



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PLENA

Sincelejo, treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-23-33-000-2020-00165-00
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE LOS PALMITOS - SUCRE
ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEL DECRETO No. 121 DEL 24 DE MARZO
DE 2020

De conformidad a lo consagrado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136, 151 numeral 14, 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, a ejercer el control de legalidad respecto del Decreto No. 121 del 24 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del Municipio de Los Palmitos, Sucre, *“Por medio del cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2020”*.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto objeto de control de legalidad.

La Alcaldía Municipal de Los Palmitos, Sucre, expidió el Decreto No. 121 del 24 de marzo de la misma anualidad, el cual es del siguiente tenor:

“DECRETO No. 121 DE 2020

“Por medio del cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2020”

La Alcaldesa Municipal de los Palmitos-Sucre, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el decreto n° 461 de 22 de marzo, y,

CONSIDERANDO:

Que el Alcalde Municipal de Los Palmitos, Sucre aprobó el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Municipio, para la vigencia fiscal 2020, mediante Decreto N° 328 de 2019,

Que el Alcalde Municipal de Los Palmitos, Sucre liquidó el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Municipio, para la vigencia fiscal 2020, mediante Decreto N° 344 de 2019,

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar de la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materiales que tienen relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendarios, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que mediante Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, el presidente de la República facultó a los Gobernadores y Alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específicas de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Que el mismo Decreto establece que para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales.

Que igualmente facultó a los Gobernadores y Alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Que, en el presupuesto de gastos de la actual vigencia presupuestal, existen algunos recursos libres de afectación, los cuales son susceptibles de contraacreditar para efectos de acreditar otras partidas insuficientes en el presupuesto y continuar con los servicios que son inherentes al municipio,

Que, existe certificado presupuestal que garantiza la libre afectación de los recursos objeto del presente contracrédito,

Que, en mérito de lo expuesta anteriormente,

DECRETA:

ARTICULO 1. Concrédito en Presupuesto de Gastos. Concréditese el presupuesto municipal de Gastos de la presente vigencia fiscal, según el siguiente detalle:

CÓDIGO	CONCEPTO	RECURSO	VALOR
270501	Fomento, Apoyo y Difusión de Eventos y Expresiones Artísticas y Culturales	4101	20.000.000,00
27180402	Reconstrucción de Cuarteles y de Otras Instalaciones	4103	50.000.000,00
27180405	Servicios Personales, Dotación y Raciones para Nuevos Agentes y Soldados	4103	20.000.000,00
27180406	Gastos Destinados a Generar Ambientes que Propicien la Seguridad Ciudadana y Preservación del Orden Público.	4103	50.000.000,00
TOTAL CONTRACRÉDITOS			140.000.000.00

Artículo 2. Crédito en Presupuesto de Gastos. Acredítese el presupuesto municipal de Gastos de la presente vigencia fiscal, según el siguiente detalle:

CÓDIGO	CONCEPTO	RECURSO	VALOR
271901	Inversiones realizadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.	4101	20.000.000,00
271901	Inversiones realizadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020	4103	120.000.000,00
TOTAL CRÉDITOS			140.000.000.00

ARTICULO 1. Envíese copia del presente Decreto a la Tesorería Municipal para lo de su competencia

ARTICULO 1. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en LOS PALMITOS SUCRE a los, 24 MAR. 2020

DIANA JUDITH PEREZ MARQUEZ
Alcalde municipal "(Firmado)"

1.2. Actuación procesal.

El día 21 de abril de 2020, la Alcaldía Municipal de Los Palmitos envió a la Oficina Judicial de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Sucre, el Decreto No. 121 del 24 de marzo de la misma anualidad, para que se le imprima el trámite de rigor - control inmediato de legalidad -, conforme a lo preceptuado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 - 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por reparto realizado el 21 de abril de 2020, el asunto le correspondió al Despacho del suscrito Magistrado Ponente, como sustanciador, para el trámite de rigor.

Mediante auto de fecha 23 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 121 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa de Los Palmitos, Sucre.

