósito de tales traslados es atender la emergencia ocasionada por el coronavirus COVID-19.

68. Bajo las anteriores consideraciones, evidencia la Sala que las medidas adoptadas por el alcalde del Municipio de Páez en materia de traslados presupuestales, **resulta ser proporcional** y ajustada a los motivos que le sirven de causa, ello por cuanto acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 461 de 2020 que facultan a los alcaldes a reorientar rentas de destinación específica, con el propósito de hacer frente a una situación de absoluta anormalidad derivada de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

69. En suma, se declarará la legalidad del Decreto No. 022 de 25 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Páez, por cuanto desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en el Decreto Legislativo No. 461 de 2020, en tanto los programas que fueron objeto de traslados presupuestales dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, se financian con recursos que el legislador (Ley 1530- “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”) les ha dado una destinación específica, como lo son los recursos



provenientes del impuesto de transporte de crudo y gas, los cuales se deben ejecutar en proyectos de inversión incluidos en el Plan de Desarrollo municipal; recursos cuya destinación específica no fue prevista en la Constitución.

70. Así mismo, la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, en tanto los recursos objeto de traslado se mantuvieron dentro de la destinación específica de los gastos correspondientes al impuesto de crudo y gas, esto es, a los programas de inversión, destinándose para el programa de inversión “*Prevención y atención de desastres*” puntualmente para dar respuesta a la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus y modificando el presupuesto de gastos de inversión únicamente de la actual vigencia fiscal 2020.

71. 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. 022 de 25 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Páez “*Por medio del cual se hace un traslado al presupuesto de gastos del Municipio de Páez Boyacá, para la vigencia fiscal de 2020*”.

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

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



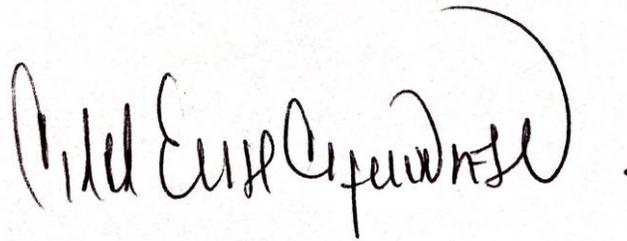
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00557-00  
**Control inmediato de legalidad**

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada.



**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado.



**LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA**  
Magistrado.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00557-00  
**Control inmediato de legalidad**

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado  
**(SALVO VOTO)**

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Magistrado.