



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

Tunja, 18 de septiembre de 2020

<b>Expediente N°</b>	15001-23-33-000-2020-01671-00.
<b>Medio de Control</b>	Control inmediato de legalidad - MUNICIPIO DE TUTA.
<b>Acto objeto de estudio:</b>	Decreto 063 de 3 de junio de 2020.
<b>Asunto</b>	Sentencia de única instancia, declara legalidad de decreto bajo estudio.

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del C.P.A.C.A., respecto del Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020 “*Por medio del cual se efectúan unos traslados dentro del presupuesto de ingresos y gastos de la presente vigencia fiscal en cumplimiento de la Constitución Política de 1991, Ley 136 de 1994, Decreto nacional 417 de 2020, Decreto nacional 457 del 2020, Decreto nacional 461 de 2020 y Decreto nacional 512 del 2020, Decreto 678 del 20 de mayo del 2020 y demás normas pertinentes*”, expedido por el Alcalde del Municipio de Tuta-Boyacá, previos los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**Acto sometido a control**

1. El Alcalde del Municipio de Tuta remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación.
2. La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:



“Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020 “Por medio del cual se efectúan unos traslados dentro del presupuesto de ingresos y gastos de la presente vigencia fiscal en cumplimiento de la Constitución Política de 1991, Ley 136 de 1994, Decreto nacional 417 de 2020, Decreto nacional 457 del 2020, Decreto nacional 461 de 2020 y Decreto nacional 512 del 2020, Decreto 678 del 20 de mayo del 2020 y demás normas pertinentes” (...).

DECRETA:

**Artículo primero:** Trasladar y reorientar dentro del presupuesto de gastos de inversión para la presente vigencia fiscal 2020, acorde con lo dispuesto en el Decreto Nacional 678 del 20 de mayo del 2020 la suma de doscientos cincuenta millones de pesos (\$250.000.000.00) M/CTE, de acuerdo al siguiente pormenor:

Código	Denominación	Crédito	Débito
23	Gastos de inversión		
2308	Otros sectores		
230801	Equipamiento municipal		
23080102	Programa: operación		
23080102039011	Operación, ampliación, mantenimiento, mejoramiento y costos del servicio de alumbrado público. / Recursos Alumbrado Público		250.000.000
230809	Prevención de desastres		
2308090106	Mitigación atención COVID 19./ Recursos Alumbrado Público	250.000.000	
	TOTAL	250.000.000	250.000.000

Artículo segundo: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que les sean contrarias.

Artículo tercero: Enviar copia del presente decreto del Tribunal de Boyacá, Gobernación de Boyacá y la Secretaría de Hacienda Municipal, para los fines pertinentes que se deriven del mismo”.

**Actuación procesal surtida**



3. El despacho del Magistrado sustanciador, mediante auto del veintiuno (21) de julio de 2020, avocó el conocimiento del Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020, ordenando la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de dicho acto; se ordenó correr traslado al Procurador delegado ante el Tribunal para que rindiera concepto; se ordenó comunicar al Alcalde del Municipio de Tuta y se decretó la práctica de pruebas.

## **Intervenciones**

### **Municipio de Tuta**

4. El alcalde del **Municipio de Tuta** presentó informe respecto a la expedición del Decreto 063 de 3 de junio de 2020, en donde señaló que ante la pandemia del COVID-19 que amenaza el sistema de salud del municipio, en donde los recursos provenientes de la Nación son mínimos, siendo necesario mantener la infraestructura en salud en lo que tiene que ver los protocolos de bioseguridad, desinfección y mantenimiento de toda la población para evitar un contagio masivo, resultaba imperioso hacer los traslados presupuestales.

Indicó que la operación, ampliación, mantenimiento y costo del servicio de alumbrado público, se encuentra garantizado hasta el mes de diciembre de 2020, de tal forma que resultaba procedente trasladar los recursos de alumbrado público para la mitigación y atención del COVID-19, máxime teniendo en cuenta que la salud es un derecho y un deber que está en cabeza del ente territorial garantizar.

### **Concepto del Ministerio Público**

5. La Procuradora 121 Judicial II delegada ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020,



solicitando decláralo ajustado a derecho, para lo cual expuso lo siguiente:

Indicó que el motivo principal para la declaratoria del estado de emergencia, social y ecológica, consistió en el brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19- declarado como una pandemia, en virtud del cual se adoptaron medidas extraordinarias para conjurar sus efectos, en particular, se facultó a gobernadores y alcaldes para efectuar por decreto, sin acudir a las Asambleas o Concejos, adiciones, traslados y modificaciones presupuestales, a los recursos provenientes de rentas cuya destinación específica se haya dado en la Ley, Ordenanza o Acuerdo, para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción.

Adujo que mediante los Decretos 417 de 2020, y 637 de 2020 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la pandemia del coronavirus – COVID 19. A través del Decreto de orden Nacional 461 de 2020, como una medida extraordinaria para enfrentar la pandemia, 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 con el Decreto 512 de 2020, en el que en su artículo 1º estableció: “Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”.

Refirió que también fue expedido por el Gobierno Nacional el Decreto 678 del 20 de mayo de 2020, por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las



entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020, en su artículo 1° estableció:

Facúltese a los Gobernados y Alcaldes para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia, con los mismos efectos indicó que pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política, y en su artículo 2° dispuso: Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del de mayo de 2020.

Por lo anterior solicitó declarar ajustado a derecho el Decreto 63 de 3 de junio de 2020, por cuanto fue proferido por una entidad del orden municipal en ejercicio de funciones administrativas, contiene medidas de carácter general, y da lineamientos generales para la implementación de los Decretos Legislativos 461, 512 y 678 de 2020.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, artículo 136, artículo 151 numeral 14 y 185 del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por **autoridades territoriales departamentales y municipales.**



7. En el presente caso, el Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Tuta, como desarrollo del Decreto Legislativos 678 de 20 de mayo de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de éste Tribunal.

### **Problema jurídico**

8. Corresponde a la Sala determinar si el Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Tuta, a través del cual se efectuó un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, se encuentra ajustado a la legalidad; esto es que constituya una medida de carácter general, sea dictada en ejercicio de la función administrativa y, constituya un desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

### **Tesis de la Sala.**

9. La Sala declarará la legalidad del Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Tuta, por cuanto desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en el **artículo segundo del Decreto Legislativo No. 678 de 2020**, en tanto el traslado presupuestal aquí estudiado, se efectuó entre programas correspondientes a gastos de inversión, financiados con recursos propios de alumbrado público, acreditándose los recursos a la partida “*Prevención de desastres*”, la cual se encuentra incluida dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, que se incluye dentro de las competencias a cargo de la entidad; aunado a que los recursos son destinados para atender la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19, circunstancia que evidencia que el traslado presupuestal tiene como finalidad hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020, cumpliéndose con la exigencia prevista en el referido artículo 2° del Decreto Legislativo 678 de 2020.



## **Del control inmediato de legalidad-características**

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

11. Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia, bajo el cual se expidió el Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020, tiene lugar por situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y podrá ser declarado por el Presidente de la República, por periodos de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

15. Precisamente en ese contexto, surge el denominado control inmediato de legalidad, que se erige como el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los Estados de Excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. En efecto, en desarrollo del literal e) del artículo 152 de la Constitución, el legislador expidió la referida Ley Estatutaria 137 de 1994, en cuyo artículo 20<sup>1</sup> consagró dicho control.

---

<sup>1</sup> **“Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y **como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad**, ejercido por la



16. La Corte Constitucional<sup>2</sup> al ejercer el control previo de constitucionalidad de la referida disposición, precisó que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y se constituye en una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales; a su turno, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha señalado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un mecanismo de control que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los Estados de excepción.

17. A partir de la lectura del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo señalado tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, ha de señalarse que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

**“Artículo 136. Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo**

---

autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

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

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



en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

19. El control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en consonancia con el referido artículo 136 del CPACA, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los **actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia<sup>4</sup>.

20. En este punto, en reciente providencia del 20 de mayo de 2020<sup>5</sup>, el Consejo de Estado en punto a los asuntos susceptibles del control inmediato de legalidad a la luz del artículo 136 del CPACA, señaló lo siguiente:

“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, **procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan**

---

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

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



«como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo”.  
(Destacado por la Sala)

21. Así las cosas, de acuerdo con las normas en cita, y conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad se encuentra sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos de procedibilidad: *i*) Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal *ii*) Que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, luego de decretado el estado de excepción y *iii*) **que se trate de un acto que desarrolle o reglamente uno o más de los decretos legislativos** expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de excepción<sup>6</sup>.

22. Ahora bien, el examen de legalidad que se realiza en el marco del control inmediato de legalidad, conlleva confrontar el acto administrativo objeto de estudio con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del Estado de excepción, así como los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional<sup>7</sup>.

23. En este punto ha de señalarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido las características que identifican al control inmediato de legalidad previsto inicialmente en el referido artículo

---

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

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



20 de la Ley 137 de 1994, posteriormente consagrada en los artículos 136 y 185 del CPACA, así<sup>8</sup>:

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

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

---

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



“(…) No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. **Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley,** dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad (…)<sup>9</sup>”. (Destacado por la Sala)

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

25. Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad del Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Tuta-Boyacá, emitido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

### **Examen de legalidad del Decreto No.063 de 3 de junio de 2020**

26. Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad del Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020, comporta verificar *i)* la competencia de la autoridad que expidió el acto, así como los demás requisitos de forma y, *ii)* para luego de lo cual, analizar la conexidad y conformidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas (requisitos de fondo).

### **Cumplimiento de los requisitos de forma**

---

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



27. Competencia para expedir el acto: En el presente caso, el Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020 por medio del cual se realizó un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Tuta, el cual de acuerdo con el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución, el literal d) numeral 1° del artículo 91 de la Ley 136 de 1996 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>10</sup>, tiene competencia para dirigir la acción administrativa del municipio.

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

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

### **Cumplimiento de los requisitos de fondo**

30. En el presente caso, el asunto puesto a consideración de la Sala corresponde al Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020, *“Por medio del cual se efectúan unos traslados dentro del presupuesto de ingresos y gastos de la presente vigencia fiscal en cumplimiento de la Constitución Política de 1991, Ley 136 de 1994, Decreto nacional 417 de 2020, Decreto nacional 457 del 2020, Decreto nacional 461 de 2020 y Decreto nacional 512 del 2020, Decreto 678 del 20 de mayo del 2020 y demás normas pertinentes”*, frente al cual a continuación se procede

---

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

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

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

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



a analizar su conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, su conformidad con las normas que le dan sustento, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

31. En efecto, el alcalde del Municipio de Tuta a través del Decreto 063 de 3 de junio de 2020, dispuso realizar un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión consistente en contracreditar unos rubros que de acuerdo con la certificación expedida por la Secretaría de Hacienda municipal se encontraban libres de afectación correspondientes a recursos de alumbrado público, para acreditarlos al programa de prevención de desastres, a fin de atender la emergencia económica, social y ecológica ocasionada por el coronavirus COVID-19. En efecto, el **artículo primero** del decreto bajo estudio dispuso lo siguiente:

**“Artículo primero:** Trasladar y reorientar dentro del presupuesto de gastos de inversión para la presente vigencia fiscal 2020, **acorde con lo dispuesto en el Decreto Nacional 678 del 20 de mayo del 2020** la suma de doscientos cincuenta millones de pesos (\$250.000.000.00) M/CTE, de acuerdo al siguiente pormenor:

Código	Denominación	Crédito	Débito
23	Gastos de inversión		
2308	Otros sectores		
<b>230801</b>	<b>Equipamiento municipal</b>		
23080102	Programa: operación		
23080102039011	Operación, ampliación, mantenimiento, mejoramiento y costos del servicio de alumbrado público. / Recursos Alumbrado Público		250.000.000
<b>230809</b>	<b>Prevención de desastres</b>		



2308090106	Mitigación atención COVID 19./ Recursos Alumbrado Público	250.000.000	
	TOTAL	250.000.000	250.000.000

32. Como se advierte, el alcalde del Municipio de Tuta realizó una modificación (traslado) dentro del presupuesto de gastos de inversión, para lo cual dispone contracreditar unos rubros financiados con recursos propios de alumbrado público del programa de inversión “230801-Equipamiento municipal” al programa “230809-prevención de desastres” que se encuentra igualmente dentro de los gastos de inversión, ello a efectos de contar con recursos para atender la pandemia del coronavirus COVID-19.

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

“Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Que el Gobierno nacional expidió el Decreto 512 del 2 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.

Que según lo establecido en el decreto Nacional N. 512 del 2 de abril de 2020 establece en su artículo 1. Facultad de los de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal: Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

**Que de igual manera analizada la situación del municipio y en aras de establecer sistemas de prevención y mitigación del COVID-19 se hace necesario apropiar más recursos para atender la situación de**



**salud pública local, de acuerdo a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional para la atención de la misma.**

Que el Gobierno Nacional expidió el decreto 678 del 20 de mayo del 2020 “Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020”.

Que el Decreto 678 del 20 de mayo del 2020 establece en su artículo 1 “Facultades a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto. Los gobernadores y alcaldes tendrán la facultad para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia. Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.

**Que el Decreto 678 del 20 de mayo del 2020 establece en su artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.**

Según análisis por parte de la Secretaría de Hacienda y la misma exposición de motivos argumentada en el acta COMFIS de fecha 29 de mayo del 2020, se establece que es pertinente reorientar la suma de \$250.000.000.00 de recursos de alumbrado público para la atención, mitigación y prevención emergencia COVID 19, ya que esta fuente de ingresos tiene solvencia de recursos para este ente territorial, y que por consiguiente no se verá afectado el mantenimiento y expansión de este servicio a nuestra comunidad”. (Destacado por la Sala)

34. Como se advierte, a través del acto administrativo bajo estudio se dispuso un traslado dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio, **el cual tuvo lugar dentro de los programas de**



**inversión financiados con los recursos propios provenientes del impuesto de alumbrado público**, orientado a enfrentar la emergencia económica, social y ecológica declarada a causa de la pandemia del coronavirus COVID-19, ello bajo el amparo y como fundamento en los Decreto No. 637 de 06 de mayo de 2020 y No. 678 de 20 de mayo de 2020.

35. A este respecto en primer lugar, ha de señalarse que el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 637 de 06 de mayo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, orientado a contener la expansión del brote de la enfermedad del coronavirus-COVID-19; dentro de las consideraciones para la adopción del Estado de emergencia, se indicó en lo pertinente para el asunto aquí estudiado, lo siguiente:

“Que debido a la necesidad de ampliar el aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país, y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano.

Que lo anterior evidencia al menor tres aspectos absolutamente significativos, novedosos, impensables e irresistibles: a) Una disminución nunca antes vista del Producto Interno Bruto en Colombia; b) la necesidad ineludible de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la nación y en consecuencia un mayor déficit fiscal y c) una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia y su contención y mitigación, en el comportamiento económico del país (...).

Que estos hechos notorios e irresistibles para todos los habitantes del territorio nacional dan cuenta del creciente deterioro de la situación económica y social actual que afecta de manera directa a los derechos de la inmensa mayoría de la población (...).



**Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se debe autorizar al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias”. (Destacado por la Sala)**

36. La Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero declaró la constitucionalidad del **Decreto legislativo 637 de 2020**, según da cuenta el boletín de prensa del 12 de agosto de 2020, publicado en la *página web* de la entidad, indicándose allí lo siguiente:

“La Corte encontró, por una parte, que algunos de los hechos presentados en este decreto fueron verificados y analizados por la Corte en la Sentencia C-145 de 2020. En otro segmento están los hechos que muestran cómo ha sido el comportamiento de la pandemia, sus proyecciones, la duración de las medidas básicas, y la incertidumbre existente en estas materias y cuál era la situación sanitaria al momento de dictarse este decreto y cómo había variado de manera significativa el número de casos confirmados y de personas fallecidas en Colombia y en el mundo. Finalmente aparecen los hechos que dan cuenta de la crisis económica y social causada por la pandemia y por las medidas sanitarias básicas para hacerle frente, entre las cuales se encuentran los relativos a la caída del crecimiento económico, a la disminución de las actividades productivas, en especial de las industriales y comerciales, con sus evidentes efectos en el empleo, y a la notoria disminución de los ingresos del Estado y al, también notorio, aumento de los gastos requeridos (...).

**La Corte considera necesario destacar que la crisis generada por la pandemia COVID-19 tiene unas circunstancias que no pueden enmarcarse, ni en lo cuantitativo ni en lo cualitativo, dentro de lo que han sido, bajo la vigencia de la Constitución de 1991, las crisis que dieron lugar a declarar un estado de emergencia económica, social y ecológica. No sólo se trata de lo que en la Sentencia C-145 de 2020 se calificó como la crisis más grave en nuestra historia republicana, sino que, además, se trata de una crisis que no responde a las causas naturales y no naturales que generaron todas las crisis anteriores en vigencia de la Constitución (...).” (Destacado por la Sala)**

37. Precisamente en desarrollo del decreto legislativo que dispuso el Estado de emergencia, el Gobierno Nacional a través del **Decreto Legislativo 678 de 20 de mayo de 2020** “*Por medio del cual se*



*establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020”, en los artículos primero y segundo, dispuso lo siguiente:*

“Artículo 1. Facultades a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto. Los gobernadores y alcaldes tendrán la facultad para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia.

Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.

Parágrafo 1°. Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder del 31 de diciembre de 2021, dichas rentas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

**Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.**

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

“Que los efectos económicos negativos generados por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza.



Que dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización de los procedimientos para ejecutar los recursos, así como contar con mayores rentas para destinarlas incluso a financiar gastos de funcionamiento propio de las entidades.

Que el sistema presupuestal colombiano ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales que implica que los gobernadores y alcaldes estén facultados por sus respectivas corporaciones administrativas.

**Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden a asignación urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal que permita a las entidades territoriales efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias.**

Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos, han establecido destinaciones específicas de diferentes recursos de las entidades territoriales.

Que se debe propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento”. (Destacado por la Sala)

39. Ha de señalar la Sala que la facultad otorgada a los gobernadores y alcaldes prevista en el artículo segundo del Decreto 678 de 2020, de la cual hace uso el alcalde del Municipio de Tuta a través del acto administrativo aquí estudiado, ya **había sido prevista en idénticos términos con la expedición del Decreto legislativo 512 de 2020** proferido en vigencia del anterior estado de emergencia (Decreto 417 de 2020), tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

Decreto 512 (Art. 1)	Decreto 678 (Art. 2)
Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.	Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.



Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.	Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.
--	---

40. La Corte Constitucional con ponencia del Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO declaró la constitucionalidad del referido Decreto 512 de 2020, según da cuenta el boletín de prensa del 18 de junio de 2020, indicándose allí lo siguiente:

“(…) La Corte encontró que la medida consistente en **facultar a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, guarda relación directa con las causas que motivaron la declaratoria de emergencia generada por el COVID-19.**

Para la Sala Plena, la facultad autorizada se refiere a la modificación directa de los presupuestos de la actual vigencia fiscal, sin tener que acudir para ello a las respectivas asambleas y concejos y no comprende la de expedir el presupuesto, pues su ejercicio solo procede respecto del presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal de 2020.

Para la Corte Constitucional, tratándose de las modificaciones al presupuesto, es importante señalar que aunque 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 o los concejos, de acuerdo con la misma disposición superior esta regla solo es exigible en tiempos de paz, luego en épocas de anormalidad institucional la modificación del presupuesto podría no requerir la intervención previa del Congreso, las asambleas o los concejos, según lo determine el legislador.



La Sala Plena consideró que, durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, en ejercicio de sus competencias legislativas extraordinarias, puede facultar a los gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de las entidades territoriales a su cargo, a fin de que las entidades territoriales puedan arbitrar los recursos indispensables para atender la problemática surgida de la crisis que se deba enfrentar y sin que se requiera la previa autorización de las asambleas departamentales o de los concejos distritales o municipales, según sea el caso. Esta medida tiene sustento en los principios de celeridad y eficacia que, conforme el artículo 209 superior, guían el desarrollo de la función administrativa y, además, contribuye a la realización de los fines del Estado, previstos en el artículo 2 de la Constitución”. (Destacado por la Sala)

41. De igual forma, la Sala Plena de éste Tribunal en sentencia del 28 de agosto de 2020, con ponencia del Dr. FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS<sup>11</sup>, respecto a la aplicación del Decreto Legislativo 512 de 2020 que como se indicó en precedencia contenía la misma facultad otorgada a gobernadores y alcaldes prevista en el artículo segundo del Decreto Legislativo 678 de 2020, que fue objeto de aplicación a través del decreto *sub examine*, precisó lo siguiente:

“No obstante lo anterior, y tal como lo ha señalado esta Sala Plena, en la medida que el acto administrativo también invocó el Decreto 512 de 2 de abril de 2020, resulta pertinente analizar si se observaron las previsiones de esa norma, así, (i) **el alcalde podía adicionar al presupuesto de ingreso y gastos de 2020, recursos de cualquier fuente, incluidas las de destinación específica, dado que la autorización dispuesta en el Decreto 512 de 2020, no limitó en especialidad alguna la renta a adicionar**”. (Destacado por la Sala)

42. A igual conclusión había arribado con anterioridad la Sala Plena de ésta Corporación mediante sentencia del 14 de agosto de 2020, con ponencia de la Dra. CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ<sup>12</sup>, donde respecto al desarrollo de la facultad prevista en el Decreto 512 de 2020, que se insiste, fue reiterada a través del artículo segundo del Decreto 678 de 2020, precisó:

<sup>11</sup> Expediente: 15001233300020200123400

<sup>12</sup> Expediente: 15001233300020200128300



“En efecto podía el alcalde municipal realizar los traslados dentro del presupuesto de gastos del ente territorial, de recursos de cualquier fuente sin someterlos a la aprobación del Concejo Municipal, dado que la autorización dispuesta por el Decreto 512 de 2020, no limitó en especialidad alguna a renta a modificar”.

43. Así las cosas, la facultad prevista en el artículo segundo del Decreto 678 de 20 de mayo de 2020, en tanto reprodujo el contenido del Decreto 512 de 2020, permite a los Gobernadores y Alcaldes realizar los movimientos presupuestales en la vigencia 2020, con recursos de cualquier fuente, dentro de los que se incluyen aquellos que tienen destinación específica, condicionado a que sean orientados a atender la emergencia económica.

44. Conforme a lo hasta aquí expuesto, de acuerdo con el Decreto 678 de 2020, que se expide en desarrollo del Decreto No. 637 de 6 de mayo de 2020, se adoptaron unas medidas extraordinarias en materia presupuestal que facultan a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, con recursos de cualquier fuente, incluidas las de destinación específica, con la finalidad de adelantar las acciones que en el marco de sus competencias resulten necesarias para hacer frente a la pandemia del coronavirus en el marco de la Emergencia económica.

45. En el presente caso, ha de señalarse que verificado el Decreto 063 de 3 de junio de 2020, se observa que el alcalde del Municipio de Tuta dio debida aplicación al artículo segundo del Decreto 678 de 20 de mayo de 2020, que le permite “realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar”, en el marco del presupuesto fijado para la vigencia 2020, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos, que en el marco de sus competencias, sean necesarias para atender la Emergencia económica, toda vez que los recursos objeto de traslado que corresponden a recursos propios de alumbrado público, se reorientan entre programas correspondientes a los gastos de



inversión fijados en el presupuesto del municipio, puntualmente para dar respuesta a la emergencia económica derivada de la pandemia del coronavirus COVID-19.

46. En efecto, el alcalde del Municipio de Tuta realizó una modificación (traslado) dentro del presupuesto de gastos de inversión, para lo cual dispuso contracreditar unos rubros del programa **230801-Equipamiento municipal**, acreditándolos al **programa 230809-Prevención de desastres**, para la mitigación y atención de la emergencia ocasionada por la pandemia del coronavirus.

47. Conviene precisar que los recursos que fueron objeto de traslado a través del decreto bajo estudio, corresponden a recursos propios del Municipio de Tuta cuya fuente es el impuesto de alumbrado público, el cual corresponde a una renta cuya destinación específica ha previsto el legislador a través de la Ley 1819 de 2016.

48. A este respecto ha de señalarse que el impuesto de alumbrado público fue inicialmente previsto a través de la Ley 97 de 1913, en donde se estableció la posibilidad de que el Concejo Municipal de Bogotá pudiera crear un impuesto sobre el servicio de alumbrado público; atribución para el cobro del impuesto de alumbrado público que fue extendido a los demás concejos municipales a través de la Ley 84 de 1915.

49. El Consejo de Estado<sup>13</sup> definió la naturaleza del tributo de alumbrado público del artículo primero de la Ley 97 de 1913 como un impuesto, por considerar que no se cumplía el requisito esencial de individualización al que hace referencia la tasa.

50. Con posterioridad, la Ley 1819 de 2016 “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*”, reguló en

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 6 de agosto de 2009, Exp. 16315.



el capítulo IV el impuesto de alumbrado público, señalando en el artículo 349 lo siguiente:

**“Artículo 349. Elementos de la obligación tributaria. Los municipios y distritos podrán, a través de los concejos municipales y distritales, adoptar el impuesto de alumbrado público. En los casos de predios que no sean usuarios del servicio domiciliario de energía eléctrica, los concejos municipales y distritales podrán definir el cobro del impuesto de alumbrado público a través de una sobretasa del impuesto predial (...).”**

51. En lo que tiene que ver con la destinación del impuesto de alumbrado público, el artículo 350 ibídem, señala que *“El impuesto de alumbrado público como actividad inherente al servicio de energía eléctrica se destina exclusivamente a la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo suministro, administración, operación, mantenimiento, expansión y desarrollo tecnológico asociado”*. Es decir, de acuerdo con lo dispuesto por el legislador, este tributo tiene una destinación específica.

52. La Corte Constitucional en la sentencia C-130 de 2018, al realizar el estudio de constitucionalidad del artículo 350 de la Ley 1819 de 2016, precisó que los recursos provenientes del impuesto del alumbrado público corresponden a una renta territorial, que tiene destinación específica; allí se indicó:

*“Como se indicó en la Sentencia C-155 de 2016 en este caso no se vulnera el artículo 359 de la C. Pol. sobre prohibición de rentas de destinación específica, **en primer lugar porque se trata de una renta territorial y no nacional, y porque en este caso el impuesto de alumbrado público se destina a sufragar los costos que se derivan de la prestación del servicio, pero también para la renovación, mantenimiento y operación del suministro de dicho servicio, facultades que no implican que el legislador se inmiscuya de manera desproporcionada en las competencias propias de las entidades territoriales en la regulación de los elementos propios de este impuesto**”*.  
(Destacado por la Sala)



53. De acuerdo con el recuento normativo jurisprudencial señalado en precedencia, concluye la Sala que los recursos provenientes del impuesto de alumbrado público que fueron objeto de traslado entre programas correspondientes a los gastos de inversión fijados en el presupuesto del municipio, corresponde a una renta territorial que por disposición del legislador tiene una destinación específica.

54. En este punto resulta pertinente señalar que los *traslados presupuestales*, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional<sup>14</sup>, consisten en disminuir el monto de una apropiación (contracrédito), con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito); en palabra de la Corte “**en estas operaciones simplemente se varía la destinación del gasto** entre diferentes secciones (entidades públicas), 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>15</sup>”.

55. Ahora bien en materia de presupuesto rige el principio de legalidad del gasto, según el cual, es competencia del Congreso (o del Órgano de Representación) señalar la forma como se deben invertir los dineros del erario, y en tal sentido, no puede el gobierno de manera ordinaria efectuar modificaciones al presupuesto, pues tal atribución le corresponde únicamente al Congreso y solo de manera excepcional al gobierno; precisamente el artículo 345 de la Constitución Política, establece:

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

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

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998.



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

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

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

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

5- Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos (...).”

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

59. En este punto, resulta pertinente hacer referencia a la sentencia C-434 de 2017, donde la Corte Constitucional respecto a las



modificaciones al presupuesto general de la Nación en los estados de excepción, señaló lo siguiente:

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

La generación de créditos adicionales a los inicialmente incorporados en el presupuesto implica nuevas apropiaciones, que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto. Tales adiciones dan lugar a nuevas rentas que, a su vez y en la misma proporción, se contabilizan en el presupuesto, como las derivadas de la emisión de bonos o de nuevos tributos. **Por el contrario, los traslados ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera el sumatorio total de las rentas, se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales. En estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto (...)**. (Destacado por la Sala)

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

61. En el presente asunto, encuentra la Sala que la medida adoptada por el alcalde del Municipio de Tuta a través del Decreto 063 de 3 de



junio de 2020, se encuentra justificada desde el punto de vista legal, por la expedición del artículo segundo del Decreto legislativo 678 de 20 de mayo de 2020, por cuanto el traslado presupuestal aquí estudiado, **se efectuó entre programas correspondientes a gastos de inversión, que se encontraban financiados con recursos de alumbrado público.**

62. Se reitera en este punto que la facultad prevista en el artículo segundo del Decreto 678 de 20 de mayo de 2020, en tanto reprodujo el contenido del Decreto 512 de 2020, permite a los Gobernadores y Alcaldes realizar los movimientos presupuestales en la vigencia 2020, con recursos de cualquier fuente, dentro de los que se incluyen aquellos que tienen destinación específica, tal como ocurre en el presente caso en donde el traslado presupuestal recae frente a recursos provenientes del impuesto de alumbrado público, el cual tal como quedó visto, es una renta municipal con destinación específica.

63. En tal sentido, lo que hizo el alcalde municipal fue reorientar los recursos entre programas del mismo sector de inversión para lo cual contracreditó unos recursos del programa equipamiento municipal, acreditándolos a la partida presupuestal “Prevención de desastres”, con el propósito de atender la emergencia económica, ello dentro del marco del presupuesto previamente fijado para la vigencia 2020.

64. Puntualmente en el que tiene que ver con los programas, tal como lo ha señalado el Departamento Nacional de Planeación<sup>16</sup>, son entendidos como las intervenciones públicas que se concentran en un problema o potencialidad y materializan los objetivos planteados en las políticas públicas, **a través de la entrega coordinada de productos conducentes a la generación de un resultado común**, constituyendo el eje de estructuración del Presupuesto orientado a resultados; a este respecto el Decreto 568 de 1996, dispone lo siguiente:

---

<sup>16</sup>[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/MGA\\_WEB/Manual%20Clasificaci%C3%B3n%20Presupuestal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/MGA_WEB/Manual%20Clasificaci%C3%B3n%20Presupuestal.pdf).



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

65. En esas condiciones, el Decreto bajo estudio cumple con el **artículo segundo del Decreto legislativo 678 de 2020**, en el sentido que se faculta a los Gobernadores y Alcaldes para efectuar los traslados presupuestales “únicamente **para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias,** sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

66. En efecto, la partida presupuestal “*Prevención de desastres*” a la cual le fueron trasladados los recursos, se encuentra incluida dentro del presupuesto de **gastos de inversión** del Municipio de Tuta, fijado a través del **Acuerdo No. 021 de 2019** y se incluye dentro de las competencias a cargo de los municipios, según da cuenta el artículo 76.9 de la Ley 715 de 2001. En esas condiciones, los recursos objeto de traslado se mantuvieron dentro de los programas correspondientes a los gastos de inversión del municipio y son destinados para atender la emergencia económica, circunstancia que evidencia que el propósito de tales traslados es atender la emergencia ocasionada por el coronavirus COVID-19, cumpliéndose de esta manera con el requisito exigido en el artículo segundo del Decreto legislativo 678 de 2020.



67. En este sentido, es de observar que esta Corporación Judicial ha tenido oportunidad de pronunciarse en un caso de contornos similares donde acotó:

“Conforme se extrae del acto sometido a control, los recursos trasladados eran de libre inversión y se mantuvieron dentro de los gastos imputados a la participación del propósito general. Por ende, no se realizó una reorientación de la renta en mención y el rubro al que se incorporaron los dineros, denominado “Programa de atención Emergencia económica (sic) social y ecológica”, cumple con la condición estatuida en el Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020, es decir, “atender a ejecución de recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020<sup>17</sup>”.

68. Bajo las anteriores consideraciones, evidencia la Sala que la medida adoptada por el Alcalde del Municipio de Tuta en materia de traslados presupuestales, resulta ser proporcional y ajustada a los motivos que le sirven de causa, ello por cuanto acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través del **artículo segundo del Decreto 678 de 2020** que facultan a los alcaldes para “*realizar las adiciones modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar*”, únicamente para realizar acciones que resulten necesarias para atender la emergencia económica y hacer frente a una situación de absoluta anormalidad derivada de la pandemia del nuevo coronavirus **COVID-19**.

69. Finalmente el **artículo segundo del Decreto 063 de 3 de junio** de 2020 se ajusta a la legalidad en tanto dispone que dicha norma **rige a partir de su publicación**, tal como lo establece el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, que dispone que la vigencia de un acto administrativo de carácter general es a partir de su publicación.

70. En suma la Sala declarará la legalidad del Decreto 063 de 3 de junio de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Tuta, por

---

<sup>17</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá. M.P. Dr. José Ascensión Fernández Osorio. Sentencia del 24 de julio de 2020, Rad: 15001-23-33-000-2020-00740-00.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-01671-00  
**Control inmediato de legalidad**

cuanto desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en el **artículo segundo del Decreto Legislativo 678 de 20 de mayo de 2020**.

71. Por último, tal como se indicó en precedencia los efectos de la presente sentencia tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de legalidad analizados y decididos en la sentencia.

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

### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** la legalidad del Decreto No. 063 de 3 de junio de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Tuta “*Por medio del cual se efectúan unos traslados dentro del presupuesto de ingresos y gastos de la presente vigencia fiscal en cumplimiento de la Constitución Política de 1991, Ley 136 de 1994, Decreto nacional 417 de 2020; Decreto nacional 457 del 2020; Decreto nacional 461 de 2020 y Decreto nacional 512 del 2020, Decreto 678 del 20 de mayo del 2020 y demás normas pertinentes*”.

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

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

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



Expediente: 15001-23-33-000-2020-01671-00  
**Control inmediato de legalidad**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada.



**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado.

**(AUSENTE CON PERMISO)**  
**LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA**  
Magistrado.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-01671-00  
**Control inmediato de legalidad**

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado.

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado.