



## *Tribunal Administrativo de Boyacá*

### *Sala Plena*

*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

#### **Decreto No. 059 de 24 de marzo de 2020**

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Puerto Boyacá**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00602-00

De conformidad con los artículos 185 y 187 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena de este Tribunal a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **1.1. Trámite:**

El Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en adelante EESE, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de su expedición.

En virtud de la expedición ese decreto, el Tribunal Administrativo de Boyacá expidió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020 y requirió a las autoridades departamentales y municipales ubicadas dentro del Distrito Judicial de Boyacá para que remitieran los actos administrativos proferidos en desarrollo de la mencionada declaratoria y las que en futuro se decreten, a efecto de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994). En acatamiento de lo anterior, el **Municipio de Puerto Boyacá** remitió el **Decreto No. 059 de 24 de marzo de 2020** por medio de mensaje de datos.

##### **1.2. Auto que avoca conocimiento (Archivo No. 5):**

Mediante auto proferido el 5 de mayo de 2020, el Despacho resolvió, entre otras cosas, (i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el **Decreto No. 059 de 24 de marzo de 2020** expedido por el **Alcalde del Municipio de Puerto Boyacá** y (ii) ordenar que, dentro del término de cinco días, se remitieran los antecedentes administrativos de dicho acto administrativo.

### **1.3. Intervenciones:**

#### **1.3.1. Municipio de Puerto Boyacá.**

El Municipio de Puerto Boyacá, pese a que fue notificado del auto que avocó conocimiento del presente asunto (Archivo 7)<sup>1</sup>, así como del requerimiento de antecedentes y pruebas dispuestas en esa providencia (Archivos 9, 10 y 11), no efectuó ninguna manifestación ni realizó actuación alguna.

En esa medida fue necesario que se emitiera auto de pruebas de 21 de julio de 2020 (archivo 15)<sup>2</sup> en el cual se reiteró la necesidad de contar con los antecedentes, en especial el Acuerdo del Presupuesto vigencia 2020 así como el respectivo Decreto de liquidación de ese presupuesto, en respuesta a esa providencia, el Municipio remitió dicho Acuerdo y Decreto (Archivo 20).

---

<sup>1</sup> En el auto de 5 de mayo de 2020 al avocar conocimiento, se dispuso además: “3. **Oficiar al Municipio de Puerto Boyacá** para que, dentro del término de **cinco (5) días** contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, remita al correo electrónico [sectradmboy@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sectradmboy@cendoj.ramajudicial.gov.co) y con destino al proceso de la referencia: i) los antecedentes administrativos del **Decreto Municipal No. 059 de 24 de marzo de 2020**.

4. **Decretar como pruebas: 4.1. Oficiar a la Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá** para que dentro del término de **diez (10) días** siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, remita al aludido correo electrónico:

i) Acuerdo N° 029 de 2019, expedido por el Concejo Municipal e ese ente, mediante el cual aprobó el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Municipio para la vigencia fiscal del 2020.

ii) Informe expedido por el Alcalde Municipal acerca de: - las limitaciones presupuestales que identificó y que, a su juicio, impiden la asignación eficiente y urgente de recursos que “demandan las circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020” y precisará cuáles son esas circunstancias que refiere el citado decreto acorde con la situación actual de su municipio, - las leyes, ordenanzas y acuerdos que, según consigna en el Decreto 59 de 2020, disponen destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales y que sustentan la expedición de ese acto administrativo, e indicará cuáles son esas destinaciones específicas relacionadas con ese acto administrativo y. - las razones por las cuales reorientó, específicamente, los recursos de alumbrado público – y no otros recursos-, para atender la emergencia sanitaria del COVID-19

iii) Constancia el Jefe de Presupuesto del Municipio que avaló la disponibilidad de recursos necesarios para efectuar el traslado presupuestal ordenado en el Decreto 59 del 24 de marzo de 2020.” (págs. 4 y 5 Archivo 5).

### **1.3.2. Ciudadanía:**

*Dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, ningún ciudadano presentó escrito de intervención.*

### **1.4. Concepto del Ministerio Público: (archivo No. 13)**

*El señor Procurador 45 Judicial II delegado ante este Tribunal, opina que el acto administrativo bajo examen debe declararse ajustado a la normatividad. En primer lugar, se ocupó de analizar: (i) el marco jurídico de los Estados de Excepción; (ii) el alcance del control inmediato de legalidad, y (iii). La declaratoria del EESE por parte del Gobierno Nacional.*

*Señaló que el Decreto 059 expedido por el alcalde de Puerto Boyacá es de carácter general, puesto que se limita a reformar un acto de contenido general como es el Acuerdo Municipal que estableció el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio para la vigencia fiscal de 2020, con lo cual se cumple el requisito establecido por el artículo 136 del CPACA para que sea procedente el control de legalidad previsto en dicha norma. Por otro lado, el Decreto fue expedido dentro del término de duración del estado de excepción (24 de marzo de 2020), esto es, del 17 de marzo al 16 de abril de 2020; además en las consideraciones del acto se fundaron en la emergencia sanitaria que ha generado el nuevo coronavirus COVID-19.*

*En el caso concreto el acto objeto de control citó en las consideraciones los Decreto Legislativos 417 y 461 de 2020, que autorizan a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar para atender la emergencia sanitaria. Constató, además que, la operación realizada en el decreto fue contracreditar 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.*

*En este sentido, observó un traslado dentro de los gastos de inversión del rubro de implementación de la modernización del sistema de alumbrado público en el área –modernización del sistema de alumbrado público- por valor de mil millones de pesos (\$ 1.000.000.000.00), para el rubro presupuestal del mismo sector del mismo sector de inversión programa de Puerto Boyacá, para dar respuesta a la emergencia sanitaria y reducción del riesgo, todo esto para conjurar la calamidad pública por el coronavirus COVID-19.*

## **2. CONSIDERACIONES**

*Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del Decreto No. 059 de 24 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA DE LA VIGENCIA FISCAL DE 2020 DE ACUERDO AL DECRETO 053 DEL 18 DE MARZO Y 058 DEL 22 DE MARZO DEL 2020” expedido por el alcalde del Municipio de Puerto Boyacá*

### **2.1. Del control inmediato de legalidad:**

*El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia” dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.*

*La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto proferido el 14 de mayo de 2020 con ponencia del Consejero Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01882-00, al examinar la Resolución No. 223 de 17 de abril de 2020 expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, dijo:*

*“El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera*

**automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos con el fin de verificar que estén conformes con los fines del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración.**

*Se trata de una figura excepcional y específica que implica que las autoridades administrativas que expidan actos de contenido general en el marco de los decretos legislativos dictados durante la vigencia de un estado de excepción remitan sus decisiones a la autoridad judicial para su revisión y en caso de que no lo hagan, que la misma autoridad proceda de manera oficiosa, según lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*Su ejercicio no impide que la medida objeto de control se materialice, toda vez que en el caso de los estados de excepción normalmente se requiere la adopción de decisiones urgentes que conlleven a mitigar la situación de emergencia que deriva su declaratoria.”*

**En la misma providencia, se indicó, además, que se trata de 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.**

**A su turno, en el auto proferido el 22 de abril de 2020 dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01163-00, con ponencia de la Consejera Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, explicó las características del control inmediato de legalidad, así:**

*“Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume*

*el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)<sup>3</sup> y (vii) es compatible y/o coexistente con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos<sup>4</sup>.” (Negrilla del original)*

## **2.2. Del estado de emergencia económica, social y ecológica (EEESE)**

**El Capítulo 6 – “DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN” de la Constitución Política, prevé en el artículo 215:**

*“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos 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.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.”*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>4</sup> En este mismo sentido Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020** “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional.

Para ello argumentó que “ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19” se hacía “necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”; en consecuencia, era necesario 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.”. Por estas y otras razones, decretó:

*“Artículo 1. Declárese 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 este decreto.*

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

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

La Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el decreto, según informa la página de noticias de esa Corporación, por las siguientes razones:

*“La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.*

*Para la Corte, el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.*

*(...)*

*Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas.*

*La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado.”*

**Mediante el D.L. No. 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República declaró nuevamente el EESE en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados desde la vigencia del acto administrativo. Esta Sala no se detendrá sobre esta norma en tanto la disposición que se analiza fue expedida el 25 de marzo de 2020, antes de su expedición.**

### **2.3. De las modificaciones presupuestales:**

*Precisa la Sala que las modificaciones presupuestales buscan adecuar el presupuesto a nuevas condiciones económicas, sociales, que se puedan presentar durante la ejecución de los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda pública o de los proyectos de inversión, y que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación presupuestal<sup>5</sup>.*

*Las modificaciones, así como todas las demás disposiciones en materia presupuestal, se rigen por la ley Orgánica de Presupuesto y las normas que expresamente la modifiquen, reglamenten o adicionen, es decir por el Decreto 111/1996, la Ley 617/00 y la Ley 819/03 entre otras. Dentro de aquellas*

---

<sup>5</sup> Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Segunda Edición 2011.

modificaciones se encuentran: i) las adiciones presupuestales, y ii) los traslados presupuestales.

Los artículos 313 y 345 Constitucionales, establecen:

“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

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

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

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

La norma transcrita consagra el **principio de legalidad del gasto**, que establece, en efecto, que no se podrá realizar inversión o gasto alguno que no se encuentre contemplado en el presupuesto de inversiones y gastos que no haya sido decretado por el Congreso, las asambleas departamentales o por los concejos municipales; la Corte Constitucional, en sentencia C-192 de 15 de abril de 1997<sup>6</sup>, siendo ponente el Magistrado Doctor Alejandro Martínez Caballero, 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<sup>7</sup>. 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**

<sup>6</sup> Posición reiterada en sentencias C-1249 de 2001 y C-006 de 2012.

