



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

SENTENCIA No. 062

Magistrada Ponente: PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	250002315000 2020-00549-00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE GUATAVITA
ACTO:	DECRETO No. 100-1900-037-2020 DE 24 DE MARZO DE 2020
DECISIÓN:	DECLARA NO AJUSTADO A LA LEGALIDAD

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

En el marco de lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, así como también del 136, 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011, la Subsección "E" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede a dictar sentencia que en derecho corresponda, en el proceso de la referencia relacionado con el control inmediato de legalidad.

I. ANTECEDENTES

1. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994 expidió el **Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, en consideración a las circunstancias que a continuación se sintetizan:

1.1. Expuso como **presupuesto fáctico** que la Organización Mundial de la Salud –OMS categorizó al nuevo coronavirus en el nivel de pandemia y en ese sentido, instó a los estados para establecer medidas urgentes para la contención, monitoreo y tratamiento del COVID-19, que en el territorio nacional se tradujo inicialmente en el aislamiento para las personas provenientes de la República Popular de China, Francia, Italia y España –Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020– y la declaratoria del estado de emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020 –Resolución 385 de 12 de marzo de 2020–. Sin embargo, al no ser suficientes tales contingencias, pues hubo aumento en el número de contagios, consideró que se afectaría la salud pública y en esa medida, según proyecciones de la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y

Protección Social, debían estimarse costos para la atención de los casos confirmados, el pago de incapacidades y el incremento de las unidades de cuidado intensivo.

De igual forma, en el ámbito económico el presidente de la República advirtió que con ocasión de la emergencia originada por el COVID-19, el sistema de salud requería de un apoyo fiscal urgente. Así mismo, sostuvo que las medidas decretadas para controlar el escalonamiento de la pandemia afectaron de forma abrupta los ingresos de trabajadores independientes y el flujo de caja de empresas entre ellas las vinculadas en el sector turístico y aeronáutico. Adujo que de forma concomitante hubo una caída sorpresiva del precio del petróleo que originó la subida del dólar y a futuro balances fiscales negativos. Señaló además que ante el temor por la expansión del nuevo coronavirus se ocasionó un deterioro en el mercado financiero internacional y concluyó que los mecanismos ordinarios empleados por las instituciones económicas eran insuficientes para contener los efectos perjudiciales en la economía.

1.2. Aseguró que como consecuencia de la propagación del COVID-19, era evidente la afectación en la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio nacional, la cual era necesaria mitigar mediante herramientas legales necesarias para evitar la extensión de sus efectos negativos, empleando todas las herramientas jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico **–presupuesto valorativo–**.

1.3. En virtud la situación descrita y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias otorgadas a las autoridades estatales para conjurar la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo coronavirus, el presidente de la República consideró necesario recurrir a las facultades del estado de emergencia contenida en el artículo 215 de la Carta Política, con el propósito de expedir decretos con fuerza de ley que permitieran, en el marco de esa contingencia, entre otros, efectuar las operaciones presupuestales que resultaren necesarias para este propósito.

2. DECRETO LEGISLATIVO 461 DE 22 DE MARZO DE 2020

En ejercicio de dichas facultades, el Presidente de la República expidió el **Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020** “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, en el que consideró que, ante las limitaciones en el orden territorial para la asignación urgente de los recursos dirigidos a contener la crisis e impedir la extensión de sus efectos, era necesario una modificación normativa temporal en la cual se facultara a los gobernadores y alcaldes para que durante el periodo del estado de excepción y con el propósito de conjurar las causas que motivaron el estado de emergencia económica, social y ecológica:

- (i) Reorientaran las rentas de destinación específica sin la autorización de las asambleas o concejos, salvo aquellas cuya destinación específica ha sido establecida en la Constitución.
- (ii) Realizaran adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales en desarrollo de la reorientación de las rentas de destinación específica (con la salvedad anotada respecto de las rentas con destinación específica fijadas en la Constitución).
- (iii) Redujera las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Dicho decreto fue declarado exequible en forma condicionada por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-169 de 10 de junio de 2020, bajo el entendido que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: **(i)** no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y **(ii)** solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

En efecto, sobre el particular indicó el alto tribunal¹:

142. El Decreto 461 de 2020 no solo involucra lo referente al principio de legalidad en materia tributaria, ya que también incide sobre la legalidad presupuestal al indicar, en su artículo 1º, que la facultad para reorientar las rentas de destinación específica de las entidades territoriales comporta la facultad, igualmente otorgada a gobernadores y alcaldes, “para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar”, aspecto este último que conduce a considerar lo atinente a las modificaciones presupuestales y a la legalidad del presupuesto durante los estados de excepción.

