

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA**

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –
Decreto 031 de 15 de abril de 2020-
expedido por el Alcalde del Municipio de
Buenavista**

RADICACION: 15001233300020200130800

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:

II. 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.

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

En dicha disposición se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19 que efectuó la Organización Mundial de la Salud –OMS_, caracterizada por la velocidad de propagación del virus.

En relación con el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resulta grave e inminente, puesto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, frente a un 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.

2.2. Del Decreto 031 de 15 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista.

El estudio de control inmediato de legalidad en esta oportunidad recae sobre el decreto No. 031 de 15 de abril de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN UNAS MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA BOYACÁ PARA LA VIGENCIA*

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.

FISCAL DEL AÑO DOS MIL VEINTE (2020)".

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

i) De orden constitucional: Artículos 313 y 314

ii) De orden legal:

- Ley 1523 de 2012, artículos 12 y 14.
- Ley 1551 de 2012, artículo 29.
-

iii) Decretos y resoluciones de orden nacional:

- Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020
- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020
- Decreto 420 de 18 de marzo de 2020
- Decreto 440 de 20 de marzo de 2020
- Decreto 457 de 22 de marzo de 2020
- Decreto 461 de 22 de marzo de 2020
- Decreto 531 de 8 de abril de 2020

iv) Decretos del orden departamental

- Decreto 180 de 2020

Así, en la parte resolutive del acto administrativo, se decretó:

"ARTÍCULO PRIMERO: *Adiciónese dentro del presupuesto de rentas del municipio de Buenavista Boyacá para la vigencia fiscal de Dos Mil Veinte (2020), Decreto Municipal 047 de diciembre 12 de 2019, por el cual se liquida presupuesto de rentas y gastos del municipio de Buenavista Boyacá para la vigencia fiscal del año Dos Mil Veinte (2020), dentro de los componentes de FONDO LOCAL DE SALUD por la suma de CINCUENTA MILLONES CIEN MIL PESOS (\$50.000.000.00) Moneda Corriente, de acuerdo al siguiente pormenor:*

<i>1</i>	<i>INGRESOS TOTALES</i>	<i>50.000.000.00</i>
<i>11</i>	<i>INGRESOS CORRIENTES</i>	<i>50.000.000.00</i>
<i>1102</i>	<i>NO TRIBUTARIOS</i>	<i>50.000.000.00</i>
<i>110207</i>	<i>FONDOS ESPECIALES</i>	<i>50.000.000.00</i>
<i>11020701</i>	<i>FONDO LOCAL DE SALUD</i>	<i>50.000.000.00</i>

1102070103	OTROS INGRESOS EN SALUD	50.000.000.00
110207010303	Coljuegos	50.000.000.00

ARTÍCULO SEGUNDO: Adiciónese y créese un rubro dentro del presupuesto de gastos del municipio de Buenavista Boyacá para la vigencia fiscal de Dos Mil Veinte (2020), Decreto Municipal 047 de diciembre 12 de 2019, por el cual se liquida presupuesto de rentas y gastos del municipio de Buenavista Boyacá para la vigencia fiscal del año Dos Mil Veinte (2020), dentro de los componentes de FONDO LOCAL DE SALUD por la suma de CINCUENTA MILLONES CIEN MIL PESOS (\$50.000.000.00) Moneda Corriente, de acuerdo al siguiente pormenor:

2	TOTAL GASTOS	50.000.000.00
23	TOTAL INVERSIÓN	50.000.000.00
2304	INVERSIÓN FONDOS ESPECIALES	50.000.000.00
230401	FONDO LOCAL DE SALUD	50.000.000.00
23040103	OTROS GASTOS EN SALUD	50.000.000.00
2304010303	Atención y Prevención de emergencias en salud para la prevención y atención del COVID-19	50.000.000.00

ARTÍCULO TERCERO: Efectúese el siguiente traslado presupuestal dentro del presupuesto de rentas y gastos del municipio de Buenavista Boyacá para la vigencia fiscal del Dos Mil Veinte (2020), dentro de los componentes de GASTOS DE INVERSIÓN por la suma de VEINTICINCO MILLONES CIEN MIL PESOS (\$25.100.000.00) Moneda Corriente, de acuerdo al siguiente pormenor:

CÓDIGO	NOMBRE RUBRO	CONTRA CRÉDITO
23010503010201	Construcción y Pavimentación de Vías Municipales	2.000.000,00
23010504010103	Limpieza de Cuencas Hídricas	7.000.000,00
23010504020101	Campañas de Sensibilización sobre la protección y el cuidado animal doméstico y silvestre	1.000.000,00
23010506010101	Reubicación de familias con vivienda en situación de riesgo	10.000.000,00
23010507030101	Protección de los derechos humanos de la población Buenavistense	2.000.000,00
23010507040101	Atención integral a la población etnocultural	100.000,00
23010507060101	Capacitación sobre los derechos de la población LGTBI	1.000.000,00
23010507070101	Capacitación a Víctimas	3.000.000,00
23010507080101	Educación	3.000.000,00
23010509010101	Estrategia para la Disminución del índice de Pobreza Multidimensional (Familias en Acción)	5.000.000,00

ARTÍCULO CUARTO: Con base en el contra crédito de que trata el artículo anterior, trasládese los recursos en - GASTOS DE INVERSIÓN, Decreto Municipal 047 de diciembre 12 de 2019, por el cual se liquida presupuesto de rentas y gastos del municipio de Buenavista Boyacá para la vigencia fiscal del año Dos Mil Veinte (2020), por la suma de TREINTA Y CUATRO MILLONES CIEN MIL PESOS (\$35.100.000,00) Moneda Corriente, de acuerdo al siguiente pormenor:

CÓDIGO	NOMBRE RUBRO	CRÉDITO
23010506010201	Atención y Prevención de Desastres, Emergencias y Contingencias	34.100.000,00

ARTÍCULO QUINTO. Envíese copia del presente del presente decreto a: 1.- La Oficina Jurídica y del Interior de la Gobernación de Boyacá; y demás requirentes, para las revisiones pertinentes.

ARTÍCULO SEXTO: EL presente Decreto rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

2.3. 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 Buenavista remitió el Decreto No. 031 de 15 de abril de 2020.

2.3.1. Auto avoca conocimiento. - Mediante auto notificado en el estado de 9 de junio de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 031 de 15 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista; allí se dispuso igualmente 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.

2.3.2. Intervenciones procesales. - Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa allegó escrito en el que relató los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto 031 de 15 de abril de 2020, para lo cual citó las normas nacionales en que se basó, las cuales coinciden con aquellas citadas en la parte motiva del acto bajo examen.

Agregó que por tratarse de una renta del sector salud, procedieron a incorporar los recursos al presupuesto y orientarlos a la atención de la emergencia derivada del Covid-19; que el 23 de marzo de 2020 el Gerente de la E.S.E. Centro de Salud Santa Isabel solicitó el suministro de implementos e insumos necesarios para la prestación del servicio de salud.

Que, con base en lo anterior, se aprobó el Decreto 031 de 2020, para la incorporación de unos recursos y de esta forma tener la aprobación disponible en la adquisición de implementos y materiales de bioseguridad, habida cuenta que el municipio no contaba con la apropiación suficiente para afrontar la emergencia en el momento que se declaró la calamidad pública.

Junto con el referido escrito aportó copia del Acta No. 002 de 17 de marzo de 2020, donde consta la reactivación del Comité Municipal de Gestión del Riesgo, donde sus integrantes estuvieron de acuerdo con declarar la calamidad pública y, en efecto, el Gerente de la E.S.E. Centro de Salud Santa Isabel solicitó el suministro de elementos de bioseguridad, ante lo cual, el Alcalde Municipal de Buenavista manifestó en dicha ocasión:

"no hay recursos en este momento para atender la pandemia y se buscará las fuentes de dinero para la compra de los elementos de Bioseguridad nombrados anteriormente por el Gerente de la E.S.E. y le recomienda en adecuado uso del lavado de manos así sea con el jabón que se encuentre en el momento, buscar una alternativa de saludo, el autocuidado, estar al tanto de las personas que vienen de vacaciones, familiares, concientizar a los funcionarios en la autoprotección..." (archivo denominado acta no 02 Gestión del Riesgo, E.D.)

La Personería Municipal de Buenavista se abstuvo de emitir concepto, así como tampoco fue formulado escrito de intervención por parte de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

2.3.3. Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador 122 Judicial II para Asuntos Administrativos presentó escrito en el que solicitó se declare parcialmente ajustado a derecho el Decreto 031 de 15 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Buenavista, de modo que solicitó se declaren ilegales sus artículos 1 y 2, para lo cual se refirió a los estados de excepción y a las generalidades del control de legalidad y, posteriormente señaló que el decreto objeto control

es de carácter general, fue expedido dentro del término de duración del Estado de Excepción y en sus consideraciones se mencionó que tenía como fundamento la emergencia sanitaria que ha generado el nuevo Coronavirus COVID-19.

Expuso que el Decreto 461 de 20 de marzo de 2020 tiene como finalidad flexibilizar los requisitos en materia presupuestal, con el fin de contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria, y que, en tal sentido, los alcaldes no pueden reorientar rentas de destinación específica constitucional, ni pueden incorporar o adicionar mediante Decreto el presupuesto de la vigencia fiscal 2020, toda vez que las facultades otorgadas a los alcaldes se circunscriben exclusivamente a las rentas de destinación específicas asignadas en la ley, ordenanza o acuerdo, y que se reorienten a financiar las acciones adoptadas para mitigar los efectos de la pandemia.

Encontró que el acto examinado no citó el Decreto 512 de 2020, que autoriza las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar para atender la emergencia sanitaria, y que por tanto, la competencia para modificar el presupuesto municipal, adicionando recursos en el ingreso y aumentando las apropiaciones inicialmente autorizadas en el presupuesto de gasto o no comprendidas en éste, la tiene única y exclusivamente el Concejo Municipal, exceptuando la adición o incorporación en el presupuesto de ingresos de los recursos de cofinanciación nacional, que puede hacer el alcalde municipal en los términos previstos en el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551.

Precisó que de acuerdo con el artículo 336 de la Constitución Política, las rentas obtenidas en el ejercicio de monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud, y que el parágrafo 2 del artículo 1 del Decreto 461 de 2020 señaló que las facultades allí señaladas no podían extenderse a las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución.

Coligió que "los artículos 3 y 4 del acto objeto de control si bien no desarrolla el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020, su contenido si es conforme a lo dispuesto en el citado decreto, por lo que se encontraría ajustado; no obstante, de no considerarse así debe declararse no ajustado pues el inciso tercero del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, para efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, se circunscriben única y exclusivamente a las rentas de destinación específica asignadas en la Ley, ordenanza o Acuerdo que sean reorientadas a financiar las acciones adoptadas por las entidades territoriales para conjurar la crisis del COVID-19, **y en este caso, no se trata de una modificación de una renta reorientada, sino, una modificación simple del presupuesto.**"

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.

Se contrae a determinar si el Decreto 031 de 15 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista, es susceptible o no de control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se ajusta o no a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional y si fue o no expedido en desarrollo de los decretos legislativos derivados del actual estado de excepción.

3.3. Tesis de la Sala Plena. Se declarará la legalidad del Decreto 031 de 15 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista, toda vez que su expedición tuvo por finalidad efectuar operaciones presupuestales permitidas por los Decretos Legislativos 461

y 512 de 2020. Se aclarará que su vigencia se debe entender desde su publicación.

3.4. 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*"³.

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.

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

³ 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.

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 penden directamente un decreto legislativo"⁴.

3.5. Marco jurídico aplicable

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, tal como lo consagra el numeral 5º del artículo 313 de la Constitución Política, cuyo tenor es el siguiente:

"(...) ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. (...)"

⁴ 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.

En concordancia con lo anterior, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, en su numeral 9º expone:

"(...) ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes. (...)

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación. (...)"

Las anteriores disposiciones se relacionan con el principio de legalidad tributaria, derivado de los artículos 338 y 345 de la Constitución, el cual implica, por una parte, que "no se puede percibir una renta o efectuar un gasto que no se encuentren incorporados en el presupuesto"⁵, y por otra, que "el presupuesto de la nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso"⁶, lo cual es aplicable a las entidades territoriales.

Ahora bien, dentro de la etapa de ejecución del presupuesto naturalmente pueden presentarse situaciones en las que sea necesario adecuar el mismo a nuevas condiciones económicas o sociales que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación⁷. Para esos fines fueron establecidas reglas para la modificación del presupuesto, que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) están contempladas en los artículos 76 a 88.

En lo que atañe a los traslados presupuestales, el artículo 80 del EOP prescribe:

"(...) ARTÍCULO 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-947 de 6 de noviembre de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-148 de 25 de febrero de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano (2ª Ed.). Bogotá: 2011, p. 120.

deuda pública e inversión (Ley 38/89 artículo 66; Ley 179/94 artículo 55 inciso 13 y 17(...))”

Así las cosas, en el nivel nacional⁸ los traslados presupuestales con los que se aumenta la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente, se crean nuevas partidas, deben ser aprobados por el Congreso –a iniciativa del Gobierno Nacional-, ya que conllevan una adición presupuestal. En cambio, si los movimientos no generan esa consecuencia al afectar únicamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto (es decir, si no alteran el presupuesto aprobado por el Congreso), se denominan traslados internos y pueden ser realizados por el Ejecutivo, conforme lo establece el artículo 2.8.1.5.6 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (DUR. 1068/2015), el cual señala:

"(...) ARTÍCULO 2.8.1.5.6. MODIFICACIONES AL DETALLE DEL GASTO. <Artículo modificado por el artículo 8 del Decreto 412 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso de la República, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo.

En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas. (...)"

De otro lado, los artículos 104 y 109 del EOP preceptúan que las entidades territoriales deben establecer sus propias normas orgánicas de presupuesto, en todo caso con sujeción al estatuto nacional.

Debe recordarse que el límite competencial entre el concejo y el alcalde lo determina nivel de desagregación del presupuesto aprobado por el Concejo Municipal (siguiendo la máxima que expresa que, en derecho, las

⁸ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 5 de junio de 2008 Exp. 2008-00022 (1889), M.P. William Zambrano.

cosas se deshacen como se hacen), como también lo explica la Guía del Presupuesto Público Territorial emanada de la Auditoría General de la República:

"(...) 4.5.2.4.2 Traslados Presupuestales

Consiste en surtir una apropiación insuficiente o agotada con los recursos sobrantes de otra, con lo cual no se altera el monto total del presupuesto. Con su viabilidad estaríamos evitando recurrir a modificaciones presupuestales, por tanto, los traslados constituyen un mecanismo de recomposición de las apropiaciones, no obstante, su excesiva utilización resulta indicadora de una mala programación y gestión presupuestal. (...)

Los traslados pueden autorizarse atendiendo el nivel de desagregación presupuestal que afecte. Es decir, si el traslado por ejemplo afecta el nivel de desagregación general aprobado por el (sic) CEP [corporación de elección popular] requerirá tramitar la correspondiente ordenanza o acuerdo; mientras que si afecta niveles de desagregación más bajos, procede el decreto o resolución ejecutiva. (...)"⁹

Y el mismo documento se recalca:

"(...) No todas las operaciones de modificación presupuestal requiere (sic) trámite a través de CEP [corporación de elección popular], la el (sic) LOP [Ley Orgánica de Presupuesto] y sus decretos reglamentarios prevén que pueden hacerse mediante otros mecanismos que regulan y facilitan el manejo presupuestal, tales como traslados realizados en el anexo del decreto de liquidación, sin exceder los montos totales aprobados por la CEP [corporación de elección popular]. De ahí la importancia de no aprobar el presupuesto territorial por parte de la Asamblea o Concejo tan desagregado, ya que cada vez que la modificación afecta ese nivel, se requiere tramitarlo mediante Ordenanza o Acuerdo, mientras que si la desagregación fue realizada mediante el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, sin exceder los montos totales aprobados por la CEP [corporación de elección popular] para funcionamiento, servicio de la deuda y la distribución para inversión, se podrá hacer mediante resolución expedida por el respectivo mandatario. (...)"

3.6. 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

⁹ Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la Auditoría General de la República. Guía de presupuesto público territorial. Bogotá: 2012, pp. 108-109

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 determinará si fue 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 Estado¹⁰:

- (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.

En ese sentido, se observa que el Decreto No. 031 de abril de 2020, fue expedido por el alcalde del Municipio de Buenavista, 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 1993¹¹.

Así mismo, al examinar la parte considerativa del acto administrativo en estudio, se tiene que además de encontrarse motivado en el Decreto 417 17 de marzo 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 mencionó fundarse en el Decreto 461 de

¹⁰ Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia de 3 de julio de 2020 Expediente: 15001-23-33-000-2020-00475-00. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

¹¹ "**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."

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.

De acuerdo con el marco normativo enunciado, y teniendo en cuenta que en el decreto objeto de control de legalidad, el alcalde del Municipio de Buenavista invocó las facultades señaladas en los decretos antes enunciados para expedir el Decreto 031 de 15 de abril de 2020, se deduce la conexidad entre éste, el estado de excepción y las normas que le desarrollan. Por consiguiente, se procede a analizar la legalidad del acto sometido al presente control.

Así, se tiene que el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, entre las medidas que adoptó se destacan las relacionadas con los traslados y adiciones presupuestales, que permitan a las autoridades hacer uso de facultades extraordinarias para conjurar la crisis derivada por la propagación del Coronavirus COVID-19.

De igual forma, debe recordarse que la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la exequibilidad de las medidas adoptadas en el citado decreto, y al respecto, ilustró:

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

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

118. Ello se traduce en la necesidad de contar con mayores recursos para el sistema de salud con independencia de la fuente de financiación, además de hacerse indispensable la modificación de diferentes aspectos de la hacienda pública (presupuestal, crédito público y tributario). Así mismo, impone brindar ayuda a la población vulnerable, proteger el empleo, garantizar la seguridad integral, mantener el ingreso y el sustento, y conservar la sostenibilidad del tejido empresarial. Por último, surge la necesidad de medidas de flexibilización de trámites, requisitos y procesos de contratación en los ámbitos nacional y territorial.”¹²

Teniendo en cuenta el marco normativo citado, la Sala pasará a establecer si el Decreto No. 031 de 15 de abril de 2020 se ajusta a la legalidad, para lo cual, en vista que allí se incluyeron 2 operaciones presupuestales distintas, deberá analizarse por separado aquellas dispuestas en los artículos 1 y 2, posteriormente los artículos 3 y 4, y finalmente se analizará los aspectos netamente procedimentales incluidos en los artículos 5 y 6 del acto bajo examen.

- Artículos primero y segundo

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 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

¹²Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 20 de mayo de 2020. C.P. José Fernando Reyes Cuartas.

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 la adición dispuesta en los artículos 1 y 2 del Decreto 031 de 15 de abril de 2020, que éstos tienen origen en rubros 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 y los recursos se destinarían para la adquisición de insumos y elementos necesarios para la prevención y control del Covid-19.

No obstante, al examinar los recursos objeto de adición presupuestal, se tiene que se trata de ingresos corrientes no tributarios destinados al Fondo Local de Salud, que provienen de COLJUEGOS, lo cual implica que se trata de ingresos de destinación específica de origen constitucional, como pasa a explicarse:

El artículo 336 de la Constitución Política estableció que *"Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley."* Y, para el caso específico, que *"Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud."*

Por su parte, en desarrollo de la norma constitucional, la Ley 643 de 16 de enero de 2001 "Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.", señaló en su artículo 42 cuál sería la destinación que deberían tener los dineros ingresados por este concepto a las entidades territoriales. El tenor de la norma es el siguiente:

"ARTICULO 42. DESTINACION DE LAS RENTAS DEL MONOPOLIO AL SECTOR SALUD. <Ver Notas del Editor> Los recursos obtenidos por los departamentos, el Distrito Capital y municipios, como producto del monopolio de juegos de suerte y azar se destinarán para contratar con las empresas sociales del Estado o entidades públicas o privadas la prestación de los servicios de salud a la población vinculada o para la vinculación al régimen subsidiado.

PARAGRAFO 1o. Los recursos obtenidos, por la explotación del monopolio de juegos de suerte y azar diferentes del lotto, la lotería preimpresa y la instantánea, se distribuirán de la siguiente manera:

- a) El ochenta por ciento (80%) para atender la oferta y la demanda en la prestación de los servicios de salud, en cada entidad territorial;
- b) El siete por ciento (7%) con destino al Fondo de Investigación en Salud;
- c) El cinco por ciento (5%) para la vinculación al régimen subsidiado contributivo para la tercera edad;
- d) El cuatro por ciento (4%) para vinculación al régimen subsidiado a los discapacitados, limitados visuales y la salud mental;
- e) El cuatro por ciento (4%) para vinculación al régimen subsidiado en salud a la población menor de 18 años no beneficiarios de los regímenes contributivos.

Los recursos que se destinen al Fondo de Investigación en Salud, se asignarán a los proyectos a través del Ministerio de Salud y Colciencias para cada departamento y el Distrito Capital.

PARAGRAFO 2o. Los anteriores recursos se destinarán a la oferta y a la demanda en la prestación de los servicios de salud. Se contratarán, en proporción a la oferta y la demanda de los servicios de salud, según reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, mediante Decreto originario del Ministerio de Salud.

PARAGRAFO 3o. <Ver Notas del Editor> Los recursos de la lotería instantánea, la lotería preimpresa y del lotto en línea, se destinarán en primer lugar, al pago del pasivo pensional territorial del sector salud, que se viene asumiendo de acuerdo con la Ley 60 de 1993, en forma compartida. Una vez garantizados los recursos para el pago de pensiones el sector salud territorial, se destinará a la financiación de los servicios de salud en los términos establecidos en el párrafo anterior.

PARÁGRAFO 4o. <Parágrafo adicionado por el artículo 42 de la Ley 715 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Del 80% contemplado en el literal a) del artículo 42 de la Ley 643 de 2001, los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía,

Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada, podrán destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) para cubrir los gastos de funcionamiento de las secretarías o direcciones seccionales de salud, mientras éstas mantengan la doble característica de ser administradoras y prestadoras de servicios de salud en su jurisdicción.”

Posteriormente, a través del Decreto 4142 de 3 de noviembre de 2011, se creó la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar, COLJUEGOS, cuyo objeto se definió como la explotación, administración, operación y expedición de reglamentos de los juegos que hagan parte del monopolio rentístico sobre los juegos de suerte y azar que por disposición legal no sean atribuidos a otra entidad.¹³

De esta forma, es claro que el rubro sobre el cual pretende efectuar la adición el Municipio de Buenavista en desarrollo del Decreto 461 de 2020, atiende a un ingreso de destinación específica de origen constitucional, como lo son los dineros provenientes de los juegos de suerte y azar, cuya administración corresponde a Coljuegos y se distribuyen a las entidades territoriales para inversión en salud.

No obstante lo anterior, debe precisar la Sala que a pesar que en el decreto bajo examen no fue citado el Decreto 512 de 2 de abril de 2020¹⁴, es claro que sus previsiones le son aplicables, como quiera que para la fecha de emisión del Decreto 031, esto es, 15 de abril de 2020, ya se encontraba vigente, de tal manera que se analizará la legalidad de los citados artículos a la luz de las provisiones de la referida norma nacional.

En ese orden de ideas, se rememora que de conformidad con el Decreto No. 512 de 02 de marzo de 2020, los gobernadores y alcaldes están facultados 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,

¹³ Artículo 2

¹⁴ “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”

declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Que el acto administrativo haya sido expedido a partir de la vigencia del Decreto Legislativo No. 512, esto es, a partir del 2 de abril de 2020.
- Que las facultades en mención se ejerzan durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria¹⁵.
- 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.

Así entonces, al examinar los recursos objeto de adición presupuestal, se tiene que se trata de un superávit en los dineros ingresados por el recaudo realizado por COLJUEGOS, proveniente del monopolio de los juegos de azar, para realizar la adición y suplir la emergencia actual del COVID-19, 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 gastos del municipio, se estipuló conforme al rubro 110207010303 que se trata de excedentes de los ingresos que para dicho fondo provenían de COLJUEGOS.

En este punto es importante mencionar que la fuente de los recursos a adicionar constituye un factor determinante a la hora de establecer su legalidad, toda vez, que como sucede en el caso concreto, a pesar de tener destinación específica constitucional en tratándose de un excedente financiero, al tratarse de una adición presupuestal, resulta admisible la destinación 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 512 de 2020, esto es, para llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que

¹⁵ 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.

motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En consecuencia, se declarará ajustado a derecho lo dispuesto en los artículos 1 y 2 del Decreto 031 de 15 de abril de 2020.

- **Artículos tercero y cuarto**

Estos dos artículos, transcritos *ut supra*, contienen una operación presupuestal consistente en un traslado dentro del presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Buenavista para la vigencia fiscal 2020, con el fin de atender las contingencias que se deriven de la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19.

Tal como se señaló atrás, a pesar que en el decreto bajo examen no fue citado el Decreto 512 de 2 de abril de 2020, es claro que sus previsiones le son aplicables, por cuanto que para la fecha de emisión del Decreto 031, esto es, 15 de abril de 2020, aquel ya se encontraba vigente.

En ese sentido, evidencia la Sala Plena que a través del artículo tercero del Decreto Municipal objeto de control de legalidad, el Alcalde **trasladó de varios componentes del presupuesto de gastos de inversión**, que inicialmente estaban destinados, por un valor de \$34'100.000, al renglón de **prevención y atención de desastres, emergencias y contingencias**, en uso de las facultades a él conferidas por el Decreto 512 de 2 de abril de 2020, arriba señaladas.

De esta forma, puede colegirse que (i) el alcalde puede efectuar traslados presupuestales en la vigencia fiscal 2020, recursos de cualquier fuente, incluidas las de destinación específica, dado que la autorización dispuesta en el Decreto 512 de 2020, no limitó tal facultad a alguna la renta a adicionar; (ii) el traslado presupuestal se encuentra previsto en el Decreto nacional, (iii) lo dispuesto en el acto no constituye la expedición de un nuevo presupuesto, sino la modificación, vía traslado, de recursos del expedido para la actual vigencia; y por último, (iv) el Decreto Municipal fue expedido el 15 de abril de 2020, mientras se encontraba vigente el

Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el cual se extendió por 30 días calendario, a saber al 17 de abril de 2020.

Lo anterior, resulta suficiente para concluir la legalidad de las disposiciones consagradas en los artículos tercero y cuarto el Decreto 031 de 15 de abril de 2020. No obstante, debe aclarar la Sala que la entidad territorial incurrió en un error de digitación en la redacción del artículo tercero, que consistió en que se consignó en letras y números como valor a trasladar \$25'100.000, mientras que, al hacer la sumatoria de cada uno de los componentes de donde se extraen los rubros, se obtiene como resultado \$34'100.000, que efectivamente coincide con la suma que se acreditó como trasladada en el artículo cuarto.

En efecto, tal yerro fue advertido por la misma Administración Municipal y, a través del Decreto No. 053 de 25 de junio de 2020, procedió a corregir el artículo tercero del Decreto 031 en el sentido de indicar que la suma a trasladar asciende a \$34'100.000, y no la plasmada de forma errónea \$25'100.000.

- Artículos quinto y sexto

En cuanto al artículo 5º, definió el envío del Decreto al Departamento de Boyacá y demás entidades requirentes para su control de legalidad, lo cual se ajusta a las previsiones de la Ley 136 de 1994.

Finalmente, en el **artículo sexto** indicó que **el presente acto administrativo rige a partir de su sanción**, 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. En consecuencia, se declarará la legalidad de este artículo en el entendido que el acto administrativo objeto de control rige a partir de su publicación.

En suma, se declarará la legalidad del Decreto 031 de 15 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Buenavista "*POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN UNAS MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO DOS MIL VEINTE (2020)*", con la aclaración que rige a partir de su publicación.

IV. DECISIÓN

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

FALLA

PRIMERO. - DECLARAR LA LEGALIDAD del Decreto 031 de 15 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Buenavista "*POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN UNAS MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL AÑO DOS MIL VEINTE (2020)*" por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, y en cuanto a su artículo sexto se debe entender que rige a partir de su publicación.

SEGUNDO. -Notificar la presente providencia al alcalde del Municipio de Buenavista, así como al Ministerio Público delegado ante esta Corporación.

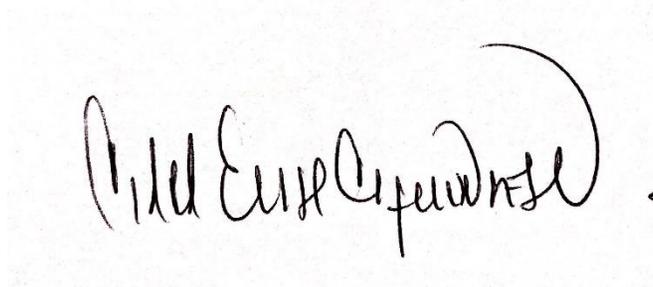
TERCERO.- En firme esta providencia, archívese el expediente, dejando las constancias de rigor,

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

Notifíquese y Cúmplase,



FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado
SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO



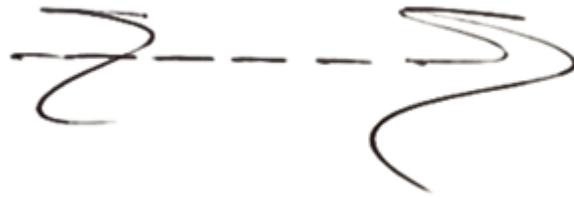
CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

Hoja de Firmas
15001233300020200130800
Control Inmediato de Legalidad
Decreto 031 de 15 de abril de 2020
Municipio de Buenavista