La anterior providencia fue notificada personalmente el día 24 de abril de 2020, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. También fue notificada por estado electrónico, a la Alcaldesa del Municipio de Los Palmitos, Sucre.

Según constancia secretarial el día 23 de abril de 2020, se publicó un aviso en la página web de la Rama Judicial y del Tribunal Administrativo de Sucre, indicándose la existencia del presente proceso. El aviso fue fijado por diez (10) días, término durante el cual, no hubo intervención de la ciudadanía defendiendo o impugnando la legalidad del acto objeto de control (Num. 2 del art. 186 del CPACA).

En la misma providencia que avocó, se ordenó como prueba la copia de todos los actos administrativos que antecedieron al acto objeto de control; y en atención a ello, la Alcaldesa de los Palmitos, mediante oficio de fecha 24 de abril de 2020, indicó lo siguiente:

“Frente a la aparición a nivel mundial, del brote de la enfermedad por Coronavirus o COVID-19, catalogada como una pandemia, obligando a los Estados, tomar las medidas necesarias para controlar y mitigar esta enfermedad, tal y como

lo declaró la Organización Mundial de la Salud- OMS el día 11 de marzo de 2020.

El Ministerio de la Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, decretó la Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus o COVID-19, en todo el territorio Nacional.

El señor Presidente de la República mediante Decreto No. 457 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, para adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y disponer las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que mediante decreto 461 de 22 de marzo de 2020, el señor Presidente de la República facultó a los alcaldes, para reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica.

Lo anterior es el sustento jurídico legal, que tuvo la administración como antecedente para proferir el Decreto 121 del 24 de marzo de 2020, por medio del cual se modifica el presupuesto de ingreso y gastos para la vigencia fiscal 2020”.

Dentro del término concedido, la Agente del Ministerio Público Delegada ante este Tribunal, rindió concepto, señalando:

“Al mirar el origen de las rentas objeto de crédito y contra-crédito del decreto bajo estudio, se puede determinar que corresponden al Fondo de seguridad y convivencia ciudadana, y a “estampilla procultura”, recursos 4103 y 4101, manteniendo el origen de dichos recursos (4103 y 4101) pero cambiando el código y el concepto a “inversiones realizadas en el marco de la EESE declarada en el decreto 417/2020” ...

/.../

Si bien la estampilla pro-cultura y el fondo de seguridad ciudadana, corresponden a ingresos corrientes con destinación específica, porque están destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado (art. 3 parágrafo 1º Ley 617/00) no son rentas de destinación específica creadas constitucionalmente, por tanto si pueden ser objeto de crédito y contracrédito, en virtud de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, siempre y cuando sean realizadas para inversión en el margen del decreto 417/2020.

En conclusión, el decreto 121 del 24 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa de Los Palmitos, es desarrollo del decreto legislativo 461 de marzo 22 de 2020, que faculta a los

gobernantes territoriales a hacer modificaciones presupuestales en virtud de la declaratoria de EESE.

De lo señalado se desprende que la motivación del decreto bajo estudio, es producto del desarrollo de una disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, y del decreto legislativo 461, como bien se indicó en la parte motiva del mismo. Complementada con el Decreto 512 del 2 de abril de 2020"

Así entonces, indica que el Decreto 121 del 24 de marzo de 2020 es pasible del control inmediato de legalidad y solicita, se declare su legalidad condicionada a que dichas rentas de destinación específica, objeto de créditos y contracréditos, sean orientadas exclusivamente para atender los gastos 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.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151-14 y 185 inciso 1° de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, es competente para conocer en fallo, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general, proferidos por las autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante el estado de excepción.

2.2. Del control inmediato de legalidad.

La Constitución Política, al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico que recae sobre los actos de la administración que los desarrollan, control en el cual se encuentra inmerso, desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, hasta 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 Excepción¹.