<sup>7</sup> Ver sentencia C-695/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 9 y ss.

**estados de excepción<sup>8</sup>, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos.** Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto..." Subrayado fuera de texto.

Lo relativo a los traslados y adiciones presupuestales está contemplado en los artículos 80, 81 y 83 del decreto 111 de 1996, lo siguiente:

*ARTÍCULO 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (L. 38/89, art. 66; L. 179/94, art. 55, incs. 13 y 17).*

*ARTICULO 81. Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones. (Ley 38 de 1989, art.67).*

*ARTICULO 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces”*

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1072 de 2002 sostuvo:

*“- En la medida en que el principio de legalidad es inherente al proceso presupuestal en las etapas de elaboración y ejecución (CP. Artículo 345), cualquier gasto público deberá haber sido decretado por la respectiva corporación (Congreso, asamblea, concejo), según la existencia de fondos, sean éstos ingresos corrientes o recursos de capital.”*

---

<sup>8</sup> Ver, entre otras, la sentencia C-357/94 y C-695/96.

El Consejo de Estado en concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil<sup>9</sup> resolvió la siguiente consulta:

“...Formula entonces las siguientes preguntas:

"1) ¿Puede la Alcaldesa del Municipio de Yopal, **suscribir contratos sin la Autorización del Concejo Municipal** de Yopal, que habla el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política, con fundamento en el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política o el artículo 110 de Decreto – Ley 111 de 1996?

"2) ¿Si la respuesta al interrogante anterior es negativa, puede la Alcaldesa del Municipio de Yopal **suscribir contratos sin la autorización del Concejo Municipal en los casos que se requiera prevenir o atender una emergencia sanitaria, de salud pública, ambiental o de otra índole?**

"3) ¿Si la respuesta al primer interrogante es negativa, que debe hacer la Alcaldesa Municipal de Yopal para satisfacer las necesidades de la comunidad y prestar un servicio eficiente a la misma, **cuando el Concejo Municipal se niegue a conceder autorizaciones para contratar?**

"4) ¿Si la respuesta al primer interrogante es afirmativa, con fundamento en el artículo 110 del Decreto – Ley 111 de 1996, puede la Alcaldesa, **adicionalmente realizar los traslados presupuestales que le permite la ley, sin someterlos a la aprobación del Concejo Municipal?**

"5) ¿Cuál es el alcance de que la **autorización del Concejo Municipal** puede otorgarse en forma genérica, específica, temporal e indeterminada, como lo establece el Concepto No. 1371 de 2001 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado?

"6) ¿Puede el Concejo Municipal exigir a la Alcaldesa Municipal de Yopal, **rendir informes todos los lunes sobre los contratos y convenios suscritos**, con la información requerida por ellos?

"7) ¿Puede el Concejo Municipal **conceder autorizaciones para contratar por términos** de un mes, 30 días, dos meses, tres meses, etc., obligando a que permanentemente se tenga que solicitar tal autorización, en contra de los principios orientadores de la función pública establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia?" (Resaltado fuera de texto)

Según los interrogantes formulados y absueltos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el eje central gira entorno a cómo debe proceder el ejecutivo municipal para satisfacer necesidades de la comunidad a partir del supuesto relativo a la necesidad de autorización del Concejo

---

<sup>9</sup>Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA, concepto de 5 de junio de 2008, Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Municipal para que pueda suscribir contratos. Frente al interrogante número cuatro, consideró:

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

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

(...)

***b) Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida.<sup>10</sup> En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.***

***c. Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”.<sup>11</sup> Competen al jefe***

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10), Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz.

<sup>11</sup> Decreto 568 de 1996 (marzo 21), “Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.” Art. 34. “**Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento**

del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.

Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si el alcalde podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), **la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas<sup>12</sup>. En ese sentido, la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular.**

**Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal.<sup>13</sup>**

(...)

**Con base en las premisas anteriores,  
SE RESPONDE:**

(...)

"4). ¿Si la respuesta al primer interrogante es afirmativa, con fundamento en el artículo 110 del Decreto – Ley 111 de 1996, puede la Alcaldesa, adicionalmente realizar los traslados presupuestales que le permite la ley, sin someterlos a la aprobación del Concejo Municipal?

---

Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / **La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.**

<sup>12</sup> El artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996 establece: "ARTICULO 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación."

<sup>13</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre 6/99, Rad. 3774, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; sentencia de julio 28/00, Rad. 4074, C.P. Gilberto Peña Castrillón; sentencia de agosto 1º/02, Rad. 2001-0117-01(6961), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia septiembre 4/03, Rad. 2002-00389-01 (8431), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.

*La respuesta al primer interrogante es negativa<sup>14</sup> y, por tanto, la pregunta no sería procedente. En todo caso, se advierte que la capacidad de contratación a que se refiere el artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996<sup>15</sup> en cabeza de los ordenadores de gasto, en momento alguno conlleva la facultad de hacer traslados presupuestales por fuera del marco previsto para ello en las disposiciones legales vigentes.” (Resaltado fuera de texto original)*

**Conforme a lo anterior, 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 ello, con mayor razón porque el alcalde en ningún caso está facultado para declarar estados de excepción, facultad con la que cuenta únicamente el Presidente de la República.**

*El máximo tribunal constitucional, por medio de la sentencia No. 478 de 6 de agosto de 1992, siendo ponente el Magistrado Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, sostuvo que hay una "...conexión planeación-presupuesto. El art. 342 establece la sujeción de los presupuestos oficiales a los planes de desarrollo. El art. 344 prescribe que los organismos Departamentales de planeación participarán en la preparación de los presupuestos de los Municipios, en los términos que señala la ley. El art. 346 impone al gobierno nacional la debida correspondencia del presupuesto anual con el plan nacional de desarrollo. El art. 352, finalmente, confía a la Ley orgánica de presupuesto lo relativo a la coordinación de los presupuestos nacional, territoriales y de los entes descentralizados por servicios con el plan nacional de desarrollo. (...) "El presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico (...) En efecto, el*

---

<sup>14</sup> "1) ¿Puede la Alcaldesa del Municipio de Yopal, suscribir contratos sin la Autorización del Concejo Municipal de Yopal, que habla el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política, con fundamento en el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política o el artículo 110 de Decreto – Ley 111 de 1996?

<sup>15</sup> **ARTÍCULO 110.** Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (L. 38/89, art. 91; L. 179/94, art. 51).

presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica (...) Por ello se puede entender que en Colombia se imponga el principio de la unidad presupuestal frente al de la autonomía presupuestal. El Presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. (...) El principio de la autonomía presupuestal, en el lado opuesto, ofrece a las entidades territoriales la separación financiera así sea nominal, que es el inicio del proceso autonómico. Esta libertad relativa se verá menguada en aras de **conseguir una hacienda pública coherente, coordinada, en la cual la contabilidad, los procedimientos de elaboración del presupuesto, de aprobación, ejecución y control del mismo respondan a patrones comunes"**. (Subraya y negrilla fuera del texto).

Y frente a la modificación del presupuesto, en la Sentencia C-357 de 1994 con ponencia del magistrado Doctor Jorge Arango Mejía, dijo:

*"Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, **en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso.** Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad. La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y, hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de Gastos. Y le otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido: reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos. **Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga Si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios."** Negrilla fuera de texto*

Los principios presupuestales antes reseñados rigen no sólo en el nivel nacional sino que también son aplicables a los niveles territoriales, en consecuencia, si en el entorno nacional debe existir coherencia y concordancia entre planeación y presupuesto, no cabe duda que autorizar al ejecutivo para que disponga en materia presupuestal adiciones, ajustes, traslados,

modificación de rubros en una gama de opciones que, prácticamente, implica todo el presupuesto municipal, vulnera las normas constitucionales que, como se precisó, regulan el manejo presupuestal.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional precisó en cuanto al alcance de las facultades otorgadas del órgano colegiado para efectuar modificaciones que se trata de una facultad exclusiva y excluyente **no delegable en el ejecutivo:**

*“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. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto...”<sup>16</sup> (Negrilla y Subrayado fuera de texto).*

De otra parte, el Decreto 111 de 1996 ordena a las entidades territoriales expedir su normatividad presupuestal siguiendo “las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial” (artículo 109). Adicionalmente, tanto las leyes especiales sobre organización de los municipios como la Constitución Política **fijan en cabeza de la corporación administrativa las competencias en materia presupuestal.**

La Corte Constitucional en la Sentencia C-772 de 1998<sup>17</sup> había precisado:

---

<sup>16</sup> Sala Plena de la Corte Constitucional. Referencia: expediente OP-055. Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley N° 232 de 2000, Senado; N° 178 de 1999, Cámara, “Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los diez años de existencia y trabajo por el desarrollo de la región y del país del Instituto Universitario de la Paz y se ordenan unos gastos a cargo del presupuesto nacional.”. Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA. Bogotá, veintiocho (28) de noviembre de dos mil uno (2001).

<sup>17</sup> Conoció en esa ocasión la Corte Constitucional de la demanda contra los parágrafos de los artículos 41 y 42 del D.L. 80 de 1993.

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

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

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

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

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

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

Entonces, bajo esos parámetros ha de proceder la Sala a estudiar el tema de las modificaciones al presupuesto en los estados de excepción.

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencias C-206 de 1993, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

## **2.4. Modificación al Presupuesto en los estados de excepción.**

El Consejo de Estado al resolver un control inmediato de legalidad, en sentencia de 28 de enero de 2003, proferida dentro del proceso Radicación número: 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), (Consejero Ponente: Doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez), sobre el tema de la competencia para realizar modificaciones al presupuesto en estados de excepción, sostuvo:

*“Adicionalmente, debe advertirse, como lo ha expresado esta Corporación en otras oportunidades<sup>19</sup>, que la competencia atribuida al Gobierno por el artículo 31 citado, para liquidar el presupuesto general de la Nación, se extiende a aquellos eventos en los que se trata de una adición al mismo efectuada por el Congreso o por el mismo Gobierno, en los términos de los artículos 65 y siguientes de la Ley 38 de 1989 y 55 –incisos 13 y 17–, 35 y 36 de la Ley 179 de 1994 (compilados en los artículos 79 y siguientes del Decreto 111 de 1996), y en el último caso, especialmente, de los artículos 69 de la Ley 38 de 1989 y 36 de la Ley 179 de 1994 (compilados en el artículo 83 del Decreto 111 de 1996), según los cuales los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale, y en tal evento, la fuente del gasto público será el decreto que declare el respectivo estado de excepción.” -Subraya fuera del texto-*

La Corte Constitucional, en sentencia C-434 de 2017 (M.P. Doctora Diana Fajardo Rivera), al referirse a la facultad de modificar el presupuesto durante la declaratoria del estado de excepción de EESE, señaló lo siguiente:

### **“5.4.2 Las modificaciones al presupuesto general de la Nación en los estados de excepción**

*7. La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. De este modo, la Corte ha considerado que rige el principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, en virtud de*

---

<sup>19</sup> Ver, entre otras, sentencia CA-026 del 21 de junio de 1999, expedida por la Sala Plena.

la trascendencia del principio democrático en la adopción de las decisiones sobre el uso y destinación de los recursos públicos<sup>20</sup>.

8. Al consagrar los anteriores mandatos, sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.

9. En concordancia con lo anterior, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación señala que los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale y que la fuente de gasto público será el decreto declaratorio del respectivo estado de excepción. De manera complementaria, el artículo 84 del mismo Estatuto indica que, conforme a lo establecido en la Constitución, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización.

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<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. Sentencias C-625 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Unánime; C-006 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. A.P.V. Mauricio González Cuervo; Sentencia C-192 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero. S.V. José Gregorio Hernández Galindo; C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Unánime; C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>21</sup> En la Sentencia C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Unánime, la Corte subrayó: "11. En ese orden de ideas, si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), por lo cual esta Corporación ya había indicado que 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

*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<sup>22</sup>. Por el contrario, los traslados ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera la sumatoria 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<sup>23</sup>.*

*11. Esta Corporación ha precisado que en los eventos en los cuales el Presidente de la República incluye créditos adicionales en el presupuesto, la fuente de los recursos ha de encontrarse previamente determinada y, de haber sido un decreto legislativo, este será objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte. Por su parte, en la medida en que los traslados presupuestales pretenden cambiar la destinación de partidas específicas, con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el control de constitucionalidad recae en la revisión automática del decreto legislativo que los introduzca, a partir de la conexidad entre los citados traslados y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, así como la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.*

*Este último análisis implica el estudio, tanto de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la forma en que se afectan las partidas que se disminuyen<sup>24</sup>. De la misma manera, incluye la constatación de que los traslados presupuestales que se disponen no supongan la transgresión de límites constitucionales a la modificación del*

---

*cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones". En el mismo sentido, ver la Sentencia C-483 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Unánime.*

<sup>22</sup> Cfr. Sentencias C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araújo Rentería. S.P.V.

Clara Inés Vargas Hernández; y C-148 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Araújo Rentería. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>23</sup> En la Sentencia C-206 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell. S.V. Jorge Arango Mejía, reiterada en la Sentencia C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte refirió: “[e]n el traslado presupuestal, como se dijo, 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 apropiaciones. // Con el empleo de esta figura no se produce un incremento en la magnitud global del presupuesto, sino que tan solo se transfieren partidas de unos renglones debidamente apropiados a otros que no lo fueron o cuya apropiación es insuficiente para cubrir los compromisos asumidos”.

<sup>24</sup> Cfr. Sentencias C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araújo Rentería. S.P.V.

Clara Inés Vargas Hernández; y C-148 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Araújo Rentería. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández.

*presupuesto, como ocurre con el gasto público social que, según el artículo 349 de la Constitución Política, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación<sup>25</sup>.” -Subraya la Sala-*

Ahora, pasará la Sala a estudiar en concreto cuales fueron las determinaciones en materia presupuestal adoptadas durante el EESE declarado en virtud de la pandemia causada por el Coronavirus COVID-19.

## **2.5. De las medidas presupuestales adoptadas en el EESE declarado a causa del COVID-19.**

El EESE, fue declarado por el Gobierno Nacional por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el cual se fundamentó en las siguientes:

*“Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, así-*

*(...)*

*k. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.*

*(...)*

### **3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN**

*Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.*

*Que la adopción de medidas de rango legislativo --decretos ley, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.*

*(...)*

---

<sup>25</sup> Sentencia C-146 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime.

*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.*

(...)

### **Medidas**

*Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales. tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.*

(...)

*Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.*

(,,)

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

### **DECRETA:**

(...)

**ARTÍCULO 3.** *El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, **así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.** -Subraya y negrilla fuera del texto-.*

*Dentro de ese contexto, fue expedido el Decreto 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”, en el cual se

*“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.*

*Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.*

*(...)*

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

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

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

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

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

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

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

*(...)*

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

Y en consecuencia, mediante ese Decreto se dispuso lo siguiente:

**“DECRETA:**

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

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

*Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones 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.*

**PARÁGRAFO 3.** *Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así*

*mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente*

*(Parágrafo 3, Adicionado por el Art. 25 del Decreto 538 de 2020)*

*(...)*

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

El artículo primero transcrito fue declarado exequible de manera condicionada en la sentencia C-169 de 2020 emitida por la Corte Constitucional (M.P. Doctor Antonio José Lizarazo Campo), en el Comunicado No. 24 de esa Alta Corporación se observa que fue anunciada la parte resolutive de la providencia de la siguiente manera:

**“Primero.** *Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.” -Subraya fuera del texto-*

En cuanto a las motivaciones que llevaron a adoptar tal decisión a la Corte Constitucional, en el Comunicado mencionado se señalaron los siguientes aspectos que resultan relevantes para sub lite, a saber:

*“La Corte Constitucional encontró que las medidas adoptadas mediante el Decreto 461 de 2020 objeto de control, cumplen los requisitos formales establecidos en la Carta Política y guardan relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción, en tanto habilitan a las entidades territoriales para que contribuyan a enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales de la pandemia.*

*La facultad concedida en el artículo 1° del decreto objeto de control habilita a gobernadores y alcaldes para que modifiquen, si lo consideran pertinente, los presupuestos de la actual vigencia fiscal de sus respectivas entidades territoriales, con el único objeto de reorientar rentas de destinación específica -con excepción de las establecidas por la Constitución-, **pero no para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de tales rentas, sin que requieran para ello autorización previa de asambleas y concejos, con la única finalidad atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.***

*En ese contexto, la habilitación conferida a gobernadores y alcaldes **no se refiere a la expedición del presupuesto sino tan sólo a su modificación**, la cual, evidentemente, **sólo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal (2020)**.*

*La modificación del presupuesto de las entidades territoriales, por otra parte, no se encuentra regulada **en la Constitución**. El artículo 352 de la Constitución dispone sobre el particular que la **Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales**, en cuyo desarrollo y en concordancia con los artículos 300-5 y 313-5, el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 estableció que las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.*

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

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

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

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

*No queda duda, entonces, que, durante los estados de excepción, **el Presidente, en desarrollo del Estado de Emergencia, puede facultar de manera específica a gobernadores y alcaldes para modificar el***

*presupuesto de rentas y gastos de sus respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.).*

*Por lo anterior, declaró la constitucionalidad condicionada de la facultad de reorientación de rentas de destinación específica bajo el entendido de que sólo puede realizarse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, sin que ello permita modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas.*

(...)

*Finalmente, respecto del artículo 3 del decreto bajo análisis, encontró la Sala que el término de duración de la emergencia sanitaria para el ejercicio de las facultades resulta razonable y consulta su finalidad. De manera que las medidas que se adopten **tendrán una vigencia limitada, en materia presupuestal a la actual vigencia fiscal**, y en materia de tarifas de los impuestos, máximo hasta la siguiente vigencia fiscal.” - Negrilla y Subraya la Sala-*

*Entonces, para la Corte Constitucional las medidas adoptadas mediante el Decreto 461 de 2020, resultan constitucionales, en la medida que: (i) no impliquen modificación alguna a las Leyes, Ordenanzas o Acuerdos que dispusieron sobre la creación o modificación de una renta de destinación específica y (ii) que las modificaciones presupuestales recaigan sobre el presupuesto de la vigencia actual, es decir, la vigencia presupuestal del año 2020.*

## **2.6. Del acto administrativo objeto de control:**

*En el Decreto No. 059 de 24 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Puerto Boyacá decretó:*

*“**ARTICULO PRIMERO.** Contra acredítese del Presupuesto de gastos del Municipio de Puerto Boyacá para la vigencia fiscal del 2020 en la suma de **MIL MILLONES DE PESOS (\$ 1.000.000.000.00)**, de acuerdo con los siguientes por menores:*

<b>2</b>	<b>PRESUPUESTO DE GASTOS</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
<b>20</b>	<b>EGRESOS ALCALDIA</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
<b>203</b>	<b>GASTO DE INVERSION</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
<b>20316</b>	<b>SECTOR SERVICIOS PUBLICOS</b>	<b>1.000.000.000.00</b>

<b>203160102</b>	<b>PROYECTO: IMPLEMENTACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PUBLICO EN EL AREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
203160102001	Modernización del sistema de alumbrado publico	1.000.000.000.00

**ARTICULO SEGUNDO:** Acredítese del Presupuesto de gastos del Municipio de Puerto Boyacá para la vigencia fiscal del 2019 en la suma de en la suma de (sic) **MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000.00)**, de acuerdo con los siguientes por menores:

<b>2</b>	<b>PRESUPUESTO DE GASTOS</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
<b>20</b>	<b>EGRESOS ALCALDIA</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
<b>203</b>	<b>GASTO DE INVERSION</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
<b>20311</b>	<b>SECTOR: PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DESASTRES</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
<b>203110</b>	<b>FONDO GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE ACUERDO 013 DE 2018</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
<b>2031101</b>	<b>SUBCUENTA MANEJO DE DESASTRE</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
<b>203110101</b>	<b>PROGRAMA: PUERTO BOYACA CONOCE Y PREVIENE EL RIESGO</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
<b>20311010101</b>	<b>PROYECTO: APOYO A LOS PROGRAMAS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES VIGENCIA 2020, EN EL AREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA, BOYACA</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
20311010101003	Prevención y Atención Pandemia COVID-19	1.000.000.000.00

**ARTICULO TERCERO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición. ”. (pág. 3 archivo 2)

Lo anterior, con fundamento en lo siguiente:

“Que mediante Acuerdo N° 029 de 2019, fue aprobado el Presupuesto general de Ingresos y Gastos del Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) para la vigencia fiscal del 2020.

*Que en cumplimiento del Decreto 111 de 1996 y en concordancia con el Acuerdo N° 099 de 1996, se expidió el Decreto 143 de 2019 de **liquidación Presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) para la vigencia fiscal del 2020.***

*Que el Acuerdo 099 de 1996 en su capítulo IX Modificaciones presupuesto Artículo 88 apertura de créditos adicionales numeral 5 “La disponibilidad de las apropiaciones para **efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces**”*

*Que el Decreto 053 de 202 en su Artículo Tercero: Declarar la **urgencia manifiesta como mecanismo excepcional, en aras de dar una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia en el Municipio**, con el propósito de adelantar acciones relacionadas con la vigilancia epidemiológica, organización de servicios y adquisición de bienes, desarrollo de medidas preventivas, aspectos de comunicación y difusión, educación a la comunidad y capacitación a todo el personal de salud, pues se requiere garantizar de manera inmediata un plan de acción para la contención del pandemia presente en el territorio, de tal manera que resulte inconveniente el trámite de procesos licitatorios de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño.*

*Que el Decreto 058 del 22 de Marzo (sic) de 2020 adiciona al Decreto 053 de 2020 el “(...) ARTÍCULO QUINTO: ORDENAR realizar los trámites presupuestales requeridos para **obtener los recursos necesarios para la adquisición de bienes, obras y servicios necesarios para conjurar la situación de urgencia manifiesta**, de que trata el decreto 053 del 18 de Marzo (sic) de 2020.*

*Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante decreto, 461 de 2020 “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, considera:*

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

*Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos han dispuesto **destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, que***

*requieren ser modificadas para hacer frente a las **necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria.***

*Que dada la demanda de recursos para atender las **crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y concejos 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 medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.***

*Que el Artículo 1. Del Decreto 461 de 2020 “Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que **reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020. En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.***

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

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

*Que por lo anteriormente expuesto el municipio de Puerto Boyacá **reorienta los recursos de alumbrado público para atender la emergencia sanitaria del COVID-19.***

*Que las modificaciones al presupuesto objeto del presente **decreto no aumentan la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprometidos en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión.***

*Que mediante constancia el Jefe de Presupuesto **avaló la disponibilidad de recursos necesarios para efectuar el presente traslado presupuestal**” -Destaca la Sala-*

## **2.7. Análisis de legalidad del Decreto No. 059 de 24 de marzo de 2020:**

La Sala Plena se detendrá, primero, en los aspectos formales y, en segundo lugar, en los materiales.

### **2.7.1. Aspectos formales:**

**El Decreto No. 059 de 24 de marzo de 2020 fue expedido por el alcalde del Municipio de Puerto Boyacá. En efecto, este funcionario se encuentra facultado para expedir los actos administrativos que tengan como fin la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, de conformidad con los artículos 84<sup>26</sup>, 91<sup>27</sup> y 93<sup>28</sup> de la Ley 136 de 1993.**

Por otra parte, se evidencia que el acto administrativo cumple los elementos formales generales como el número consecutivo, la fecha, identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, la resolutive y la firma del alcalde municipal.

### **2.7.2. Aspectos materiales:**

#### **2.7.2.1. Conexidad:**

Como se indicó en el acápite anterior, este es, el relacionado con el contenido del decreto bajo examen cita el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el EESE, además del Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, expedido en desarrollo del mencionado estado de excepción, se dispuso la adopción de medidas presupuestales a cargo de los gobernadores y alcaldes, para el redireccionamiento de recursos de destinación específica para atender las necesidades derivadas de la emergencia, cuyas facultades

---

<sup>26</sup> “**ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”

<sup>27</sup> “**ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

(...)

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.”

<sup>28</sup> “**ARTÍCULO 93. ACTOS DEL ALCALDE.** El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias.”

*invoca el alcalde de **Puerto Boyacá** para expedir el Decreto 059 de 24 de marzo de 2020, así las cosas, se deduce la conexidad entre éste y el estado de excepción y las normas que le desarrollan.*

#### **2.7.2.2. Del contenido del acto administrativo:**

*El Decreto No. 059 de 24 de marzo de 2020 resolvió:*

- 1. Contracreditar dentro de los gastos de inversión del rubro de implementación de la modernización del sistema de alumbrado público en el área –modernización del sistema de alumbrado público- por valor de mil millones de pesos (\$ 1.000.000.000.00),*
- 2. Acreditar el rubro presupuestal del mismo sector de inversión programa de Puerto Boyacá, para conjurar la calamidad pública por el coronavirus COVID-19.*
- 3. Que el decreto rige a partir de su expedición.*

*Lo primero que advierte la Sala es que el acto administrativo se fundamentó en los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 461 de 22 de marzo de 2020, deduciéndose la conexidad material con el EESE.*

#### **2.7.2.2.1. Sobre las operaciones presupuestales autorizadas en los Decretos EESE:**

*Como ya se anticipó el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, entre las medidas que adoptó se destacan las relacionadas con los traslados y adiciones presupuestales, que permitan a las autoridades hacer uso de facultades extraordinarias para conjurar la crisis derivada por la propagación del Coronavirus COVID-19, las cuales, la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 20 de mayo de 2020 (M.P. Doctor José Fernando Reyes Cuartas) que declaró exequible el mentado Decreto Legislativo, se ocupó de ese tópico, la Sala transcribe in extenso los apartes relevantes sobre la materia, al ser ilustrativos sobre la necesidad de esas medidas, así:*

#### **“Análisis constitucional**

98. En el asunto sub examine se habrá de concluir que el Gobierno nacional acreditó ante esta Corporación que **por la magnitud y la gravedad de la crisis humanitaria resultante de la pandemia del COVID-19, no podía ser conjurada en esta oportunidad con el ejercicio de las atribuciones ordinarias que le otorga el ordenamiento jurídico, al resultar insuficientes y no permitir responder con inmediatez las muchas áreas puntuales que requieren medidas específicas de nivel legislativo y no solo administrativas, haciendo necesarias medidas extraordinarias para atender la calamidad sanitaria y los efectos negativos al orden económico y social. El riesgo indeterminado y el desafío que enfrenta la humanidad constituyen una amenaza directa, cuya respuesta dada la prontitud y eficiencia requerida no descansa en los medios tradicionales.**

### **La existencia de medidas ordinarias**

(...)

101. La Corte verifica respecto a lo considerado en el decreto matriz que las medidas ordinarias con las que en principio contaba el Gobierno nacional para contener la crisis e impedir la extensión de los efectos, son las previstas en las leyes 100 de 1993<sup>29</sup>, 1122 de 2007<sup>30</sup>, 1438 de 2011<sup>31</sup>, 1751 de 2015<sup>32</sup>, 1753 de 2015<sup>33</sup> (art. 69)<sup>34</sup> y 9 de 1979<sup>35</sup> y el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021<sup>36</sup>, en lo correspondiente a lo sanitario. Igualmente, las leyes 1523 de 2012<sup>37</sup> y 80 de 1993<sup>38</sup>, así como los decretos 663 de 1993<sup>39</sup> y **111 de 1996**<sup>40</sup>, para lo económico y lo social, entre otras.

102. Como se ha manifestado, ante un fenómeno nuevo como el COVID-19, de alta velocidad de propagación, expansión e índice de mortalidad sobre el cual el mundo científico desconoce aún una medida eficaz para contrarrestarlo, el Estado colombiano ha venido paulatinamente ajustando sus políticas de salud pública, económica y social, atendiendo la evidencia científica disponible, el comportamiento de la pandemia y las proyecciones de avance en el país, **con la finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.**

---

<sup>29</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>30</sup> Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>31</sup> Por medio de la cual se reforma el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>32</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

<sup>33</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. No derogada por la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

<sup>34</sup> Declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos.

<sup>35</sup> Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.

<sup>36</sup> Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-%20Documento%20en%20consulta%20para%20aprobaci%C3%B3n.pdf>

<sup>37</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

<sup>38</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

<sup>39</sup> Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.

