

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

RADICACIÓN: 150012333000202000739-00

REMITENTE: MUNICIPIO DE VIRACACHA

DECRETO No. 0046 DE 2020

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia dentro del medio de control de la referencia, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

2.1.- Del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 y las medidas adoptadas.

El presidente de la República y los ministros del Despacho, en aplicación de las facultades previstas en el Artículo 215 de la Constitución Política, suscribieron el Decreto 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"*¹.

En dicha decisión, se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria, por la Organización Mundial de la Salud –OMS_, de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19, debido a la velocidad de su propagación. En relación con

¹<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resultaba grave e inminente, pues afecta la Salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, el aumento exponencial de casos de contagio del Coronavirus COVID- 19; finalmente, en el aludido decreto legislativo, se justificó la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar los efectos de la crisis advertida, por lo que resultaba necesario adoptar las medidas extraordinarias conforme a las previsiones del artículo 215 Superior².

En consecuencia, en el mencionado decreto legislativo, se enunció una serie de medidas que serían adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia y se precisó que, de resultar necesario, se diseñarían estrategias adicionales para afrontar la crisis.

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

- Disposición de recursos que se encuentren a cargo de la Nación y 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.
- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el decreto.
- La adopción de medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal; estas medidas deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.
- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías –FNG, mediante el aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas y subsidiar las comisiones de las garantías

² La Corte Constitucional, ha decantado la configuración de los siguientes presupuestos característicos de la declaratoria de emergencia, a saber: (i) los hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan calamidad pública (elemento fáctico); (ii) la gravedad e inminencia de la perturbación o amenaza (elemento valorativo) y (iii) la justificación orientada a concluir que la grave perturbación generada con los estados de emergencia, no puede ser conjurada con las funciones ordinarias atribuidas a las autoridades estatales.

otorgadas por el FNG.

- La creación de un Patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial para la financiación e inversión de proyectos destinados a atender, mitigar y superar los efectos causados por la emergencia.

- Medidas que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, medidas que deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República y adelantar los procesos de enajenación de activos de forma ágil.

- Analizar las medidas tributarias para permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos y para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el Comercio.

- Medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular, la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Medidas referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de las crisis.

- Mecanismos para facilitar procesos de reorganización e insolvencia empresarial.

- El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, como herramienta esencial para permitir la protección de la vida y de la salud de los colombianos.

- Medidas extraordinarias encaminadas a que los habitantes del territorio puedan atender las obligaciones de diferente índole – 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 la fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

- Expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de

notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

- Expedición de normas por parte del Gobierno Nacional para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la ley 9 de 1979 y en la ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

- Medidas para garantizar la prestación de servicios públicos – flexibilizar criterio de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria de abastecimiento a los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento-.

- Con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia derivada de la pandemia COVID 19, se autoriza al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, obtengan el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia.

- Autorizar la entrega de transferencias monetarias adicionales extraordinarias a favor de los beneficiarios de los programas Familias en acción, Colombia Mayor, Jóvenes en acción y de la compensación del impuesto sobre las rentas IVA.

- Modificación de las disposiciones normativas del Sistema General de Regalías - SGR- para garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la pandemia COVID- 19.

- Acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria.

De esta manera, el artículo 3º dispuso **autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a las medidas enunciadas en este decreto y todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos**, en virtud de lo cual el presidente de la República y los Ministros de

Despacho, suscribieron los Decretos que se enuncian a continuación:

2.2.- Decreto 461 de 2020 y la autorización temporal³ a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas de destinación específica para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.

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*", mencionó la necesidad de adoptar medidas excepcionales, inmediatas y temporales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida, requiriéndose flexibilizar los requisitos contemplados en la normativa presupuestal para una asignación eficiente y urgente de los recursos.

En ese sentido, dispuso que las entidades territoriales, en el marco de su autonomía, quedaban facultadas a través de sus gobernadores y alcaldes, - *sin necesidad de autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales*-, para reorientar sus rentas de destinación específica 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**, y realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales requeridas para lleva a cabo tales acciones.

A su vez, indicó que las facultades establecidas en este decreto, de ningún modo se extendían a las rentas cuya destinación específica fue establecida por la Constitución Política.

En este punto es importante mencionar que en revisión constitucional del **Decreto Legislativo 461 de 2020**⁴ la Corte Declaró la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de su artículo 1⁵, señalando que la facultad otorgada a los gobernadores y alcaldes

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

⁴ Corte Constitucional de Colombia. Comunicado No. 24. Expediente RE-241 - Sentencia C-169/20 (junio 10) M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁵ 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

para reorientar rentas de destinación específica, en primer lugar, **no los autoriza para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas**, y en segundo lugar, **sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal**.

Para arribar a esta decisión, la Corte constitucional señaló 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.)".

2.3.- Decreto 512 de 2 de abril de 2020 y la autorización temporal⁶ a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.

El Decreto 512 de 02 de abril de 2020 "Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", mencionó la necesidad crear una medida en el ámbito presupuestal, de carácter temporal, actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como mitigar sus efectos.

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..

⁶ Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el Decreto Legislativo 512 de 2020 solo podrán ejercerse **durante el término que dure la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, esto es, hasta el 16 de abril de 2020.**

De este modo, dispuso que las entidades territoriales, en el marco de su autonomía, quedaban facultadas a través de sus gobernadores y alcaldes, para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones a que hubiese lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, fuesen necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; autorizaciones que debían ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales.

2.4. Del Decreto 0046 de 02 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Viracachá.

En esta oportunidad el control inmediato de legalidad recae sobre el Decreto 0046 de 02 de abril de 2020, emanado de la alcaldía del municipio de Viracachá "*Por medio del cual se adicionan recursos al presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de Viracachá para la vigencia fiscal 2020, fondo local de salud*".

En la parte motiva, se advierte que el mismo se fundamentó en las siguientes normas:

i) De orden constitucional: Artículos 2 y 209.

ii) De orden legal:

- Ley 100 de 23 de diciembre de 1993.
- Ley 819 de 09 de julio de 2002.
- Ley 1176 de 27 de diciembre de 2007.
- Ley 1523 de 24 de abril de 2012, artículo 12.

iii) Decretos y resoluciones de orden nacional:

- Decreto 111 de 18 de enero de 1996, artículo 71 y 82.
- Resolución 385 de 12 de marzo de 2020.
- Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.
- Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.
- Decreto Legislativo 512 de 02 de abril de 2020.

iv) Acuerdos, Decretos y resoluciones de orden municipal

- Decreto 0042 de 30 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la urgencia

manifiesta.

- Acuerdo 012 de 28 de noviembre de 2019, por medio del cual se aprobó el presupuesto general del Municipio de Viracachá para la vigencia 2020.

- Decreto de 068 de 30 de diciembre de 2019, por medio del cual se liquidó el presupuesto general del Municipio de Viracachá para la vigencia 2020.

Así, la parte resolutive del acto administrativo, dispuso:

"ARTÍCULO PRIMERO: *Reorientese rentas de destinación específica con el fin de llevar a cabo acciones para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia. Estos recursos serán reorientados para la adquisición insumos y elementos necesarios para la prevención y control del covid19.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Adicionar recursos del Fondo Local de Salud a ingresos del Presupuesto Municipal, para la vigencia fiscal del 2020 en la suma de SETENTA Y CINCO MILLONES CIENTO CUARENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS (\$75.146.263) MONEDA LEGAL, según el siguiente detalle:*

1	INGRESOS TOTALES	75,146,263
11	INGRESOS CORRIENTES	75,146,263
112	NO TRIBUTARIOS	75,146,263
1127	FONDOS ESPECIALES	75,146,263
11271	FONDO LOCAL DE SALUD	75,146,263
112711	REGIMEN SUBSIDIADO	75,146,263
112713	OTROS GASTOS EN SALUD	75,146,263
1127134	<i>Excedentes cuenta maestra régimen subsidiado</i>	<i>75,146,263</i>

ARTÍCULO TERCERO: *Adicionar recursos del Fondo Local de Salud a gastos del Presupuesto Municipal, para la vigencia fiscal del 2020 en la suma de SETENTA Y CINCO MILLONES CIENTO CUARENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS (\$75.146.263) MONEDA LEGAL, según el siguiente detalle:*

2	GASTOS	75,146,263
22	INVERSION	75,146,263
221	<u>CON RECURSOS DEL SGP FORZOSA INVERSIÓN</u>	75,146,263
2213	FONDO LOCAL DE SALUD	75,146,263
22133	OTROS GASTOS EN SALUD	75,146,263
221334	<i>Otros gastos- Emergencia Sanitaria</i>	<i>75,146,263</i>

ARTÍCULO TERCERO: *Envíese copia del presente Decreto a la Oficina de la Secretaría de Hacienda Municipal, para los fines legales y fiscales a que haya lugar.*

ARTÍCULO CUARTO: *Envíese copia del presente Decreto al Tribunal Administrativo de Boyacá para control de legalidad.*

ARTÍCULO QUINTO: *El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de expedición.*

Dado en Viracachá Boyacá a los dos (02) días del mes de abril de 2020.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE”.

2.5. Del Control Inmediato de Legalidad

La Constitución Política de Colombia, dispuso que tanto el decreto de declaratoria de estado de excepción, como los decretos legislativos que lo desarrollan y las demás decisiones de naturaleza administrativa o reglamentaria que concretan las medidas adoptadas por los decretos con fuerza de ley, deben ser objeto de control.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad se erige como el mecanismo jurídico previsto para “(...) *examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo*”⁷.

El artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 – Ley estatutaria de los estados de excepción-, reguló el control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

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

Valga precisar que el artículo 136 del C.P.A.C.A. consagra en términos idénticos a los plasmados en el artículo 20 *ibidem*, el control inmediato de legalidad, como uno de los medios de control que debe tramitarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de marzo de 2012, expediente 11001031500020100036900 (CA). C.P. Hugo Fernando Batidas Bárcenas.

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

Al respecto, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento se refirió a los asuntos susceptibles de control inmediato de legalidad como sigue:

"De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo”⁸.

2.7. Trámite del Medio de Control. - En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el alcalde del municipio de Viracachá remitió el Decreto 0046 de 02 de abril de 2020.

2.7.1. Auto avoca conocimiento.- Mediante auto notificado en el estado de fecha 12 de mayo de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 0046 de 02 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Viracachá; en la mencionada decisión judicial, igualmente se dispuso fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, así como invitar al personero del municipio a que emitiera concepto y correr traslado al Ministerio Público para que si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

2.7.2. Intervenciones procesales. - Dentro del término otorgado para el

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N.º 19. Auto de 20 de mayo de 2020. Exp. 11001-03-15-000-202001958-00 C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo guardó silencio y no allegó al expediente la información requerida mediante auto que avocó conocimiento; No obstante, se observa que, junto con el Decreto en estudio, el Municipio de Viracachá allegó los siguientes soportes:

- Certificación de 02 de abril de 2020, suscrita por la Representante Legal de ASEFIN CNC SAS en la que mencionó que el Municipio de Viracachá a fecha 31 de diciembre de 2019 cuenta con \$75.146.263 disponibles en la cuenta de ahorros denominada "Cuenta maestra régimen subsidiado SGP", para realizar la adición y suplir la emergencia actual del COVID-19.

- Cuadro Plan de acción municipal calamidad pública Decreto No. 151 de 16 de marzo de 2020, Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Viracachá.

A su vez, el personero del municipio de Viracachá no emitió concepto y tampoco se formuló escrito de intervención por parte de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

2.7.3 Concepto Ministerio Público. - La Procuradora 121 Judicial II para asuntos administrativos, emitió concepto dentro del presente asunto, en el que solicitó se declare ajustado a la normatividad el acto sometido a control inmediato de legalidad.

Así, luego de referirse a las consideraciones generales sobre los estados de excepción, al control inmediato de legalidad y a la Declaración del Estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional, abordó el estudio del caso concreto, adentrándose al análisis de las facultades en materia presupuestal territorial, preciso que en marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Decreto Legislativo No. 461 de 2020 facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica establecidas por Ley, Ordenanza o Acuerdo, encontrando de esta forma, satisfecho el requisito de tipo subjetivo relacionado con que el Decreto en estudio fue dictado por el órgano competente, fue adoptado en desarrollo de las medidas tomadas en el Estado de emergencia y guarda conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica.

A su vez, la agente del Ministerio Público señaló que el decreto objeto de control de legalidad, no solo se fundamentó en las normas de orden nacional que se han expedido con ocasión de la pandemia, sino que además se basó en las normas y principios aplicables a las entidades territoriales en materia presupuestal. Adujo que como una medida extraordinaria para enfrentar la pandemia, mediante el Decreto 461 de 2020 se facultó a gobernadores y alcaldes para que, en el marco

de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, sin acudir a las Asambleas o Concejo, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria, y a su vez, mediante el Decreto 512 de 2 de abril de 2020 los gobernadores y alcaldes fueron facultados para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, concluyendo así que el acto administrativo objeto de estudio fue proferido de conformidad con el ordenamiento jurídico.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia.

De conformidad con las previsiones de los artículos 151-14 y 185-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena del Tribunal Administrativo es competente para emitir decisión en única instancia dentro del presente asunto.

3.2. Problema jurídico.

En primer lugar, la Sala establecerá la procedencia o improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 0046 de 02 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Viracachá *“Por medio del cual se adicionan recursos al presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de Viracachá para la vigencia fiscal 2020, fondo local de salud”* y, en caso de encontrarse procedente dicho estudio, determinará si éste se ajusta o no a la legalidad.

3.3. Tesis de la Sala Plena. El Decreto 0046 de 02 de abril de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Viracachá, cumple los presupuestos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad y se encuentra debidamente ajustado al ordenamiento jurídico que regula no solamente la Declaratoria de Estado de emergencia económica Social y Ecológica (Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020), sino también a lo establecido en el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, en relación con la reorientación de rentas de destinación específica establecida en la ley, correspondientes a los excedentes de la cuenta maestra de régimen subsidiado y las respectivas adiciones al presupuesto de ingresos y gastos del Fondo Local de Salud de la vigencia 2020, con el fin de llevar a cabo acciones para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia,

destinando los recursos para la adquisición de insumos y elementos necesarios para la prevención y control del Covid-19, con lo cual también se ajusta a las normas del Decreto 512 de 2 de abril de 2020.

3.4. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso

3.4.1 Facultades para modificar el presupuesto público territorial

Aun cuando las normas contenidas en el Capítulo 3 del título XII de la Carta política, las cuales consagran los principios constitucionales que rigen la función presupuestal, hacen referencia al presupuesto general de la Nación, ellas son igualmente aplicables a las entidades territoriales de todos los órdenes por expresa disposición del artículo 353 superior. Por tanto, a nivel municipal el órgano competente para fijar el presupuesto es el Concejo, pues así lo consagra expresamente en el numeral 5º del artículo 313, según el cual, a esta Corporación Administrativa de Elección Popular le corresponde "*Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos*". Asimismo, la norma de normas establece:

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

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

A su vez, el artículo 352 superior dispone:

"Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Por su parte, el Estatuto Orgánico del Presupuesto –EOP–, esto es, el Decreto 111 de 1996, establece el régimen de modificaciones al Presupuesto General de la Nación en sus artículos 76 a 88, en los que precisa que las adiciones o traslados presupuestarios que modifiquen los montos aprobados por el Congreso deben ser efectuados mediante una ley; pese a lo anterior, **se advierte que el**

Gobierno puede hacerlos cuando se hayan decretado estados de excepción.

En efecto, los artículos 80, 83, 84 y 88 del EOP precisan lo siguiente:

"Art. 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.

(...) Art. 83. 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. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.

(...) Art. 84. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, 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.

(...) Art. 88. Los créditos adicionales al presupuesto de gastos no podrán ser abiertos por el Congreso sino a solicitud del gobierno, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público." (Negrillas fuera de texto).

En torno a la modificación del presupuesto, la Corte Constitucional en Sentencia C- 357 de 1994, al revisar la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 88 de 1993, por medio de la cual se decretó el presupuesto de rentas y gastos de la Nación para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1994, y con fundamento en las normas vigentes para ese momento, sostuvo que es una facultad que atañe únicamente al Congreso, y que es inconstitucional que la ley de presupuesto otorgue al Gobierno una prerrogativa que la Constitución no le confirió. En esa misma oportunidad, la Alta Corte concluyó que *"...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..."*.

Posteriormente, la Corte Constitucional en Sentencia C-772 de 1998 precisó que el presupuesto en el Estado Social de Derecho, es una expresión de la separación de poderes y un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, que como tal le corresponde expedir al Congreso en cuanto órgano de representación

popular. Igualmente, reiteró que la modificación del presupuesto, en cumplimiento del principio de legalidad, le corresponde al Legislador ordinario en tiempos de paz, y al extraordinario cuando se declaren estados de excepción. Así dijo la Corte:

"(...) La Ley Orgánica de Presupuesto, actualmente compilada en el Decreto 111 de 1996, prevé en sus artículos 83 y 84 la posibilidad de que el Gobierno Nacional introduzca directamente modificaciones al presupuesto general de la Nación, a través de créditos adicionales y traslados, pero única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

(...) Es decir, que en desarrollo del mandato del artículo 352 superior, el legislador, en la correspondiente ley orgánica de presupuesto, introdujo una excepción al principio rector que señala que la modificación del mismo es competencia del Congreso, tal excepción encuentra fundamento constitucional precisamente en la norma superior citada, pues en ella el Constituyente le atribuyó de manera expresa al legislador la facultad, para, a través de una ley orgánica, regular entre otros aspectos, el relativo a la modificación del presupuesto.

El citado artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece que en esos casos la fuente del gasto público será el decreto que declare el estado de excepción, es decir el correspondiente decreto legislativo (...).

Queda claro entonces, que el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, (arts. 213, 215 C.P.), en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción (...)" (Negrillas fuera de texto)

Ahora bien, el Consejo de Estado en concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil el 5 de junio de 2008⁹, mencionó:

"...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.

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, M.P. William Zambrano Cetina, Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00022-00 (1889) Actor: Ministerio del Interior y de Justicia.

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

- a) **La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente**, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. **El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.**
- 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. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.**
- c) **Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan "traslados presupuestales internos". Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión."** (Negrillas fuera de texto)

Frente a la autorización contemplada en el artículo 83 del EOP, por la cual se faculta al ejecutivo para realizar operaciones de créditos adicionales y traslados al presupuesto con el fin de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis en el estado de excepción, la Corte Constitucional en sentencia C-434 de 2017 mediante la cual se efectuó revisión automática del Decreto Legislativo 733 de 2017¹⁰, indicó que esta medida

¹⁰ "Por el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de

constituye una excepción a la regla general establecida en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política, esto es, al principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, señalando que:

*"(...) 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**". (Negrilla fuera de texto).*

En ese orden de ideas, de acuerdo con las normas y jurisprudencia referidas, pueden destacarse las siguientes reglas principales:

- A nivel municipal, corresponde al Concejo expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

En tiempos de paz o normalidad institucional:

- Las adiciones o traslados del presupuesto que modifiquen los montos aprobados por el Concejo Municipal, deben ser efectuados mediante acuerdo municipal.
- Si el Gobierno Municipal considera necesario que se modifique el presupuesto decretado por el Concejo, debe presentar a esa Corporación el proyecto de acuerdo respectivo, toda vez que como lo ha señalado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, tales decisiones no pueden ser adoptadas por el Alcalde Municipal, ya que la Constitución Política no le atribuye esa facultad.
- La realización de traslados presupuestales internos, esto es, aquellos movimientos presupuestales que no alteran 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, son competencia del ejecutivo.

Durante los estados de excepción:

Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación".

- El ejecutivo puede intervenir el presupuesto territorial, cambiar la destinación de algunas rentas, reasignar partidas y realizar operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción, si ha sido autorizado por el Gobierno Nacional para tal fin.
- Toda modificación al presupuesto territorial realizada por el ejecutivo cuando se declaran los estados de excepción debe ser informada al Concejo Municipal, dentro de los ocho días siguientes a su realización, o dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones, si no se encuentran en sesiones.

3.5. Caso Concreto.

Resulta pertinente mencionar que a efectos de proferir sentencia y a pesar que en el auto que avocó conocimiento del presente asunto se examinaron los factores formales de generalidad, temporalidad y conexidad del acto administrativo en estudio, la Sala verificará, de manera exhaustiva este último factor, con el fin de determinar la procedencia del control inmediato de legalidad, de manera que se revisará que se haya proferido como desarrollo de uno o más decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción y que cumpla los siguientes criterios adoptados por la Sala Plena con base en los pronunciamientos de las diferentes Salas Especiales conformadas al interior del Consejo de Estado¹¹:

- (i) Que no se encuentre fundado únicamente en el Decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, pues se trataría de un desarrollo inmediato del mismo.
- (ii) Que haya sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- (iii) Que a pesar de haber sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan, no se haya limitado a adoptar las medidas en ellos contenidos sin ningún desarrollo particular.
- (iv) Que las medidas adoptadas no se deriven de una potestad ordinaria asignada a la autoridad administrativa.

¹¹ Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá. Expediente: 15001-23-33-000-2020-00475-00. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortíz. Sentencia del 03 de julio de 2020.

En ese sentido, se observa que el Decreto 0046 de 02 de abril de 2020, fue expedido por el alcalde del municipio de Viracachá-Boyacá, quien se encuentra facultado para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones, conforme lo prevé el artículo 93 de la ley 136 de 1993¹².

Asimismo, al examinar la parte considerativa del acto administrativo en estudio, se tiene que además de encontrarse motivado en el Decreto 417 de marzo 17 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis derivada de la pandemia del coronavirus COVID-19, también se motivó en el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 que autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 y en el Decreto 512 de 02 de abril de 2020 que autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Tomando en consideración el marco normativo decantado en los acápites previos de esta providencia, y que el decreto expedido objeto de control de legalidad, se centra en la reorientación de rentas de destinación específica correspondientes a excedentes financieros de la cuenta maestra de régimen subsidiado y en la adición de dichos recursos al presupuesto de ingresos y gastos del fondo local de salud, considera la Sala Plena que el acto administrativo se profirió, específicamente, en desarrollo del Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, razón suficiente para establecer la procedencia del control inmediato de legalidad sobre el mismo.

En ese orden de ideas, la Sala pasará a establecer si el Decreto No. 0046 de 2020 se ajusta a la legalidad, memorando inicialmente que de conformidad con el Decreto No. 461 de 22 de marzo de 2020, los gobernadores y alcaldes están facultados para reorientar las rentas de destinación específica de las entidades territoriales y realizar las respectivas adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, sin autorización de las asambleas

¹² "**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."

departamentales o los concejos municipales siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Que el acto administrativo haya sido expedido a partir de la vigencia del Decreto Legislativo No. 461, esto es, a partir del 22 de marzo de 2020.
- Que las facultades en mención se ejerzan durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria¹³.
- Que solo pueden reorientarse recursos 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.
- Que en ningún caso podrán reorientarse las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Y de conformidad con lo decidido por la Corte en revisión Constitucional del Decreto 461 de 2020:

- Que no modifique las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de las rentas de destinación específica.
- Que sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal (2020).

Debe señalar la Sala respecto de los recursos que fueron objeto de reorientación dispuesta por el decreto 046 de 2 de abril de 2020, que respecto a los saldos de las cuentas maestras del régimen subsidiado (siendo el tema que nos ocupa), la Ley 1608 de 2013¹⁴ en su artículo 2º estableció los usos que podrían dársele a estos recursos **siempre y cuando no sean requeridos para garantizar los compromisos y contingencias derivados del Régimen Subsidiado de Salud y descontados los que se encuentren previstos para utilizarse conforme a lo señalado en el artículo 89 de la Ley 1485 de 2011**, así:

1) Para asumir el esfuerzo propio a cargo de los municipios y distritos, que, durante las vigencias de 2011, 2012 y 2013 se deba aportar en la cofinanciación del Régimen Subsidiado de Salud;

¹³ Mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, mediante Resolución No. 844 de 26 de mayo de 2020 se prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.

¹⁴ Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.

2) Para pagar los servicios prestados a la población pobre no asegurada y para el pago de los servicios no incluidos en el Plan de Beneficios a cargo del departamento o distrito asumidos por Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas o privadas;

3) Para financiar programas de saneamiento fiscal y financiero de Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio y alto en cumplimiento de la Ley 1438 de 2011;

4) Para inversión en el mejoramiento de la infraestructura y dotación de la red pública de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, en el marco de la organización de la red de prestación de servicios;

5) Para financiar en los municipios y distritos categorías Especial, 1 y 2, pruebas piloto que permitan hacer ajustes a la UPC del Régimen Subsidiado de Salud-.

Además de los usos mencionados, el artículo 24 del Decreto Legislativo 538 de 12 de abril de 2020, adicionó un párrafo al artículo 2 de la Ley 1608 de 2013, así:

*"Parágrafo. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID19, **autorícese a las entidades territoriales a utilizar los excedentes de cuentas del régimen subsidiado para realizar las acciones de salud pública, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.** Lo anterior, sin perjuicio de los valores ya comprometidos en los Planes de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público."*

Bajo este contexto, al analizar el Decreto 0046 de 02 de abril de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Viracachá, se evidencia que fue expedido con posterioridad a la publicación del decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 y dentro del término de la declaratoria de la emergencia sanitaria. No obstante, fue expedido con anterioridad a la publicación del decreto legislativo 538 de 12 de abril de 2020 por lo que no le aplicarían sus preceptos.

Ahora bien, conforme se lee en el artículo primero del Decreto 0046 de 2020, la reorientación de rentas de destinación específica se realizó con el fin de llevar a cabo acciones para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y los recursos se destinarían para la adquisición de insumos y elementos necesarios para la prevención y control del Covid-19.

De otro lado, al examinar los recursos objeto de reorientación presupuestal, se tiene que se trata de efectivo disponible a 31 de diciembre de 2019 en la cuenta de ahorros del municipio de Viracachá denominada: "CUENTA MAESTRA REGIMEN SUBSIDIADO SGP" con número 4-1563-3-00426-4 del Banco Agrario de Colombia, para realizar la adición y suplir la emergencia actual del COVID-19, conforme a certificación suscrita por la señora Nubia Esperanza Sosa Cuervo en calidad de representante legal de ASEFIN CNC S.A.S., (contadora del municipio conforme a la parte considerativa del decreto¹⁵). Por su parte, en la parte motiva del decreto se adujo que las adiciones allí presentadas ***corresponden a recursos sin precisar y sin uso alguno durante las vigencias anteriores provenientes de excedentes financieros cuenta maestra de régimen subsidiado***, de modo que en el artículo segundo de la parte resolutive al realizar la adición de recursos del fondo local de salud al presupuesto de ingresos del municipio, se estipuló conforme al rubro 1127134 que se trata de excedentes de la cuenta maestra régimen subsidiado.

En este punto es importante mencionar que la fuente de los recursos a reorientar constituye un factor determinante a la hora de establecer su legalidad, toda vez, que como sucede en el caso concreto, en tratándose de excedentes financieros de la cuenta del régimen subsidiado, estos tienen destinación específica por Ley, siendo admisible la reorientación de estos recursos por parte del alcalde y la realización de las operaciones presupuestales necesarias para tal fin, sin autorización del concejo municipal, en los términos del Decreto 461 de 2020, esto es, para 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 por el Decreto 417 de 2020, *-antes de la modificación que introdujo el Decreto 538 de 12 de abril de 2020-*, y para realizar las acciones de salud pública, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, *-después de la modificación que introdujo el Decreto 538 de 12 de abril de 2020-*, recordando que este Decreto Legislativo estableció que los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley.

¹⁵ En la parte considerativa del Decreto 0046 de 2020 se lee: "Que el Municipio ha expedido certificado por el contador del municipio de fecha 03 de abril de 2020 del valor existente en cuenta bancaria de recursos FLS en los términos del Art. 82 del Decreto 111 de 1996, que sirven para fortalecer aumentar los créditos presupuestales considerados dentro del presupuesto de la vigencia, provenientes del FLS". (Entendiendo que la fecha de expedición del certificado por el contador del municipio fue el 02 de abril de 2020, conforme a archivo que adjuntó el municipio de Viracachá).

En ese orden de ideas, concluye la Sala que el Decreto 0046 de 02 de abril de 2020, se encuentra debidamente ajustado al ordenamiento jurídico que regula no solamente la Declaratoria de Estado de emergencia económica Social y Ecológica (Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020), sino también a lo establecido en el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, teniendo en cuenta que el **artículo primero** reorientó rentas de destinación específica con el fin de llevar a cabo acciones para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de emergencia, reorientando estos recursos para la adquisición de insumos y elementos necesarios para la prevención y control del Covid-19, sin embargo, precisa la Sala que la mencionada reorientación deberá entenderse realizada sólo frente a los recursos correspondientes a los excedentes de la cuenta maestra de régimen subsidiado existentes a la fecha en que el Contador Público del municipio de Viracachá certificó su disponibilidad.

Respecto a los **artículos segundo y tercero**, se establece que se dedicaron a realizar las adiciones al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2020, por el valor certificado correspondiente a los excedentes de la cuenta maestra del régimen subsidiado, imputándolos a los rubros respectivos del Fondo Local de Salud, esto es, en el presupuesto de ingresos al rubro 1127134 denominado *excedentes cuenta maestra régimen subsidiado* por valor de **\$75.146.263** y en el presupuesto de gastos al rubro 221334 denominado *otros gastos-emergencia sanitaria* por el mismo valor.

A su vez, en el **artículo cuarto** definió el envío del Decreto al Tribunal Administrativo de Boyacá para control de legalidad y en el **artículo quinto** indicó que **el presente acto administrativo rige a partir de su expedición**, frente a lo cual, es pertinente recordar que de conformidad con el artículo 65 del CPACA **los actos administrativos de carácter general serán obligatorios una vez hayan sido publicados** a través de los diversos medios señalados, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación, es decir, la publicación del acto administrativo de carácter general es requisito de eficacia y oponibilidad frente a terceros, pero el acto administrativo existe y se presume legal desde el momento mismo en que se expide.

Lo anterior, sin perjuicio de la obligación del municipio de Viracachá de reportar conforme a las exigencias del Ministerio de Salud y Protección Social el plan de aplicación y ejecución de los recursos de excedentes de la cuenta maestra de régimen subsidiado y las facultades de la Superintendencia Nacional de Salud para vigilar y hacer seguimiento para su correcta ejecución, en los términos del artículo 12 de la Ley 1608 de 2013.

IV. DECISIÓN

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 del **Decreto 0046 de 02 de abril de 2020**, expedido por el alcalde del municipio de Viracachá, *"Por medio del cual se adicionan recursos al presupuesto general de ingresos y gastos del Municipio de Viracachá para la vigencia fiscal 2020, Fondo Local de Salud"*, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. - En firme esta providencia, remítase copia de la misma a la alcaldía del municipio de Viracachá, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Contraloría General del Departamento de Boyacá, y, luego, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

Notifíquese y Cúmplase,



FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Magistrado

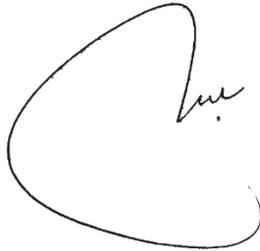


CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrada



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Decreto No. 0046 de 02 de abril de 2020
Autoridad: Municipio de Viracachá
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00739-00