Así, el artículo 215 de la Constitución Política otorga al Presidente de la República la facultad de declarar el Estado de Emergencia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública. Tal declaratoria, se podrá hacer por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados, no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

En relación con 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, el Legislador Estatutario estableció en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994², la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre tales actos, disponiendo:

“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011³, desarrolla el mismo contenido de la norma anterior.

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia de fecha 31 de mayo de 2011. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: Ministerio de la Protección Social.

² “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

³ **“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

De las normas citadas, se extrae, que el control inmediato de legalidad es procedente frente aquellas medidas que sean dictadas como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción. Se trata de un control oficioso, que no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto.

También se ha entendido, que dicho control es "inmediato", porque una vez se expide la norma, la respectiva autoridad debe remitirla a la jurisdicción contenciosa administrativa para ejercer el examen de legalidad correspondiente.

Así mismo, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz, con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales⁴.

La atribución de competencia para el control inmediato de legalidad, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dependiendo de la autoridad que expide la respectiva medida. Así, los actos expedidos por autoridades del orden nacional serán conocidos por el Consejo de Estado y aquellos expedidos por autoridades territoriales departamentales y municipales, serán de competencia del Tribunal Administrativo correspondiente.

En efecto, frente a tal competencia, el CPACA dispone en su artículo 151, numeral 14⁵, que la misma se encuentra en cabeza de los Tribunales Administrativos en única instancia, en relación de los actos administrativos que sean dictados por los entes territoriales del orden departamental y municipal.

expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento".

⁴ Sentencia C-179/94.

⁵ **"ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: /.../

14. Del 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, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan".

Ahora bien, frente a las **características del control inmediato de legalidad**, el Consejo de Estado ha señalado entre otras, *su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”*⁶.

En relación con tales rasgos característicos del control inmediato, la jurisprudencia de la citada Corporación ha resaltado⁷:

“(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye “... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 31 de mayo de 2011, C.P. doctor Gerardo Arenas Monsalve; número único de radicación 110010315000201000388-00.

⁷ *Ibidem*.

Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición" -artículo 20 de la Ley 137 de 1994-; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que:

"el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: "inmediato", porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal".

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa "o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona";

(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o "inmediato" en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para "con el resto del ordenamiento jurídico", razones tanto de índole pragmático -la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de

contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión.

(...)

(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...); en cuanto se refiere a la acción pública de nulidad, cabe señalar que la misma puede ejercerse, entonces, en contra de los actos administrativos que se adopten en desarrollo de aquellos decretos legislativos que, a su turno, se dicten al amparo de un estado de excepción,..."

Respecto del **trámite del control inmediato de legalidad de los actos**, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 185 dispone:

“ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecederon al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional".

2.3. Caso concreto.

En el presente asunto se somete a examen de control de legalidad al **Decreto No. 121 del 24 de marzo de 2020**, "Por medio del cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2020", expedido por la Alcaldesa del Municipio de Los Palmitos, Sucre.

En cuanto al control inmediato de legalidad del acto municipal que se analiza, se debe verificar lo relativo a la "competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción"⁸ y la procedencia misma del control.

- Cumplimiento de los requisitos de forma.

En el presente caso, se tiene que la decisión adoptada por la Alcaldía Municipal de Los Palmitos, Sucre, cumple con la formalidad de hacerse mediante acto administrativo motivado -Decreto No. 121 del 24 de marzo de 2020-, en el que se exponen las razones de la modificación del presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2020.

También, se advierte que el decreto estudiado es identificable, en tanto, le

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

fue señalado el número (121), la fecha (24 de marzo de 2020), la identificación de las facultades que permiten su expedición (constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el Decreto legislativo No. 461 de 22 de marzo de 2020), las consideraciones que lo sustentan y la parte resolutive con su debida articulación.

Dicho decreto, se aprecia, está suscrito por la Alcaldesa del Municipio de Los Palmitos, Sucre - Diana Judith Pérez Márquez, y a través de él, se dispone lo pertinente al contracredito y crédito en presupuesto de gastos de la presente vigencia fiscal. Vale anotarse que frente a lo dicho, no hay objeción alguna.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple con los requisitos de forma, que deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

- Cumplimiento de los requisitos de fondo.