<sup>40</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

103. Los problemas más críticos son sin duda los del ámbito de la salud pública (vida y seguridad de la población) pero extiende sus efectos adversos hacia el empleo, la subsistencia, y aún más sobre ciertas garantías fundamentales como la libertad de locomoción, el derecho a la reunión, la educación, el acceso a servicios públicos, la conservación de la vivienda, la empresa, la sostenibilidad fiscal, etc., **los cuales para su atención requieren la adopción de una serie de medidas que comprenden primordialmente un mayor gasto público social.**

(...)

**Insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar la situación e impedir la extensión de los efectos**

(...)

112. Las proyecciones de los contagios de la población colombiana y en los ámbitos económico y social derivados de las medidas sanitarias, expuso la necesidad para el Ministerio de Hacienda<sup>41</sup> de **disponer de cuantiosos recursos adicionales a los que no es posible obtener por las vías ordinarias -modificaciones a leyes presupuestales con el fin de movilizar recursos hacia donde más se necesitan-**, para así hacer frente al COVID-19, además de otras medidas requeridas a nivel legislativo con altas repercusiones económicas y sociales. (...)

115. Realmente el sistema de salud colombiano no está preparado para una problemática tan profunda y específica como el COVID-19, aún cuando el Estado colombiano había firmado ante la OMS el RSI, lo cual obedece, según se ha indicado, a la novedad del fenómeno presentado, la alta velocidad de propagación, los índices de mortalidad y el crecimiento exponencial, aunado a que no se cuenta aún con una vacuna para combatirla eficazmente, sino con procedimientos de tratamiento y mitigación. Adicionalmente, se presentan una serie de consecuencias económicas y sociales que se han derivado por las medidas de protección adoptadas como el distanciamiento social.

116. Para que los ciudadanos puedan gozar de condiciones de vida digna y saludables frente al nuevo coronavirus y se puedan atender las consecuencias nocivos sobre el orden económico y social producido, es imperativo contar con herramientas extraordinarias que permitan responder con oportunidad y eficacia, pues las que dispone el ordenamiento jurídico en condiciones de normalidad institucional no resultan suficientes y carecen de la inmediatez requerida para conjurar tan diversas perturbaciones al orden nacional.

117. En primer lugar, el Gobierno debe proteger la salud, vida y seguridad de los habitantes del territorio nacional, siendo necesario aminorar la propagación del virus, mantener los servicios esenciales y evitar el colapso del sistema de salud, para lo cual se debe proveer bienes y servicios para afrontar con inmediatez y eficacia la crisis generada, que implica partir del fortalecimiento de la infraestructura sanitaria.

---

<sup>41</sup> Anexos documento 5.1.

118. Ello se traduce en **la necesidad de contar con mayores recursos para el sistema de salud con independencia de la fuente de financiación, además de hacerse indispensable la modificación de diferentes aspectos de la hacienda pública (presupuestal, crédito público y tributario)**. Así mismo, impone brindar ayuda a la población vulnerable, proteger el empleo, garantizar la seguridad integral, mantener el ingreso y el sustento, y conservar la sostenibilidad del tejido empresarial. Por último, surge la necesidad de medidas de flexibilización de trámites, requisitos y procesos de contratación en los ámbitos nacional y territorial.

119. Como lo advirtió el concepto del Procurador General, se requieren **medidas legislativas que escapan a la competencia del Gobierno ya que de conformidad con la Constitución le corresponde al legislador crear fondos especiales y adscribirlos a un ministerio dentro del concepto de determinación de la estructura de la administración nacional<sup>42</sup>, el establecimiento de tributos y de beneficios<sup>43</sup>, la regulación de operaciones presupuestales<sup>44</sup>, la modificación de procedimientos administrativos (simplificación) y judiciales<sup>45</sup> y la regulación de los servicios públicos<sup>46</sup>, entre otros.**

120. Todos ellos involucran principalmente normas de rango legal, además de ser fundamentales para permitir **el flujo de los recursos públicos necesarios. Suponer que bajo un esquema normativo ordinario el Gobierno podría enfrentar el COVID-19 resulta contrario a las previsiones normativas existentes, ya que bastaría con pensar el tiempo que tardaría el Congreso de la República en tramitar los diversos tipos de leyes requeridas.**

121. En tal sentido, hubo **un desbordamiento de la capacidad institucional para enfrentar la actual coyuntura, que al impactar fuertemente diversos campos de manera simultánea, hacían exigible respuestas de la mayor contundencia, inmediatez y eficacia para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El tamaño de la crisis, las implicaciones sanitarias, económicas y sociales, y la extensión de sus efectos son circunstancias que exigían la adopción de medidas de impacto general más profundas que las que **podrían adoptarse en desarrollo de la facultad reglamentaria o en despliegue de las funciones regulares administrativas.** (...)**

126. Para la Corte la validez de las medidas legislativas de desarrollo que se expidan dependerá ab initio de que satisfagan las exigencias propias del artículo 215 de la Constitución, esto es, **que estén destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, además que se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia.** De este modo, las medidas legislativas de desarrollo que se profieran, además de estar dirigidas de manera exclusiva a solucionar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, **deben respetar el criterio de conexidad**

---

<sup>42</sup> Artículo 150.7 C. Pol.

<sup>43</sup> Artículo 338 C. Pol.

<sup>44</sup> Artículo 352 C. Pol.

<sup>45</sup> Artículo 150.2 C. Pol.

<sup>46</sup> Artículo 365 C. Pol.

***material con el decreto declaratorio del estado de emergencia. Adicionalmente, las medidas legislativas de desarrollo deben cumplir los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación; entre otros, como se ha explicado. -Negrilla y subraya fuera del texto-***

*Las medidas adoptadas en el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, están ajustadas a esos presupuestos, pues las mismas buscan dotar a los mandatarios locales (gobernadores y alcaldes) para hacer los movimientos presupuestales necesarios para responder de manera efectiva, eficiente y oportuna a las necesidades que impone la crisis derivada de la calamidad pública y emergencia sanitaria, que como lo puso de presente la Corte Constitucional tiene efectos económicos y sociales que requieren de la utilización de medios extraordinarios para conjurarlos, siendo insuficiente las facultades y procedimientos ordinarios.*

*En concreto, en materia presupuestal, así señala que los gobernadores y alcaldes pueden redireccionar las rentas de **destinación específica**, para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del EESE, sin requerir de las autorizaciones de Asambleas departamentales o Concejos municipales, según el caso, pudiéndose realizar **adiciones, modificaciones y demás operaciones presupuestales a que haya lugar**, además de lo anterior, señala el párrafo 2º del artículo 1º de ese Decreto -461 de 2020- la prohibición de reorientar rentas de destinación específica de creación constitucional y en el artículo tercero también establece un requisito de temporalidad y es que las medidas se adopten en el término que dure la emergencia sanitaria.*

*Así lo señaló la Corte Constitucional en el Comunicado No. 24 al referirse a la sentencia C-169 de 2020, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 1º del Decreto 461 de 2020, a saber, en ese Comunicado se lee: “(...)La facultad concedida en el artículo 1º del decreto objeto de control habilita a gobernadores y alcaldes para que modifiquen, si lo consideran pertinente, los presupuestos de la actual vigencia fiscal de sus respectivas entidades territoriales, con el único objeto de reorientar rentas de destinación específica -con excepción de las establecidas por la Constitución-, **pero no para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de tales rentas, sin que***

requieran para ello autorización previa de asambleas y concejos, **con la única finalidad atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (...)**”, sin dejar de observar los condicionamientos que hizo la Alta Corte sobre el alcance de esas medidas.

Como ya se vio, el Decreto 059 de 24 de marzo de 2020, previo la reorientación de recursos que tenían una destinación específica en la sección de gastos de inversión para la “Modernización del sistema de alumbrado público”, ello al establecerse por el órgano competente tal connotación. Léase el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, que, en su tenor literal, en lo que interesa a este proceso, prevé:

**“ARTÍCULO 191. ALUMBRADO PÚBLICO.** Es un servicio público esencial, regido por los artículos 56 y 365 de la Constitución Política. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, reglamentará su prestación para que se asegure por parte de autoridades municipales y distritales lo siguiente:

(...)

f) En virtud del principio de suficiencia financiera se promoverá que los prestadores del servicio de alumbrado público tengan una recuperación eficiente de los costos y gastos de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio y obtener una rentabilidad razonable.

Los costos y gastos eficientes de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio de alumbrado público serán recuperados por el municipio o distrito que tiene a cargo su prestación a través de una **contribución especial con destinación específica para la financiación de este servicio.** Dichos costos y gastos se determinarán de conformidad con la metodología que para tales efectos establezca el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue.

Serán sujetos pasivos de la contribución del servicio de alumbrado público quienes realicen consumos de energía eléctrica, bien sea como usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica o como auto generadores y, en los casos en que no se realicen consumos de energía eléctrica, los propietarios de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial que se encuentren dentro de la jurisdicción del respectivo municipio o distrito. Lo anterior, teniendo en cuenta los criterios de equidad y progresividad.

(...)

Los alcaldes municipales o distritales definirán los procedimientos de recaudo, y este podrá realizarse, entre otros, a través de la facturación propia del municipio o distrito, o de las empresas de servicios públicos

domiciliarios de su jurisdicción. En este caso, la remuneración del servicio de facturación y recaudo se realizará de conformidad con la regulación aplicable a la facturación conjunta.

A partir de la vigencia de la presente ley, el suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público deberá realizarse a través de contratos soportados en los mecanismos de cubrimiento que para el efecto determine el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue dentro de los seis meses siguientes. En todo caso, el pago por el suministro de la energía, la facturación y el recaudo se podrán realizar mediante apropiación sin situación de fondos por parte de la entidad respectiva y a favor del comercializador de energía eléctrica.

(...)

**PARÁGRAFO 1o.** Sustitúyase el impuesto de alumbrado público, y en particular, el literal d) del artículo 10 de la Ley 97 del 1913, en lo que se refiera a dicho impuesto y demás leyes que lo complementan.

**PARÁGRAFO 2o.** Los contratos suscritos mantendrán su vigencia, pero las prórrogas o adiciones que se pacten con posterioridad a la vigencia de la presente ley se regirán por lo previsto en esta ley; **en todo caso, el recaudo de la contribución de alumbrado se destinará a sufragar el costo de prestación del servicio a partir de la expedición de la presente ley.** Los contratos que se celebren durante el período al que se refiere el parágrafo transitorio y en todo caso antes de la reglamentación de este artículo, se regirán por las normas vigentes antes de la expedición de esta ley.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** La sustitución de que trata el parágrafo 1o del presente artículo se aplicará respecto de las entidades territoriales que hayan expedido acuerdos adoptando el tributo de alumbrado público autorizado por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915. Contarán con un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adoptar la contribución en los términos establecidos por este artículo. Una vez cumplido este plazo operará la sustitución. Los alcaldes de los municipios y distritos que a la fecha de expedición de esta ley tengan incorporado en los acuerdos de impuesto de alumbrado público la actividad de semaforización, deberán establecer la fuente con la cual se financiarán los costos y gastos de la actividad de semaforización a partir de la terminación del período de un (1) año al que se refiere este parágrafo transitorio.

*Sin perjuicio de lo anterior, los municipios o distritos podrán optar por no cobrar por la prestación del servicio de alumbrado público. (...)*  
Destaca la Sala.

Dicho carácter se refuerza en lo dispuesto en el artículo 2.2.3.6.1.2. del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía

1073 de 2015, modificado por el artículo 4º del Decreto 943 de 2018<sup>47</sup> en donde, además, se alude que del recaudo de la contribución se destinarán recursos, específicamente, a modernización, expansión y reposición del servicio de alumbrado público, así:

**“ARTÍCULO 4.** Modifíquese el artículo 2.2.3.6.1.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, el cual quedará así:

**“Artículo 2.2.3.6.1.2. Prestación del servicio.** Los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, el cual podrán prestar de manera directa, o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público que demuestren idoneidad en la prestación del mismo, con el fin de lograr un gasto financiero y energético responsable.

**De conformidad con lo anterior, los municipios o distritos deberán garantizar la continuidad y calidad en la prestación del servicio de alumbrado público, así como los niveles adecuados de cobertura.**

**Parágrafo 1º.** La modernización, expansión y reposición del sistema de alumbrado público debe buscar la optimización de los costos anuales de inversión, suministro de energía y los gastos de administración, operación, mantenimiento e interventoría, **así como la incorporación de desarrollos tecnológicos.** Las mayores eficiencias logradas en la prestación del servicio que se generen por la reposición, mejora, o modernización del sistema, deberán reflejarse en el estudio técnico de referencia.

**Parágrafo 2º.** Los municipios o distritos **tendrán la obligación de incluir en rubros presupuéstales y cuentas contables, independientes, los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y los ingresos obtenidos por el impuesto de alumbrado público, por la sobretasa al impuesto predial en caso de que se establezca como mecanismo de financiación de la prestación del servicio de alumbrado público, y/o por otras fuentes de financiación.** Cuando el servicio sea prestado por agentes diferentes a municipios o distritos, estos agentes tendrán la obligación de reportar al ente territorial la información para dar cumplimiento a este parágrafo.” Destaca la Sala

Resulta importante en relación con la creación legal de esta contribución que constituye una renta de destinación específica, traer en cita lo considerado por

---

<sup>47</sup> “Por el cual se modifica y adiciona la Sección 1, Capítulo 6 del Título III del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la prestación del servicio de alumbrado público”

la Corte Constitucional al estudiar una demanda formulada contra el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, en Sentencia C-155 de 2016 (M.P. Doctor Alejandro Linares Cantillo), se ocupó de analizar la naturaleza de la contribución creada en esa norma, apartes de la providencia que desatan ese estudio se transcriben in extenso por su carácter ilustrativo, así:

*“59. El alumbrado público es un servicio público esencial, cuya prestación corresponde a las autoridades municipales y distritales. Esta prestación debe cumplir con unas condiciones mínimas, entre las cuales está la de la **sostenibilidad fiscal**, por lo cual la autoridad prestadora puede cobrar por este servicio en su área de influencia, siempre y cuando lo haya efectivamente prestado. Este cobro debe responder, a su vez, a los principios de eficiencia económica y de suficiencia financiera, de tal suerte que **se garantice la prestación del servicio “al menor costo económico” y que sus prestadores “tengan una recuperación eficiente de los costos y gastos de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio y obtener una rentabilidad razonable”**.*

*60. Dado que es necesario recuperar los costos y gastos de prestación del servicio, el artículo en comento prevé que el municipio o distrito, responsable de la prestación del mismo, puede recuperar dichos costos y gastos a través de una contribución especial destinada específicamente a este propósito. La demanda no cuestiona la competencia del legislador para regular la prestación de los servicios públicos, prevista de manera explícita en el artículo 150.23 de la Constitución Política<sup>48</sup>, ni la financiación del servicio de alumbrado público por medio de una **contribución especial**, ni siquiera los elementos de este tributo definidos por la ley<sup>49</sup>, sino que se centra en que la **destinación específica de la contribución descrita en las disposiciones demandadas, vulnera el principio de autonomía territorial, pues a juicio del demandante la creación de tributos con destinación específica es exclusiva de las autoridades locales, conforme al derecho que la Constitución Política les reconoce en el artículo 287.3 y otros.***

*61. Sobre este cargo en particular, para efectos de responder al problema jurídico de si **la destinación específica de la contribución especial prevista para cubrir los costos y gastos eficientes de las actividades relacionadas con la prestación del servicio público***

---

<sup>48</sup> Ver también Arts. 365 y 367 de la Constitución Política.

<sup>49</sup> Los costos y gastos de prestación del servicio “se determinarán de conformidad con la metodología que para tales efectos establezca el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue”. Los sujetos pasivos del tributo son los consumidores del servicio de energía eléctrica, sean usuarios del servicio público domiciliario o autogeneradores, y, “en los casos en que no se realicen consumos de energía eléctrica, los propietarios de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial que se encuentren dentro de la jurisdicción del respectivo municipio o distrito”. La distribución del costo a recuperar corresponde a los concejos conforme a la metodología fijada por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue, considerando el volumen de energía consumida por los consumidores o el avalúo catastral del predio de los no consumidores, teniendo en cuenta el área de influencia del servicio. La definición de los procedimientos de recaudo corresponde a los alcaldes.

**esencial de alumbrado público, vulnera el derecho de las entidades territoriales a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y el principio de autonomía territorial, es necesario recordar que la Constitución Política define la existencia de tres tipos de tributos -el impuesto, la contribución y la tasa-<sup>50</sup>, de los cuales los dos últimos, por su propia naturaleza, están atados a una destinación específica (ver supra Sección E de esta providencia, numerales 35 a 48), como podría ser la financiación para la prestación de un servicio público esencial. En consecuencia puede decirse que la Carta da la posibilidad de establecer gravámenes en estas tres modalidades, sin preferencia por alguna de las tres formas de tributos, y de paso, dispone que los tributos creados en virtud de la soberanía tributaria del legislador sean entregados para su disfrute y administración a las entidades territoriales.**

(...)

63. El impuesto “no incorpora una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado” y, respecto de su administración, “el Estado dispone de él con base en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva”. **La tasa y la contribución, por el contrario, tienen una naturaleza retributiva, pues buscan “compensar un gasto público del Estado para prestar un servicio público”, y en el caso específico de la contribución especial busca compensar los beneficios recibidos causados por inversiones públicas realizadas por el Estado.**

(...)

65. Esta circunstancia obliga, como quedó consignado en la consideración 48 de esta sentencia, a interpretar sistemáticamente la Constitución para reconocer que la existencia de **rentas tributarias que tienen ínsito el carácter de destinación específica es compatible con la autonomía territorial, en tanto brinda mecanismos para financiar las tareas y prerrogativas destinadas a las entidades territoriales, y no riñe con ella por cuanto la definición de la destinación específica se encuentra ligada a la naturaleza del tributo y no a una intención del legislador de sustraer ilegítimamente competencias del nivel territorial.**

66. Surge entonces la pregunta de si, por el solo hecho de que el legislador cree una contribución especial para el nivel territorial, aquello implicará automáticamente el desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales, pues se está disponiendo con ello la destinación específica de los recursos recaudados. La respuesta a partir de nuestra Constitución es que no existe tal afectación de la autonomía territorial pues el constituyente: (i) determinó que las contribuciones están encaminadas en su régimen al propósito de “recuperación de los costos de los servicios que les presten o [la] participación en los beneficios que les proporcionen”<sup>51</sup>; (ii) **no limitó al legislador en la escogencia de la tipología de los tributos de las entidades territoriales, pudiendo optar libremente por la creación de impuestos, tasas o contribuciones;** (iii) en este sentido, si el legislador crea tasas o contribuciones para el nivel territorial, debe atender el propósito constitucional de recuperar los costos o retribuir la

<sup>50</sup> Cfr. Constitución Política, Art. 338.

<sup>51</sup> Ver supra Sección E de esta providencia, numerales 35 a 48.

participación de los obligados en los beneficios; y como consecuencia de esto, (iv) **necesariamente deberá definir una destinación específica para los recursos recaudados mediante tasas y contribuciones**, sin que se pueda suponer que con ello pretende invadir el ámbito de autonomía de las entidades, **sino hacer realidad la cualificación constitucional de este tipo de tributos.**

**En el presente caso, la opción que tomó el legislador para el establecimiento del mecanismo de financiación del alumbrado público fue la de la contribución especial, que como se dijo por parte de esta Corte al analizar la contribución especial de valorización, “por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una “imposición de finalidad”, esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia”<sup>52</sup>. Este mecanismo, lejos de minar la autonomía territorial por una sustracción ilegítima de competencias por parte del legislador, brinda una plataforma tributaria adecuada para la financiación de un servicio público esencial, fundamental para la comunidad. Hay que recordar que “[l]a destinación de los ingresos por [alumbrado público], si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de éste, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público”<sup>53</sup>, situación que se presenta con claridad en el presente caso.**

67. Hay que desatacar que se reconoce que el **ámbito de configuración del legislador en materia tributaria es amplio aunque no ilimitado**, y que algunos de sus límites están dados precisamente por el principio de autonomía territorial reconocido en la Carta. Sin embargo, en tratándose de **la creación de contribuciones especiales del nivel territorial, el elemento de destinación específica de los recursos recaudados no conlleva per se la inconstitucionalidad de la norma, ya que es consustancial a la naturaleza del tributo elegida por el legislador**. Si se admitiera lo contrario, en el sentido expuesto por la demanda analizada, **se restringiría la facultad legislativa, al hacerle imposible la creación de una contribución especial sin infracción de un principio de autonomía territorial; esto conduciría a que sólo mediante impuestos podría financiarse el funcionamiento de las entidades territoriales, situación inadmisibles desde el punto de vista constitucional que reconoce la existencia de contribuciones y tasas, y además inconveniente desde el punto de vista de las propias entidades territoriales al ver limitados injustificadamente los mecanismos para su financiación**. Esta Corte considera, contrario a lo expuesto en la demanda, que el principio de autonomía territorial en casos como este no debe entenderse como contrapuesto a **la facultad de configuración legislativa, sino en concordancia con el mismo, en el sentido de**

---

<sup>52</sup> Sentencia C-495 de 1998 M.P. Antonio Barrera Carbonell, citada por las sentencias C-525 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda y C-903 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas, entre otras. (subrayas fuera del texto original).

<sup>53</sup> *Ibíd.*

**admitir la posibilidad para el legislador de establecer contribuciones y tasas, dando el alcance y la naturaleza jurídica y constitucional, es decir, con destinación atada a la recuperación de los costos o a la participación en beneficios<sup>54</sup>.**

(...)

69. Finalmente, no sobra recordar que la soberanía tributaria es, en tiempo de paz, **un atributo concurrente del legislador**. La Constitución Política indica con claridad que el derecho de las entidades territoriales para “[a]dministrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”<sup>55</sup>, es una atribución que se ha de ejercer “dentro de los límites que imponen la Constitución y la ley”<sup>56</sup>, de lo que se deriva que si el legislador decide crear una contribución o una tasa como gravamen territorial, el campo de acción para las entidades territoriales quedará circunscrito a la naturaleza del tributo que lleva insita la destinación específica de los recursos recaudados. **En el caso del alumbrado público, la configuración legislativa de la contribución especial le impone a la entidad territorial la destinación de los recursos de manera exclusiva para sufragar los costos de la prestación del servicio, pero salvaguarda un grado de autonomía razonable al mantener la renta de carácter municipal o territorial, sin conceder exenciones, ni asumiendo el legislador la facultad de establecer directamente la tarifa, al brindarle la posibilidad de optar por otros mecanismos de financiación de la prestación del servicio de alumbrado público, y al otorgarle a los entes territoriales la discrecionalidad de adoptar o no la contribución, respetando la destinación de origen legal. -Subraya y negrilla fuera del texto-**.

Ahora descendiendo sobre el caso concreto, con la información suministrada al interior del Decreto 059 de 24 de marzo de 2020, la Sala podía establecer la destinación final del recurso, pues en el artículo primero solamente se hizo referencia a que se contracreditaría el rubro del presupuesto de gastos de la vigencia 2020, identificado con el código 203160102001 destinado a la Modernización de alumbrado público por valor de mil millones de pesos (\$1.000.000.000), para reorientarlos o acreditar el gasto en la atención de la emergencia derivada de la propagación del coronavirus – COVID-19.

Por ello se hacía indispensable solicitar al Municipio de Puerto Boyacá el envío de los instrumentos en los cuales fueron plasmados el presupuesto vigencia

---

<sup>54</sup> Es importante mencionar que por la naturaleza jurídica de las tasas y las contribuciones, cuya esencia es la de tener una destinación específica, no hay lugar a emplear un test de proporcionalidad estricto, el cual solo tendría lugar en el caso de que se tratase de un impuesto.

<sup>55</sup> Constitución Política, Art. 287.

<sup>56</sup> *Ibíd.*

2020 y su respectiva liquidación, a fin de establecer la fuente de los recursos a contracreditar.

En el Acuerdo No. 029 de 6 de diciembre de 2019, “**POR LE CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPREDIDA DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**” (págs. 2-17 Archivo 19), al establecer el presupuesto de ingresos, en el artículo 1º dispuso lo siguiente:

“**ARTÍCULO 1º:** Fijese el cómputo total de los ingresos del Municipio de Puerto Boyacá, para la vigencia fiscal del primero 1º de enero al 31 de diciembre de 2020, en la suma de **sesenta mil trescientos ochenta y seis millones trescientos treinta mil seiscientos sesenta y tres pesos (60.383.330.763)**, distribuidos de la siguiente manera:

<b>RUBRO</b>	<b>DESCRIPCIÓN RUBRO</b>	<b>INICIAL</b>
<b>1</b>	<b>PRESUPUESTO DE RENTAS</b>	<b>60.386.330.763</b>
<b>101</b>	<b>INGRESOS ALCALDÍA</b>	<b>60.386.330.763</b>
<b>10101</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>60.386.330.763</b>
<b>1010101</b>	<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>16.678.676.948</b>
(...)	(...)	(...)
<b>10101015</b>	<b>IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO</b>	<b>4.815.740.547</b>
<b>101010151</b>	<b>DESTINACIÓN ESPECÍFICA</b>	<b>4.815.740.547</b>
<b>101010151001</b>	<b>IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO</b>	<b>4.403.740.547</b>
<b>101010151002</b>	<b>IMPUESTO ALUMBRADO PÚBLICO - CONVENIO</b>	<b>412.000.000</b>
(...)	(...)	(...)

(...)” Pág. 5 y 6 Archivo 19) -Resalta la Sala-

Por su parte el artículo segundo del mencionado acuerdo municipal, al apropiar el presupuesto de gastos del Municipio de Puerto Boyacá, estableció, lo siguiente:

“**ARTÍCULO 2º:** Aprópiase para atender los gastos del Municipio de Puerto Boyacá, para la vigencia fiscal del primero 1º de enero al 31 de diciembre de 2020, en la suma de **sesenta mil trescientos ochenta y seis millones trescientos treinta mil setecientos sesenta y tres pesos (60.386.330.763)**, distribuidos de la siguiente manera:

<b>DESCRIPCIÓN RUBRO</b>	<b>VALOR</b>
<b>PRESUPUESTO DE GASTOS</b>	<b>60.386.330.763</b>

<b>EGRESOS ALCALDÍA</b>	<b>60.386.330.763</b>
<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>10.849.710.258</b>
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	10.226.445.554
<b>CORPORACIONES ADMINISTRATIVA Y DE CONTROL</b>	<b>623.264.704</b>
CONCEJO MUNICIPAL	458.055.562
PERSONERÍA MUNICIPAL	165.209.142

<b>SERVICIO A LA DEUDA</b>	<b>2.042.031.475</b>
----------------------------	----------------------

<b>GASTOS DE INVERSIÓN</b>	<b>47.494.589.030</b>
(...)	(...)
SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS	4.815.740.547

(...)” (Pág. 12 Y 13 Archivo 19). -Resalta la Sala-

Por su parte, el Decreto No. 143 de diciembre 13 de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE LIQUIDA EL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020 Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES” (Págs. 18-51 Archivo 19), al liquidar el presupuesto de ingresos estableció:

“**ARTÍCULO 1º:** Fijese el cómputo total de los ingresos del Municipio de Puerto Boyacá, para la vigencia fiscal del primero de enero 1 al 31 de diciembre de 2020, en la suma de **sesenta mil trescientos ochenta y seis millones trescientos treinta mil setecientos sesenta y tres pesos (60.386.330.763)**, distribuidos de la siguiente forma:

<b>RUBRO PRESUPUESTAL</b>	<b>DESCRIPCIÓN RUBRO</b>	<b>PRESUPUESTO APROBADO</b>
1	PRESUPUESTO DE RENTAS	60.386.330.763
101	INGRESOS ALCALDÍA	60.386.330.763
10101	INGRESOS CORRIENTES	60.386.330.763
1010101	INGRESOS TRIBUTARIOS	16.678.676.948
(...)	(...)	(...)
10101015	IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO	4.815.740.547
101010151	DESTINACIÓN ESPECÍFICA	4.815.740.547
101010151001	IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO	4.403.740.547
101010151002	IMPUESTO ALUMBRADO PÚBLICO - CONVENIO	412.000.000
(...)	(...)	(...)

(...)” (pág. 19 Archivo 19) -Resalta la Sala-

Por su parte, en relación con la liquidación de los gastos, estableció:

**“ARTÍCULO 2º:** Aprópiase para atender los gastos del Municipio de Puerto Boyacá, para la vigencia fiscal del primero de enero 1 al 31 de diciembre de 2020, en la suma de suma de **sesenta mil trescientos ochenta y seis millones trescientos treinta mil setecientos sesenta y tres pesos (60.386.330.763)**, distribuidos de la siguiente forma:

<b>RUBRO PPTAL</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL RUBRO PPTAL</b>	<b>TIP O</b>	<b>FUENTE PPAL</b>	<b>DESCRIPCIÓN FUENTE PPAL</b>	<b>PRESUPUESTO APROBADO</b>
2	PRESUPUESTO DE GASTOS	MAYOR	-	TOTAL RUBRO	\$60.386.330.763.00
20	EGRESOS ALCALDÍA	MAYOR	-	TOTAL RUBRO	\$60.386.330.763.00
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
203	GASTOS DE INVERSIÓN	MAYOR	-	TOTAL RUBRO	\$47.494.589.030.00
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
20316	SECTOR: SERVICIOS PÚBLICOS	MAYOR	-	TOTAL RUBRO	\$4.815.740.547.00
2031601	PROGRAMA: GENERANDO DESARROLLO PRODUCTIVIDAD Y COMPETIVIDAD MEJORANDO LOS SERVICIOS PÚBLICOS	MAYOR	-	TOTAL RUBRO	\$4.815.740.547.00
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
203160102	PROYECTO: IMPLEMENTACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO EN EL ÁREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ	MAYOR	-	TOTAL RUBRO	\$2.350.000.000.00

20316010 2001	MODERNIZA CIÓN DEL SISTEMA DE ALUMBRAD O PÚBLICO	DET ALL E	-	TOTAL RUBRO	\$2.350.000.0 00.00
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)

(...)” (Págs. 23, 29 y 48 Archivo 19). -Resalta la Sala-

De conformidad con lo señalado en el artículo 1° del Decreto 059 de 24 de marzo de 2020<sup>57</sup>, el rubro a contracreditar corresponde al código 203160102001 denominado modernización del sistema de Alumbrado Público, en la suma de mil millones de pesos (\$1.000.000.000), que como se desprende del Decreto de Liquidación y del Acuerdo de Presupuesto, proviene del recaudo del “impuesto de alumbrado público”<sup>58</sup>, reorientando parte de los \$2.350.000.000 presupuestados para la modernización de ese servicio, a fin de atender la emergencia sanitaria, con lo cual se concluye que esa renta tiene una naturaleza de destinación específica, como en dichos instrumentos se consigna.

Conforme a lo anterior, **no queda duda para la Sala que la contribución recaudada por alumbrado público, constituye una renta de destinación específica de creación legal -Ley 1753 de 2015 reglamentada por el Decreto 1073 de 2015-, encaminada a obtener recursos para la financiación del servicio de alumbrado público, entre las cuales se encuentra la modernización, expansión y reposición de las redes de alumbrado, cumpliendo así con el primer requisito establecido en el Decreto 461 de 2020, en tanto no se trata de una renta de creación constitucional.**

<sup>57</sup> “**ARTICULO PRIMERO.** Contra redítese del Presupuesto de gastos del Municipio de Puerto Boyacá para la vigencia fiscal del 2020 en la suma de **MIL MILLONES DE PESOS (\$ 1.000.000.000.00)**, de acuerdo con los siguientes por menores:

2	<b>PRESUPUESTO DE GASTOS</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
20	<b>EGRESOS ALCALDIA</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
203	<b>GASTO DE INVERSION</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
20316	<b>SECTOR SERVICIOS PUBLICOS</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
203160102	<b>PROYECTO: IMPLEMENTACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PUBLICO EN EL AREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACA</b>	<b>1.000.000.000.00</b>
203160102001	Modernización del sistema de alumbrado publico	1.000.000.000.00

(...)” (Pág. 3 archivo 2)

<sup>58</sup> Si bien técnicamente hablando no se trata de un impuesto se entiende que hace alusión a la contribución por alumbrado público que tiene destinación específica para la modernización de ese servicio como ya se analizó en la normatividad y jurisprudencia en cita.

*Como se observa, en el Decreto no se hace modificación a las Ley 1753 de 2015, ni los Decretos 1073 de 2015 y 943 de 2018, **se limita a reorientar** esa renta para la atención de la emergencia, y tal modificación presupuestal recae sobre el presupuesto de la vigencia 2020, con lo cual se concluye que el Decreto analizado se ajusta a los condicionamientos señalados por la Corte Constitucional en comunicado 24 de la sentencia C-169 de 2020.*

*Ahora, en cuanto a la temporalidad, habrá de señalarse que la emergencia sanitaria fue declarada en Resolución 385 de 12 de marzo, en los siguientes términos: “Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional **hasta el 30 de mayo de 2020**. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.”, como el Decreto 059 de 2020, fue expedido el **24 de marzo de 2020**, se satisface el requisito de temporalidad señalado en el artículo 3º del Decreto 641 de 2020.*

*Por último, resta analizar si la destinación de esa renta -Prevención y Atención Pandemia COVID-19- dispuesta en el artículo segundo del Decreto Municipal 059 de 24 de marzo de 2020, cumple con la finalidad descrita en el Decreto Legislativo 417 de 2020, sin mayor dificultad, se concluye que así es, en tanto, la modificación en el presupuesto de gastos, señala de manera específica que los recursos serán destinados a la atención de la emergencia sanitaria, una de las causas por las cuales se declaró el EESE en el mencionado Decreto Legislativo.*

*Por lo anterior, la Sala concluye que los artículos 1º y 2º se encuentran ajustados a derecho.*

#### **2.7.2.2.2. Sobre la vigencia del acto administrativo:**

*El artículo tercero del decreto municipal prevé que estaría vigente a partir de la fecha de expedición.*

El artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 prevé que los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras **no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.**

Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 26 de febrero de 2015 con ponencia de la Consejera Doctora Martha Teresa Briceño de Valencia, en el proceso radicado con número 25000-23-27-000-2011-00268-01(20597), explicó que, “una vez proferido, el acto administrativo **empieza a producir efectos después de su publicación** o notificación, según sea este de carácter general o particular.” Así mismo, la Corte Constitucional en la sentencia C-957 de 1999 argumentó:

*“En el caso de los actos contenidos en el artículo 8° de la ley 57 de 1985, subrogado parcialmente por el artículo 119 de la ley 489 de 1998<sup>59</sup>, es preciso señalar que por la naturaleza de los actos y normas allí enunciadas, como lo son los actos legislativos, las leyes **y los actos administrativos del orden nacional o territorial, por ser generales, impersonales y abstractos, e involucrar el interés general**, el legislador es exigente en determinar el momento a partir del cual inicia su vigencia. Y dada la trascendencia de los mismos, **resulta pertinente condicionar la vigencia y oponibilidad del acto a la publicación del mismo** en el diario o boletín oficial para asegurar los principios y derechos enunciados, lo cual como ya se anotó, no afecta la existencia y validez del acto legislativo, de la ley ni del acto administrativo. Lo cual, en criterio de la Corte, permite concluir que los preceptos que se examinan se encuentran ajustados y conformes al ordenamiento constitucional.”*

Lo anterior, aunado a que desde la Ley 57 de 1985, reiterada por el artículo 379 del Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, se dispuso:

**ARTÍCULO 1º.** La Nación, los Departamentos y los Municipios. incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos.”

En ese sentido, si bien el decreto municipal existe y se presume legal desde su expedición, no puede entenderse que sus efectos se entiendan desde esta

---

<sup>59</sup> “Artículo 119.Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: (...)”

*pues, de acuerdo con la ley y jurisprudencia, deviene indispensable su publicación en el diario oficial o gaceta municipal.*

*Por lo anterior, se declarará legal el artículo **tercero** bajo el entendido que el Decreto empezó a regir desde la fecha de su publicación.*

#### **2.7.2.2.3. Las decisiones a adoptar:**

*En conclusión, los artículos 1º y 2º del Decreto No. 059 de 24 de marzo de 2020 cumple con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, toda vez que (i) busca conjurar los efectos de la pandemia generada por el Covid-19 y (ii) justifica la reorientación de una renta de destinación específica para ello, con fundamento en las facultades otorgadas en el Decreto 641 de 2020, (iii) dicha operación presupuestal no implicó modificación a la ley que creó dicha renta o los decretos que la reglamentan, (iv) Dicha renta es de creación legal y no constitucional y (v) el decreto se expidió dentro de la vigencia de la emergencia sanitaria, concluyendo la Sala que dichas normas resultan legales.*

*En cuanto al artículo tercero, se declarará su legalidad condicionada baja el entendido que el Decreto empieza a regir a partir de su publicación.*

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

### **FALLA**

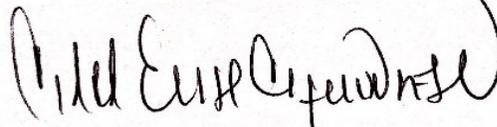
**Primero.** *Declarar la legalidad de los artículos 1º y 2º del Decreto 059 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Puerto Boyacá, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.*

**Segundo.** *Declarar la legalidad del artículo 3º del Decreto 059 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Puerto Boyacá, bajo el entendido que el decreto empieza a regir a partir de la fecha de su publicación.*

**Tercero.** En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

Notifíquese y Cúmplase,



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

(ACLARO EL VOTO)



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

(SALVO VOTO)

*Medio de Control: Control inmediato de legalidad*

*Autoridad: Municipio de Puerto Boyacá*

*3-33-000-2020-00602-00*



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

**HOJA DE FIRMAS**

Decreto No. 059 de 24 de marzo de 2020

Autoridad: Municipio de Puerto Boyacá

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00602-00