143. Tratándose de la legalidad presupuestal, obligada resulta la cita del artículo 345 de la Constitución, de acuerdo con cuyas voces “en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos”, a lo que se añade que “tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

144. Del artículo citado se colige que el principio de legalidad en materia presupuestal rige para el presupuesto general de la Nación y para los presupuestos de las entidades territoriales a las cuales también en materia presupuestal cobija la expresión “en tiempo de paz” que, según la interpretación de la Corte Constitucional, implica que las reglas allí previstas pueden variar en tiempos de “no paz” o de perturbación institucional, porque ante el apremio de circunstancias excepcionales, es posible que, jurídicamente, las competencias normalmente conferidas al Congreso de la República pasen al presidente de la República^[73] y lo propio cabe sostener de las competencias presupuestales de ordinario confiadas a asambleas y concejos que, respectivamente, pueden pasar a gobernadores y alcaldes si el presidente de la República, dotado de poderes extraordinarios, así lo autoriza como medida para hacer frente a las causas generadoras de la declaración de un estado de excepción.

145. Así las cosas, las modificaciones presupuestales que en situación de normalidad se regulan por la *ley orgánica del presupuesto* respecto del presupuesto de la Nación, en los términos del artículo 352 de la Constitución, y por las *normas orgánicas del presupuesto* respecto de las entidades territoriales, en los términos de los artículos 300-5, 313-5, 352 y 353 de la Constitución, en situaciones excepcionales

¹ C. C. Sent. C-169, jun. 10/2020, M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

quedan al alcance del Ejecutivo nacional y, por autorización de este, en su calidad de legislador extraordinario, podrían también ser realizadas por gobernadores y alcaldes en sus respectivos territorios. Los literales I) y II) del artículo 38 de la LEEE se refieren a las modificaciones presupuestales durante el Estado de Conmoción Interior y el parágrafo 2º de este precepto establece que esta es una de las facultades que solo puede ser atribuida al presidente, a los ministros, a los gobernadores o a los alcaldes. A partir de estas previsiones, esta Corte ha interpretado que también durante el Estado de Guerra Exterior y durante el Estado de Emergencia, el Presidente cuenta con la posibilidad de modificar el presupuesto^[74] y, previa autorización por el legislador ordinario o extraordinario, también los gobernadores y alcaldes.

146. Respecto de la Emergencia Económica, la misma finalidad de la institución así lo impone, puesto que se trata de arbitrar recursos con la mayor rapidez posible para atender de inmediato las necesidades surgidas de la crisis determinante de la declaración de ese estado excepcional, crisis que no podría enfrentarse eficazmente si las modificaciones presupuestales tuvieran que pasar previamente por el Congreso y, en su caso, por las asambleas departamentales o los concejos distritales y municipales^[75].

147. La modificación presupuestal que directamente puede acometer el poder ejecutivo bajo un estado de excepción como el de emergencia económica no es ajena al principio de legalidad presupuestal, cuya observancia también se exige en situaciones de anormalidad institucional, porque, como lo ha explicado esta Corporación, los estados excepcionales están sometidos al derecho y, por lo tanto, existe un manejo de las finanzas públicas acorde con los estados de excepción que también se rige por principios presupuestales como el de legalidad y el de universalidad^[76].

148. En efecto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, aplicable en lo pertinente a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto de las entidades territoriales, conforme surge de los artículos 352 y 353 de la Carta, complementa lo normado en la LEEE sobre modificaciones presupuestales en tiempo de alteración del orden público político o económico, al disponer en sus artículos 83 y 84 que (i) durante los estados de excepción el Gobierno está facultado para efectuar los créditos adicionales y los traslados presupuestales pertinentes, debiéndose tener como fuente del gasto el decreto declaratorio del estado de excepción, y que (ii) en tales casos toda modificación del presupuesto debe ser informada al Congreso de la República dentro de los ocho días siguientes o a la iniciación del periodo de sesiones.

149. La modificación por el Ejecutivo del presupuesto de rentas y gastos durante los estados de excepción, “comprende tanto la facultad de realizar traslados como la de efectuar adiciones presupuestales” y las previsiones del Estatuto Orgánico del Presupuesto “inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del legislador de excepción en el marco de los principios propios de tal estatuto, en especial el de legalidad”, dado que “estos preceptos definen al decreto que declara el estado de excepción como la fuente del gasto público, lo que está en concordancia con los principios constitucionales aplicables a la ley de apropiaciones y contenidas en el artículo 346 Superior, como es la obligación de sustentar cada partida, entre otras causas, en *‘un gasto decretado conforme a ley anterior’*”. A lo precedente se debe añadir que tanto las rentas que se hayan decretado, como los gastos generados por la ejecución de las labores desplegadas para el restablecimiento del orden público, deben ser incluidos dentro del presupuesto, “actividad que no es más que el acatamiento del principio de universalidad contenido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico”^[77].

150. En conclusión, los principios de legalidad tributaria y presupuestal se aplican, en el marco del estado de emergencia, bajo los artículos 338, 345 y 346 de la Constitución, en cuanto circunscriben a los “tiempos de paz” la competencia tributaria y presupuestal del Congreso, las asambleas y los concejos, es decir, a los tiempos de normalidad institucional. Por lo anterior, la Corte Constitucional ha sostenido que durante los estados de excepción “otro centro de producción normativa y, en específico el Ejecutivo” puede crear y modificar impuestos o intervenir el presupuesto general de la Nación, cambiar la destinación de algunas rentas, reasignar partidas y realizar operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción^[78].

151. En tiempos de no paz, como en los estados de emergencia, el artículo 215 de la Constitución autoriza expresamente al Gobierno Nacional para establecer nuevos tributos o modificar los existentes, lo cual implica necesariamente la facultad de modificar el presupuesto para efectos de introducirle los ajustes resultantes de dichas medidas tributarias.

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

153. La Ley Orgánica del Presupuesto, sin embargo, nada dispuso respecto de las modificaciones de los presupuestos de las entidades territoriales durante los estados de excepción, lo que principalmente se debe a que tanto en la Constitución como en la ley se ha diseñado un modelo de autonomía territorial para tiempos de normalidad.

154. Así surge, por ejemplo, del ya citado artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, de acuerdo con cuyo tenor literal “Los créditos adicionales y traslados del Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale”, teniéndose al decreto “que declare el estado de excepción respectivo” como fuente de gasto público.

155. Por su parte, el artículo 84 del mismo Estatuto señala que “cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización” y que en caso “de que no se encuentre reunido el Congreso deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente periodo de sesiones”.

156. Aunque las disposiciones transcritas están concebidas desde la perspectiva unitaria y central de los estados de excepción y de los poderes conferidos al Presidente de la República, la adaptación del Estatuto Orgánico del Presupuesto a la tramitación, aprobación y manejo de los presupuestos de las entidades territoriales en lo que fuere pertinente, permite la aplicación a los presupuestos de departamentos, distritos y municipios, del tratamiento excepcional de la modificación del presupuesto previsto para los estados de excepción en el nivel nacional y, en particular, de los artículos 83 y 84 del Decreto 111 de 1996, si así lo regulan en sus normas orgánicas del presupuesto las entidades territoriales.

157. En tal caso, gobernadores y alcaldes deberán informar a las respectivas asambleas o concejos toda modificación al presupuesto de sus entidades territoriales dentro de los ocho días siguientes a su realización, para que el correspondiente órgano representativo pueda derogar o modificar las disposiciones, según su competencia constitucional y en caso de que la corporación no se encuentre reunida se deberá informar dentro de los ocho días de iniciación del siguiente periodo de sesiones.

158. Los estados de excepción, como ya se dijo, se encuentran regulados en la Constitución bajo una concepción unitaria y centralista, correspondiéndole al legislador, dentro de su amplio margen de configuración política del ordenamiento jurídico, regular los instrumentos de intervención que en determinadas circunstancias excepcionales sean susceptibles de atribuir a las entidades territoriales, como en efecto lo hizo en la LEEE.

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

gastos de sus respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.). El decreto legislativo, en consecuencia, complementa las normas orgánicas del presupuesto de las entidades territoriales, al autorizar a gobernadores y alcaldes para realizar las modificaciones necesarias en sus presupuestos de rentas y gastos del año 2020.

160. La necesidad de la facultad de reorientar rentas de destinación específica y, en general, de modificar el presupuesto, encuentra un fundamento en el hecho de que cualquier aplicación, compromiso o inversión de recursos en forma diferente a la señalada en el presupuesto, podría configurar un delito contra la administración pública, que impediría atender la emergencia, en cuanto los gastos que ella demanda evidentemente no fueron objeto de apropiaciones presupuestales.

161. No obstante, asambleas y concejos conservan todas las competencias diferentes a las que en razón de la emergencia se trasladan a gobernadores y alcaldes y, por supuesto, las atinentes al control político. A estos controles se suman otros como el automático de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control fiscal ejercido en los términos del artículo 267 de la Carta o el control de carácter disciplinario.

162. En armonía con lo precedente debe precisarse que la adaptación de las normas concernientes al manejo de excepción a las entidades territoriales parte del supuesto de que el presidente de la República, como titular único y exclusivo de las facultades extraordinarias surgidas al amparo del estado de emergencia económica, haya autorizado a los gobernadores y a los alcaldes para efectuar las modificaciones presupuestales orientadas a atender la problemática surgida de la crisis, como lo hace el Decreto 461 de 2020 que, en realidad, colma un vacío de las normas orgánicas de los presupuestos de las entidades territoriales que no prevén el manejo de las modificaciones presupuestales durante tiempos de anormalidad institucional.

163. Es de destacar que la habilitación conferida a gobernadores y alcaldes no se refiere a la expedición del presupuesto, sino tan solo a su modificación que, conforme se ha indicado, solo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal y, de otra parte, se debe poner de manifiesto que la reducción de las tarifas de los impuestos propios de las entidades territoriales, autorizada en el artículo 2º del decreto examinado también implica la facultad de modificar los presupuestos de departamentos, distritos y municipios, para afectos de introducirles los ajustes resultantes de las medidas tributarias que se adopten en ejercicio de esa facultad.

164. Habida cuenta de lo anterior, es menester reiterar que la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales deberá mantenerse dentro del rango determinado por las normas que hayan fijado las tarifas, a lo cual procede añadir que, para evitar la arbitrariedad, la medida adoptada por gobernadores y alcaldes en ejercicio de esta facultad deberá (i) respetar los principios que rigen el sistema tributario, (ii) reflejarse en el presupuesto de ingresos a efectos de mantener el equilibrio presupuestal y (iii) atender los criterios de equidad y progresividad.”

3. ACTO REMITIDO PARA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La alcaldesa del municipio de Guatavita remitió el Decreto 100-1900-037-2020 de 24 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE GUATAVITA DE LA VIGENCIA FISCAL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA ATENDER LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA GENERADA POR LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19”, el cual se transcribe a continuación:

“LA ALCALDESA MUNICIPAL DE GUATAVITA - CUNDINAMARCA, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 315 numeral 9 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 91 literal D numeral 5

de la Ley 136 de 1994, El decreto 461 del 22 de Marzo de 2020 y de conformidad con lo establecido en el decreto Municipal No. 100-1900-035-2020, y,

CONSIDERANDO:

1. Que la Constitución Política de Colombia en el Artículo 315 en su numeral 9 establece como atribución del Alcalde: "9. Ordenar los gastos Municipales de acuerdo con el plan de inversiones y Presupuesto.", concordante con la ley 136 de 1994, en el artículo 91 literal D, numeral 5, "5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el Plan de Desarrollo económico, social, y con el presupuesto observando las normas jurídicas aplicables."
2. Que la ley 80 de 1993, en su artículo 42, establece: "Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concurso~~ públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente."

3. Que mediante decreto del Gobierno Nacional No. 417 de marzo 17 de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del coronavirus COVID -19
4. Que mediante decreto municipal No. 100-1900-035-2020 de marzo 23 de 2020, la Alcaldía Municipal de Guatavita declaro la urgencia Manifiesta para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia corona virus COVID-19.
5. Que mediante Decreto nacional 461 de 2020 se faculta a los alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados, y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, reorientando las rentas de destinaciones específica en la entidad territorial con fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, en el marco de los supuesto (sic) en el decreto 417 de 2020.
6. Que la tesorería municipal ha certificado la existencia de recursos disponibles de recursos del balance siendo susceptibles de ser adicionados al presupuesto de la vigencia fiscal de 2020 para atender unas necesidades enmarcadas dentro la urgencia manifiesta

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Adicionar el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Guatavita de la vigencia fiscal de 2020, así:

1. Adicionar el presupuesto de Ingresos:

CODIGO	DETALLE	VALOR
1	INGRESOS TOTALES	20.000.000,00
12	INGRESOS DE CAPITAL	20.000.000,00
12060102	Superávit fiscal Vigencia Anterior	20.000.000,00

260104	RB S.G.P. Libre Destinación	20.000.000,00
--------	-----------------------------	---------------

4. Adicionar el presupuesto de Egresos:

CÓDIGO	DETALLE	VALOR
23	GASTOS DE INVERSION	20.000.000
2302	SALUD	20.000.000
230202	SALUD PÚBLICA	20.000.000
230202023	FORTALECIMIENTO PARA LA AUTORIDAD SANITARIA PARA LA GESTION EN SALUD	16.000.000
2302020232	VIGILANCIA EN SALUD PUBLICA	16.000.000
23020202322	OTRAS CONDICIONES ENDEMO-EPIDEMICAS	1.300.000
	RB SGP S.C.P. LIBRE DESTINACION	
23020202323	Bienes, Servicios y demás acciones de atención y Prevención Urgencia Manifiesta COVID 19	14.700.000
260104	RB SGP S.G.P. LIBRE DESTINACION	14.700.000
2318	JUSTICIA Y SEGURIDAD	4.000.000
231806	GASTOS DESTINADOS A GENERAR AMBIENTES QUE PROPICIEN LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA PRESERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO.	4.000.000
23180602	Bienes, Servicios y demás acciones de atención y Prevención Urgencia Manifiesta COVID 19	4.000.000
260104	RB SGP S.G.P. LIBRE DESTINACION	4.000.000

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación y modifica en lo pertinente el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Guatavita de la vigencia fiscal de 2020.”

4. TRÁMITE DE INSTANCIA

Al presente proceso se le dio el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, habida cuenta que mediante de auto del 13 de abril de 2020 el despacho de la ponente avocó su conocimiento y atendiendo, tanto la medida de aislamiento preventivo ordenado por el presidente de la República² como las excepciones a la suspensión de términos dispuestas por el Consejo Superior de la Judicatura³, se dispuso **(i)** la notificación electrónica a la alcaldesa del municipio de Guatavita y al Ministerio Público; **(ii)** la fijación del aviso por el término de diez (10) días en las páginas web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) y del Consejo de Estado (www.consejodeestado.gov.co), para la intervención de las universidades y la ciudadanía, del ente territorial vinculado y del Ministerio Público; **(iii)** la publicación en la página web del municipio de Guatavita y del Departamento de Cundinamarca y finalmente, **(iv)** se solicitó a la alcaldesa del municipio de Guatavita los antecedentes administrativos del acto objeto de control.

² Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”.

³ Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad”.

Realizadas las notificaciones y publicaciones ordenadas, así como también cumplidos los términos legales, no se observa escrito presentado por los intervinientes. De igual forma, el Ministerio Público no allegó concepto.

No obstante, el municipio de Guatavita, encontrándose el expediente para fallo, remitió los antecedentes administrativos del acto:

- Acta del Consejo Extraordinario Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Guatavita de 23 de marzo de 2020 mediante el cual se acordó, entre otras decisiones, declarar la urgencia manifiesta con el fin de facilitar los procesos de contratación necesarios para contrarrestar la emergencia generada por el COVID-19.
- Certificado de la tesorera municipal de fecha 24 de marzo de 2020, por medio del cual hace constar que “existen recursos del Balance provenientes de la devolución por pérdida de ejecutoriedad de las Resoluciones No. 20172210047255 de 25 de Julio de 2017 y 2018221052165 de 23 de octubre de 2018 de la Comisión Nacional del Servicio Civil para financiar los costos que corresponden en desarrollo del Proceso de Selección por mérito para proveer los empleos vacantes de la planta del personal del municipio de Guatavita, por valor de \$42.000.000,00 recursos que fueron consignados en la cuenta No. 031377000009-8 Banco agrario de Colombia en el día 30 de Enero de los corrientes siendo susceptibles de ser adicionado al presupuesto de la Actual vigencia”
- Acta del Consejo Municipal de Política Fiscal “COMFIS” de Guatavita de fecha 24 de marzo de 2020, por medio de la cual se analiza el proyecto de decreto por medio del cual se adiciona el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Guatavita de la vigencia fiscal 2020 y se conceptúa a favor de la adición en atención a “...que en la actualidad el municipio no cuenta con los recursos necesarios para atender las medidas extraordinarias para garantizar los medios de subsistencia a los núcleos familiares cuyo mínimo vital dependen (sic) de la informalidad o diario de su actividad la cual se ha visto afectada por la citada calamidad y emergencia, para que puedan tener un auxilio para su abastecimiento y subsistencia en el lapso del aislamiento preventivo decretado por el gobierno nacional...”

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la ley 1437 de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para conocer del presente asunto.

En concordancia y conforme lo previsto en el párrafo del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (adicionado por la Ley 2080 de 2021), corresponde a la Subsección proferir la sentencia.

2. PROBLEMAS JURÍDICOS POR RESOLVER

2.1. Se determinará si se cumplen con los requisitos para que esta corporación revise, a través de este control inmediato, la legalidad del Decreto 100-1900-037-2020 de 24 de marzo de 2020, por el cual se adiciona el presupuesto de rentas y gastos en el municipio de Guatavita.

2.2. Una vez resuelto el primer punto, se analizará si el acto objeto de estudio **(i)** tiene conexidad con los motivos que dieron lugar la declaratoria del estado de excepción y con el decreto legislativo que lo desarrolla, **(ii)** si consulta los principios de proporcionalidad, necesidad y temporalidad que se predicán de las medidas que se adopten en estado de excepción y **(iii)** si se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico ordinario.

3. TESIS DE LA SALA

La sala considera que el acto remitido es objeto de revisión mediante el control inmediato de legalidad, habida cuenta que se trata de una medida de carácter general expedida en ejercicio de la función administrativa por la alcaldesa del municipio de Guatavita, en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, el cual fue expedido por el Presidente de la República en el marco de un estado de excepción, como lo es, la emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

Ahora bien, el decreto analizado en esta oportunidad, pese a invocar como fundamento el Decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, excede las competencias otorgadas en el mismo a los alcaldes municipales, habida cuenta que la alcaldesa municipal de Guatavita, so pretexto de emplear la facultad excepcional a ella conferida, realizó una adición al presupuesto de ingresos y gastos de recursos del balance de libre destinación, pese a que la autorización del legislador excepcional se restringía a la reorientación de las rentas con destinación específica de la entidad territorial -exceptuando aquellas que tienen origen constitucional-.

Por lo anterior y como quiera que las adiciones, modificaciones o traslados presupuestales deben ser autorizadas por el Concejo municipal, se establece que el decreto municipal 100-1900-037-2020 de 24 de marzo de 2020 fue expedido sin competencia por parte de la alcaldesa municipal.

Finalmente y en la medida en que el acto remitido no cumple con el requisito de conexidad con el decreto legislativo que aduce desarrollar, la Sala se releva de analizar si el decreto consulta los principios de proporcionalidad, necesidad y temporalidad que se predicán de las medidas que se adopten en estado de excepción y si se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico ordinario.

4. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁴ y en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011⁵, 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, están sujetas al control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado si se trata de entidades del orden nacional o del Tribunal Administrativo del lugar donde se expida el acto.

De ahí, que los requisitos de procedencia de este control inmediato se circunscriben a: **(i)** medidas de carácter general, **(ii)** que las expidan autoridades del orden nacional y territorial en ejercicio de la función administrativa y **(iii)** desarrolle un decreto legislativo dictado con ocasión de un estado de excepción.

Adicionalmente el Consejo de Estado, atendiendo lo señalado en pronunciamientos anteriores, en sentencia de 11 de mayo de 2020, compiló las características de este medio de control, en los siguientes términos:

“1. **Es un verdadero proceso judicial**, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. **Es automático e inmediato**, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. **Es autónomo**, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

4. **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

⁴ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

⁵ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

5. La Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho además, que **el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso**. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, **siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad**.

6. **Es un control participativo**, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. **La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa** (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”⁶ (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Bajo esos parámetros, la Sala analizará el Decreto No. 100-1900-037-2020 de 24 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa de Guatavita, examinando si cumple los requisitos de procedencia. Acreditado su cumplimiento, se procederá al análisis material del acto, verificando su conexidad con el decreto legislativo que desarrolla y la necesidad y proporcionalidad de las medidas que en él se adoptaron, no sin antes advertir que tal y como lo ha sostuvo el H. Consejo de Estado en la sentencia referida, la decisión que se profiere dentro del control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, lo que implica que es posible impugnar la legalidad del decreto con posterioridad, siempre que se invoquen fundamentos normativos diferentes a los estudiados en la sentencia.

5. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO

Así las cosas y previo al análisis de fondo del Decreto 100-1900-037-2020 de 24 de marzo de 2020, la Sala considera necesario establecer si ese acto cumple con las condiciones que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, disponen para este tipo de control, esto es, **(i)** si se trata de una medida de carácter general, **(ii)** expedida en ejercicio de la función administrativa y además **(iii)** que desarrolle un decreto legislativo dictado por el presidente de la República con ocasión de un estado de excepción, veamos:

(i) En cuanto al primer requisito es evidente que se trata de una **medida de carácter general**, como quiera que el acto remitido para control es una orden abstracta e impersonal dada por la alcaldesa el municipio de Guatavita. En efecto, el acto sometido a control ordena una adición presupuestal dirigida al aumento de

⁶ C.E. Sala Plena. Sent. 1100103150002020-00944-00, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

recursos de la partida asignada en el sector salud para la vigencia fiscal del año 2020.

(ii) Frente a la segunda condición, y teniendo en cuenta que la **función administrativa** puede definirse como "...aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley...con la finalidad de materializar los derechos y principios consignados en la parte dogmática de la Constitución"⁷, resulta claro que el Decreto 100-1900-037-2020 de 24 de marzo de 2020 cumple con esa condición, habida cuenta que fue expedido por la alcaldesa municipal con el fin de asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, facultad que tiene atribuida conforme el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política⁸ y el numeral 1º del literal d) del artículo 91 la Ley 136 de 1994⁹.

(iii) Finalmente, el acto administrativo general expedido por la alcaldesa de Guatavita es objeto de análisis porque en su contenido afirma que ejerce las competencias atribuidas a los alcaldes mediante Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

Bajo estos presupuestos, el Decreto 100-1900-037-2020 de 24 de marzo de 2020, por el cual se adiciona el presupuesto general de rentas y gastos del municipio de Guatavita, cumple con los requisitos de procedencia para que este tribunal estudie su legalidad a través del presente control inmediato.

6. ESTUDIO MATERIAL DEL ACTO REMITIDO PARA CONTROL

6.1. Para desarrollar este punto, atendiendo lo expuesto por el Consejo de Estado en la sentencia de 11 de mayo de 2020¹⁰, la sala analizará la relación de **conexidad** entre el Decreto 100-1900-037-2020 de 24 de marzo de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como también con el propio decreto legislativo.

Así las cosas, se recuerda que mediante el Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica social y ecológica en atención al escalonamiento de la pandemia - COVID-19 que constituye una grave amenaza a la salud pública, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio nacional y a la insuficiencia de las atribuciones ordinarias conferidas a las autoridades estatales para conjurar esta amenaza.

⁷ C. E. S. de Consulta, Concepto 11001-03-06-000-2019-00051-00(2416), jul. 30/2019. M. P. Germán Bula Escobar.

⁸ Constitución Política de Colombia, artículo 315. "Son funciones del alcalde: (...) 3. **Dirigir la acción administrativa del municipio**; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes."

⁹ Ley 136 de 1994, artículo 91. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) d) En relación con la Administración Municipal: 1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente."

¹⁰ C.E. Sala Plena. Sent. 1100103150002020-00944-00, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

En desarrollo de esta disposición, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Como fundamento, indicó que **(a)** los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requerían la adopción de medidas extraordinarias por parte de las entidades territoriales que contribuyan a financiar las acciones necesarias para afrontar las consecuencias de la pandemia, en especial para brindar apoyos a la población más desprotegida; **(b)** las limitaciones presupuestales en el orden territorial impedían la asignación eficiente de los recursos que demanda la situación actual como quiera que la normativa en la materia prevé una serie de requisitos, entre los que se encuentra entre otros, la necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos municipales; **(c)** existían leyes, ordenanzas y acuerdos que disponen destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, motivo por el que era necesario autorizar su reorientación para poder disponer de estos recursos; **(d)** finalmente, que la inmediatez con la que eran requeridos los recursos, hacía imperativa la flexibilización de los requisitos en materia presupuestal.

En consecuencia, el decreto autorizó, en forma temporal -esto es, por el tiempo de duración de la emergencia sanitaria- a los gobernadores y alcaldes a reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales sin autorización de las asambleas departamentales o de los concejos municipales; realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a las que hubiera lugar, en materia de rentas de destinación específica y a reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Como limitantes al ejercicio de las primeras facultades mencionadas señaló que los recursos solo podían reorientarse para atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y que estas facultades no podían extenderse en ningún caso a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Con base en este Decreto, y una vez certificada por el área de tesorería del municipio la disponibilidad de “recursos del balance provenientes de la devolución por pérdida de ejecutoriedad de las Resoluciones No. 20172210047255 de 25 de julio de 2017 y 20182210152165 de 23 de octubre de 2018 de la Comisión Nacional del Servicio Civil para financiar los costos que corresponden en desarrollo del Proceso de Selección por mérito para proveer los empleos vacantes de la planta de personal del municipio de Guatavita, por valor de \$42.000.000”, la alcaldesa de Guatavita expidió el Decreto 100-1900-037-2020 de 24 de marzo de 2020 mediante el cual adicionó el presupuesto general de gastos y rentas del ese municipio para la vigencia fiscal de 2020, en el sentido de asignar recursos del balance -identificándolos como del Sistema General de

Participaciones “Libre Destinación”- en el presupuesto de ingresos (Ingresos de Capital) -en cuantía de veinte millones de pesos (\$20.000.000)-.

Consecuentemente, incluyó en el presupuesto de egresos dicha cuantía, dentro del rubro de gastos de inversión, destinando dieciséis millones de pesos (\$16.000.000) a la partida de **(a)** “Salud Pública- Fortalecimiento para la autoridad sanitaria para la gestión en salud” -lo cual desagregó en dos partidas “vigilancia en salud pública de otras condiciones endemo-epidémicas” y “bienes, servicios y demás acciones de atención y prevención- urgencia manifiesta”.

A su vez, dispuso que los restantes cuatro millones de pesos (\$4.000.000) fueran destinados a **(b)** “Justicia y Seguridad- Gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público”, específicamente para “bienes, servicios y demás acciones de atención y prevención urgencia manifiesta”.

Bajo esos parámetros y en aras de determinar la **conexidad** del decreto municipal con el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, es necesario precisar en primer lugar, que la adición al presupuesto municipal de Guatavita se efectuó sobre “recursos del balance”, respecto de los cuales es pertinente recordar que han sido definidos por el Consejo de Estado como “...los ingresos resultantes de la liquidación del ejercicio fiscal de la vigencia anterior. Se originan al comparar el recaudo de los ingresos de libre disponibilidad, incluyendo los no presupuestados y las disponibilidades iniciales en efectivo, frente a la suma de los pagos efectuados durante la vigencia con cargo a las apropiaciones vigentes, las reservas presupuestales y las cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre.”¹¹

Estos recursos del balance, según se colige del Decreto municipal, tienen su origen en el “Sistema General de Participaciones-Libre Destinación”, sobre el cual debe precisarse que **(i)** de conformidad con el artículo 1 de la Ley 715 de 2001, se integra con los recursos que transfiere la Nación a las entidades territoriales para financiar los servicios a su cargo¹², **(ii)** que a su vez, este se conforma, según lo señala el artículo 76 de la Ley 1176 de 2007, con participaciones con destinación específica para los sectores de educación, salud y saneamiento básico y con una participación de propósito general¹³. Finalmente, **(iii)** que respecto de esta última participación, dispone el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, que los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos de funcionamiento, hasta un 42% de estos recursos.¹⁴

¹¹ C. E. Sec. Primera, Sent. 25000-23-24-000-2004-00960-01, may. 13/2010. M. P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianetta.

¹² **Ley 715 de 2001, artículo 1.** Naturaleza del sistema general de participaciones. “El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.”

¹³ **Ley 1176 de 2008, artículo 1.** El artículo 3 de la Ley 715 de 2001 quedará así: **Artículo 3o.** Conformación del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participación estará conformado así: 1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación; 2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud; 3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico; 4. Una participación de propósito general”.

¹⁴ **Ley 1176 de 2008, artículo 78.** Destino de los recursos de la Participación de Propósito General. “Los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.”

En ese orden de ideas, y habida cuenta que, como se expuso, para municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª unas participaciones de los recursos del sistema general son de libre destinación¹⁵ y que fue respecto de excedentes de estos recursos que se efectuó la adición presupuestal, según lo indica expresamente el decreto municipal, se colige con claridad que el Decreto analizado no se ajusta a las facultades que expresamente le fueron atribuidas a los alcaldes en virtud del Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, pues recuérdese que este únicamente autorizó la reorientación de **rentas con destinación específica que no tuvieran origen constitucional**.

En consecuencia, la alcaldesa se arrogó una competencia asignada al Concejo municipal en el artículo 345 de la Constitución Política¹⁶, lo que implica que la legalidad del Decreto No. 100-1900-037-2020 está viciada por no guardar conexidad con las facultades excepcionales expresamente conferidas a los alcaldes y gobernadores en virtud del Decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

Ahora bien, no pasa por alto la Sala que mediante Decreto legislativo 512 de 2 de abril de 2020 el Presidente de la República facultó a los alcaldes y gobernadores a realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a las que hubiera lugar para atender la emergencia sin limitarlas a las rentas con destinación específica.

Sin embargo, es claro que el control de legalidad sobre el decreto debe efectuarse respecto de las normas que se encontraban vigentes al momento de su expedición, razón por la que es evidente la falta de competencia de la alcaldesa municipal para hacer modificaciones presupuestales distintas a las que tuvieran su origen en rentas de destinación específica al momento de la expedición del Decreto No. 100-1900-037-2020 de 24 de marzo de 2020.

Finalmente y como quiera que el acto administrativo analizado no supera el requisito de conexidad con el Decreto legislativo que afirma desarrollar, la Sala se releva del estudio del cumplimiento de los principios de proporcionalidad, necesidad y temporalidad que se predicán de las medidas que se adopten en estado de excepción y si se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico ordinario.

7. CONCLUSIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas en precedencia, la sala encuentra que el Decreto 100-1900-037-2020 de 24 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE GUATAVITA DE LA VIGENCIA FISCAL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

¹⁵ Guatavita se encuentra clasificado como un municipio de sexta categoría según Decreto municipal No. 062 de 2008. (Información extraída del Acuerdo del concejo municipal de Guatavita No. 04 de fecha 9 de marzo de 2020.

¹⁶ **Constitución Política de Colombia, artículo 345.** En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