De la competencia para proferir el acto objeto de control.

El Decreto No. 121 del 24 de marzo de 2020, fue expedido por la Alcaldesa de Los Palmitos, Sucre, bajo la vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*" y del Decreto Nacional 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*".

Así mismo, conforme el artículo 315 de la Constitución Política, a los Alcaldes le fueron establecidas ciertas atribuciones, como por ejemplo la de "Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto".

Y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, "*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 que se le establecen dicha norma, en relación con el concejo, el orden público, la Nación, el departamento y las autoridades jurisdiccionales, la Administración Municipal, la ciudadanía, la Prosperidad Integral de su región y la de Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal y adelantar su respectiva ejecución.

Igualmente, según el artículo 93 de la Ley 136 de 1994, "El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias".

Todo lo anterior, aunado a la facultad descrita por el Decreto 461 de 2020, ya descrito, permiten concluir que, el acto examinado fue expedido por la autoridad pública investida de competencia y por ende, se encuentra cumplido el requisito.

Objeto del Decreto No. 121 del 24 de marzo de 2020 y su conexidad con los decretos proferidos en el marco del Estado de Emergencia.

Se debe establecer si el decreto territorial sometido a control inmediato de legalidad (Decreto No. 121 del 24 de marzo de 2020), tiene fundamento constitucional y guarda relación directa con el Estado de Emergencia, declarado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", debido al crecimiento exponencial de la propagación, número de contagios y de muertes originadas por el nuevo Coronavirus COVID-19. Dentro de los presupuesto facticos del decreto nacional, se citan los siguientes apartes:

"1. PRESUPUESTO FÁCTICO.

A. Salud Pública. (...) Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de

enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión..., por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

/.../ Que mediante la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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

B. Aspectos económicos

a. En el ámbito nacional

/.../ que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

/.../ Que las medidas a disposición del Banco de la República y del gobierno Nacional son insuficientes para conjurar el efecto que, en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes, y la sostenibilidad fiscal de la economía resultan necesarias.

b. En el ámbito internacional

/.../ Que a pesar de las herramientas usadas por los principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo coronavirus COVID-19 ha ocasionado sorpresiva e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial.

/.../..., es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación repentina e inesperada que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente

imprevisibles y sobrevenientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

2. PRESUPUESTO VALORATIVO

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

/.../ Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

Que la gravedad por el número de contagios y el crecimiento exponencial de su propagación, así como de las muertes por el nuevo Coronavirus COVID-19 alrededor del mundo ha impactado los mercados nacionales e Internacionales como ya se evidenció. Esto, aunado a que tal situación impacta negativamente tanto la oferta como la demanda, generando fuertes consecuencias incluso para el mercado laboral, todo lo cual debe ser atendido con medidas extraordinarias que eviten en lo posible agravar la situación y los efectos económicos que ello conlleva.

Que como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva. /.../

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

/.../ Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los

mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 1 00 de 1993 Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19...

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis”.

Dentro de las medidas a tomar, se indica, entre otras, la posibilidad de afectar los presupuestos de los entes territoriales, efectuando los movimientos presupuestales respectivos, con el ánimo de redireccionar recursos a la atención de la pandemia.

En tal virtud, se **DECRETA:**

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

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

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

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”

Como se advierte, el Gobierno Nacional, mediante el citado decreto 417 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de su vigencia⁹, debido a la pandemia COVID 19 y su propagación; disponiendo a su vez, una serie de medidas y autorizando la adopción de ciertas medidas adicionales, que considerara necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

La declaración de estado de emergencia autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En tal sentido, fue expedido por el Gobierno Nacional el **Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020**¹⁰ " *Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*", en el cual se estableció:

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

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

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

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

⁹ Publicado en Diario Oficial No 51.259 del 17 de marzo de 2020.

El artículo 4º del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 dispuso "Artículo 4º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación".

¹⁰ Publicado en el Diario oficial No 51270 del 28 de marzo de 2020.

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

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

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

/.../

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

DECRETA

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

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

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

Parágrafo 1. *Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del*

Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.*

/.../

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

Artículo 4. Vigencia. *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación” (Subrayado fuera de texto).*

Tal como se advierte, el aludido Decreto Nacional No. 461 del 22 de marzo de 2020, autoriza a los Alcaldes y Gobernadores para reorientar las rentas de destinación específica con la finalidad de atender la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus COVID-19, sin necesidad de cumplir con todos los procedimientos formales y legales que exigen las normas orgánicas de presupuesto y en tal sentido, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejo municipales, para tal reorientación de recursos.

Las facultades para reorientar las rentas, en ningún caso podrán extenderse a aquellas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política, es decir, las descritas en el art. 359¹¹.

Asimismo, se les permite a los Gobernadores y Alcaldes adicionar, modificar, trasladar y realizar demás operaciones presupuestales a que haya lugar.

Teniendo en cuenta tales disposiciones, es claro que el acto administrativo emitido por el municipio de Los Palmitos, Sucre, debe acatamiento a los citados decretos nacionales.

¹¹ “ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social.

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías...”

Ahora bien, leído el **Decreto Municipal No. 121 del 24 de marzo de 2020**, se aprecia en sus considerandos que la Alcaldesa de Los Palmitos, Sucre, mediante Decreto No. 328 de 2019, aprobó el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Municipio, para la vigencia fiscal 2020 y lo liquidó mediante Decreto No. 344 de 2019; que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; que mediante Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, se facultó a los Gobernadores y Alcaldes para que reorientaran las rentas de destinación específicas de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia; que el mismo decreto establece que para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales e igualmente, faculta a los Gobernadores y Alcaldes para realizar las adiciones, **modificaciones**, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar.

Actividades que puede efectuar directamente el Alcalde, ya por mandato y en los términos de la norma atrás indicada, como por virtud de la legislación aplicable en tiempos que pueden denominarse no excepcionales -cumpliendo los requisitos que establece el ordenamiento jurídico, claro está-, pues, como ha sostenido la doctrina:

“Las modificaciones al interior del presupuesto, que no modifiquen el monto total del presupuesto aprobado por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda o los programas y subprogramas de inversión, pueden efectuarse mediante la expedición de un acto administrativo (Decreto) del respectivo Alcalde o Gobernador, sin tener que acudir a las autorizaciones de las corporaciones de elección popular; sin embargo, cuando se trata de traslados que modifiquen el monto global del anexo del decreto de liquidación, éstos no se pueden hacer por Decreto”¹².

En tal sentido, en el presupuesto de gastos de la actual vigencia presupuestal del ente territorial que expidió el acto administrativo objeto de control, bien podían hacerse las modificaciones efectuadas, máxime, si

¹² RODIRGUEZ TOBO, Pedro Arturo. Presupuesto Público. Programa Administración Pública Territorial. EN: <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/5-Presupuesto-Publico.pdf>

como lo certifica¹³ el propio ente territorial, los recursos están libres de afectación, haciéndose los mismos, por virtud de la normatividad excepcional, susceptibles de contraacreditarse para efectos de acreditar otras partidas insuficientes en el presupuesto y continuar con los servicios que son inherentes al municipio, al no tratarse de dineros con destinación específica de mandato constitucional.

Debe entenderse en este contexto, también, que es en el Presupuesto donde se ubican las figuras de los **créditos** y los **contracréditos**, conceptos que a su vez, corresponden a modificaciones presupuestales. Al efecto¹⁴:

- **Adición presupuestal:** Es la adición presupuestal, tanto en ingresos como en egresos. Se presenta cuando en la elaboración del presupuesto, no se incluyeron rubros, que luego de transcurrido un periodo se detectaron y que es necesario incorporar dentro del presupuesto.

¹³ Cfr. oficio de fecha 24 de abril de 2020.

¹⁴ Lo que sigue tomado de: <https://www.rankia.co/blog/mejores-creditos-y-prestamos-colombia/4274861-que-contracredito-presupuesto>. Estos conceptos y prácticamente en los mismos términos, son entendidos por la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, cuando dijo: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 5 de junio de 2008, C. P. William Zambrano Cetina, Expediente: 2008-00022, donde se señaló: “[...] El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones: a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial. b) Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción. c) **Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”.** Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión. [...]”

Conforme a lo anterior, la competencia para modificar o adicionar el presupuesto de rentas del municipio radica en el Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, teniendo en cuenta los principios constitucionales y los principios contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto. [...]” (Negrilla fuera de texto).

- **Reducción presupuestal:** Cuando los montos, tanto de ingreso como de egreso, se encuentren sobrestimados y luego de evaluar el comportamiento del recaudo se determina, que las expectativas de ingreso no se podrán cumplir, se hace necesario ajustar el presupuesto, tanto de ingresos, como de gastos, "Contracreditando" los rubros que sea necesario ajustar.
- **Traslado presupuestal:** Es el movimiento presupuestal que permite efectuar el traslado entre los rubros de los presupuestos y se origina cuando existen rubros que, a juicio del administrador, no se ejecutarán o si lo hacen, no coparán la apropiación aprobada inicialmente por el máximo Órgano de dirección. En este evento puede trasladarse a otros rubros del presupuesto que si lo requieren. Para efectuar este procedimiento, es necesario "**contracreditar y acreditar**" las partidas de presupuesto, entendiéndose por tales expresiones lo siguiente:
 - **Contracreditar:** Consiste en restarle a la apropiación inicial, la cantidad por trasladar. Es decir, es una reducción de un rubro presupuestal, previa certificación donde haga constar que las operaciones que se pretenden contracreditar y que servirán de base para abrir un crédito, se encuentran libres de afectación presupuestal.
 - **Acreditar:** Consiste en sumarle al rubro inicialmente aprobado el valor trasladado de otra partida. Es decir, es una adición de un rubro presupuestal, soportado sobre el rubro que se ha contracreditado.
 - **Traslados internos:** Ocurren cuando debe efectuarse un traslado presupuestal en los acuerdos de gastos trimestrales o en el presupuesto de funcionamiento o inversión, siempre y cuando no se modifiquen los montos globales de servicios personales, gastos generales y los programas de inversión aprobados por el máximo órgano de Dirección.

De ahí que, analizado el Decreto No. 121 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Los Palmitos, Sucre, se considera que el mismo se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, en tanto, acoge como fuente normativa la declaratoria del Estado de Emergencia decretado por el Gobierno Nacional y en el marco de este, se desarrolla el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020; ello, en cuanto dispone de medidas presupuestales, tales como contracreditar y acreditar el presupuesto municipal de gastos de la presente vigencia fiscal,

lo cual, atiende a las autorizaciones que en materia presupuestal el Gobierno le confirió a los Alcaldes y Gobernadores para atender el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y dentro de los lineamientos presupuestales, de lo que debe entenderse por crédito y contracrédito, si se atiende lo dicho anteriormente.

Iterándose, que los traslados presupuestales se definen como crédito y contracrédito, que se hace de un código a otro, donde el crédito no es más que una suma y el contracrédito una resta, lo que no modifica el monto general definido para la sección en la cual se realiza el traslado, manteniendo el denominado equilibrio presupuestal.

En palabras de la Honorable Corte Constitucional: *"En virtud de los traslados, se disminuye el montante (sic., léase suma) de una apropiación (**contracrédito**) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (**crédito**), por lo cual esta Corporación ya había indicado que en estas operaciones "simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones"*¹⁵ (Paréntesis fuera de texto).

De ahí que bien pueda afirmarse que en el decreto examinado, se observa que se contracredita el presupuesto municipal de Gastos de la presente vigencia fiscal, así:

CÓDIGO	CONCEPTO	RECURSO	VALOR
270501	Fomento, Apoyo y Difusión de Eventos y Expresiones Artísticas y Culturales	4101	20.000.000,00
27180402	Reconstrucción de Cuarteles y de Otras Instalaciones	4103	50.000.000,00
27180405	Servicios Personales, Dotación y Raciones para Nuevos Agentes y Soldados	4103	20.000.000,00
27180406	Gastos Destinados a Generar Ambientes que Propicien la Seguridad Ciudadana y Preservación del Orden Público.	4103	50.000.000,00
TOTAL CONTRACREDITOS			140.000.000.00

Y se acredita el presupuesto municipal de gastos de la presente vigencia fiscal, así:

¹⁵ Sentencia C-685/96

CÓDIGO	CONCEPTO	RECURSO	VALOR
271901	<i>Inversiones realizadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.</i>	4101	20.000.000,00
271901	<i>Inversiones realizadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.</i>	4103	120.000.000,00
	TOTAL CREDITOS		140.000.000,00

En lo transcrito, se aprecia que se contracredita en el presupuesto municipal de gastos de la presente vigencia fiscal unos conceptos, trasladándose sus montos a otras partidas (crédito) denominadas: *Inversiones realizadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.* Manteniendo el origen de los recursos (4101 - 4103) y cambiando solamente el código y su concepto, lo cual, es permitido por el Decreto Legislativo No. 461 de 2020, en tanto, faculta a los Alcaldes para modificar el presupuesto de la vigencia fiscal del año 2020, respecto de los recursos del balance del año 2019, orientados a atender la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Siendo así, al contracreditarse los conceptos de **i) fomento, apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales; ii) reconstrucción de cuarteles y de otras instalaciones. iii) servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados y iv) gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y preservación del orden público,** no se hizo más que aplicar la ley.

Siguiendo con el examen del decreto municipal, se avista que los montos de las apropiaciones contracreditadas del presupuesto municipal, fueron redirigidos a la acreditación de los conceptos denominados "*Inversiones realizadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*", lo cual, atiende la autorización prevista en el Decreto 461 de 2020, para los Gobernadores y Alcaldes, en el sentido que el único objetivo es conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos derivados de la pandemia, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Así las cosas, se considera que el Decreto Municipal No. 121 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Los Palmitos,

Sucre, se encuentra acorde con lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, que faculta a los Gobernantes territoriales a hacer modificaciones presupuestales, en virtud la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Acorde con lo anterior, **no** se acoge la solicitud de la Agente del Ministerio Público, de que se condicione la legalidad del decreto municipal, en cuanto a que dichas rentas objeto de créditos y contra-créditos sean orientadas, exclusivamente, para atender los gastos que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia; pues, de la lectura del citado decreto se desprende que se acredita el presupuesto municipal de gastos de la presente vigencia fiscal, respecto de los conceptos: Inversiones realizadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, cumpliéndose así el objetivo propuesta por el legislador excepcional.

En tal sentido, no hay lugar a ordenar tal condicionamiento, máxime, cuando se ha dicho que el Decreto Municipal, tiene sustento en los Decretos 417 y 461 de 2020, lo que avista sus alcances en el marco del Estado de Emergencia.

De otro lado, se tiene que el Decreto 121 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa de Los Palmitos, Sucre, dispuso que regía a partir de la fecha de su expedición, lo que debe entenderse acorde y bajo la temporalidad de la normatividad actualmente vigente, por ende, sin necesidad de emitir condicionamiento alguno.

En resumen de lo expuesto se considera, que el decreto municipal objeto de estudio, se ajusta al ordenamiento jurídico vigente frente al cual fue analizado, al momento de su expedición, como en efecto se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

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

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO el Decreto No. 121 del 24 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del Municipio de Los Palmitos, Sucre, "Por medio del cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2020", por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta determinación, **ARCHÍVESE** lo actuado, dejándose las constancias a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha, Acta Virtual de Sala Plena

Los Magistrados,



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY



TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS



ANDRÉS MEDINA PINEDA



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE