



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "D"

Magistrado ponente: **ISRAEL SOLER PEDROZA**

Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

AUTORIDAD: ALCALDÍA DE TABIO
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-00697-00
OBJETO DE CONTROL: Decreto 029 del 20 de marzo de 2020
TEMA: Control inmediato de legalidad. Decreto estado emergencia. **Traslados presupuestales Decreto Legislativo 461 de 2020.**

I. ASUNTO

Procede la Sala a ejercer el control inmediato de legalidad del **Decreto 029 de 20 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde de Tabio – Cundinamarca, decisión que había sido inscrita para la Sala Plena del 8 de junio de 2020, no obstante lo cual, no fue posible su discusión y aprobación, y por virtud de la Ley 2080 de 2020, y de acuerdo con lo decidido por la Sala Plena del Tribunal de 1º de febrero del año en curso, corresponde a las Salas de Subsección adoptar la determinación pertinente.

II. ANTECEDENTES

En el auto del 14 de abril de 2020, a través del cual se resolvió avocar conocimiento, se dispuso notificar a las autoridades correspondientes, y se invitó a unas universidades para que si a bien lo tenían, presentaran concepto sobre la legalidad del Decreto.

III. CONTENIDO DEL DECRETO OBJETO DE CONTROL

DECRETO No. 029 DE 2020

(marzo 20 de 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN TRASLADOS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE TABIO, VIGENCIA FISCAL 2020, CON EL FIN DE ATENDER LA URGENCIA MANIFIESTA DECRETADA”

“(…)”

CONSIDERANDO:

“Que mediante Acuerdo Municipal No. 016 de noviembre 28 de 2019, se expidió el Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos del Municipio de Tabio para la vigencia fiscal de 2020, el cual fue liquidado mediante Decreto No. 084 de diciembre 02 de 2019”.

“Que mediante decreto 028 de 2020, se declara la urgencia Manifiesta en el Municipio de Tabio.

“Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 indica que con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta se podrán hacer las modificaciones presupuestales internas que se requieran dentro del presupuesto del organismos o entidad estatal correspondiente”.

“Que el artículo primero del Decreto 461 de marzo 22 de 2020, faculta a los alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica en las 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, sin que medie la autorización del Concejo Municipal. Así mismo los facultó para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo”.

“En mérito de lo expuesto,”

“DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. CONTRACREDITAR el Presupuesto General de gastos e inversión del Municipio de Tabio, correspondiente a la vigencia fiscal 2020, la suma de **DOSCIENTOS NUEVE MILLONES CIENTO CATORCE MIL OCHENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$209.114.088)** de acuerdo al siguiente detalle:

RUBRO	NOMBRE	VALOR
2510010101	ADQUISICIÓN DE PREDIOS Y/O PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN ZONAS ESTRATEGICAS DE RECARGA HIDRICA	109.114.086,00
25100101019001	RECURSOS PROPIOS	109.114.086,00
2514070201	ESTAMPILLA ADULTO MAYOR – PENSIONES	50.000.000, 00
25140702019012	ESTAMPILLA ADULTO MAYOR	50.000.000,00
2518010102	FONDO MUNICIPAL DE SEGURIDAD – FONSET	50.000.000,00
25180101029013	CONTRIBUCIÓN 5% CONTRATOS OBRA PÚBLICA	50.000.000,00
	TOTAL	209.114.086,00

“ARTÍCULO SEGUNDO: ACREDITAR el Presupuesto General de gastos e Inversión del municipio de Tabio, correspondiente a la Vigencia fiscal 2020, la suma de **DOSCIENTOS NUEVE MILLONES CIENTO CATORCE MIL OCHENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$209.114.088)** de acuerdo al siguiente detalle:

25120201	SUBPROGRAMA: ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE CONTINGENCIA Y EMERGENCIA	209.114.086,00
2512020102	ADQUISICIÓN DE BIENES E INSUMOS PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN AFECTADA POR DESASTRES	209.114.086,00
25120201029001	RECURSOS PROPIOS	109.114.086,00
25120201029012	ESTAMPILLA ADULTO MAYOR	50.000.000,00
25120201029013	CONTRIBUCIÓN 5% CONTRATOS OBRA PÚBLICA	50.000.000,00

“ARTÍCULO TERCERO: *La Secretaría de Hacienda hará los registros presupuestales y contables que se requieran para darle cumplimiento al presente Decreto”.*

“ARTÍCULO CUARTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición”.*

“(…)”.

IV. INTERVENCIONES DE LA CIUDADANÍA

- La **Universidad del Rosario** remitió concepto en el cual, luego de realizar una presentación general de los estados de excepción, de las facultades de los alcaldes y los gobernadores en este contexto en materia contractual, así como del principio de autonomía, que estas autoridades, con base en lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, así como algunos pronunciamientos del Consejo de Estado, pueden declarar la urgencia manifiesta y realizar traslados presupuestales con el único objetivo de mitigar los efectos causados por la pandemia COVID-19.
- El **Alcalde de Tabio**, la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** y los demás entes universitarios, guardaron silencio.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El representante del Ministerio Público, considera que el acto administrativo bajo estudio **se ajusta al ordenamiento jurídico** porque i) fue proferido por el funcionario competente y cumple con los requisitos formales; ii) guarda conexidad con los hechos por los cuales se declaró el estado de emergencia en el territorio nacional, así como con el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, que otorgó la facultad a los Alcaldes y Gobernadores para realizar traslados presupuestales, sin

la autorización del Concejo y de la Asamblea, para atender las dificultades que pueda generar el COVID-19; iii) no suspende ningún derecho o libertad fundamental, ni el ejercicio de las Ramas del Poder Público, ni se infiere una extralimitación de funciones y v) es una medida proporcional y necesaria, de cara a la situación generada por la enfermedad.

VI. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción) y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades de orden territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con competencia en el lugar donde se expidan.

Esta regla tiene su concreción respecto a la competencia, en el numeral 7º del artículo 151 del CPACA, con las modificaciones efectuadas por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, que indica que a nivel territorial, la competencia corresponde a los Tribunales Administrativos. En ese sentido, como el presente asunto se trata de un Decreto proferido por el Alcalde de Tabio – Cundinamarca, entidad que hace parte de la Jurisdicción de esta Corporación, el Tribunal es competente para su control por este medio.

2. El control inmediato de legalidad: Características.

El legislador instituyó la figura del **control inmediato de legalidad** (art. 20 Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de Estados de Excepción LEEE, y arts. 136 y numeral 8 y 111 del CPACA), cuyos rasgos característicos fueron fijados por el Consejo de Estado en sentencia del 31 de mayo de 2011¹. En dicho fallo se dijo que este control es i) jurisdiccional; ii) integral; iii) autónomo, automático e inmediato; iv) oficioso; v) hace tránsito a cosa juzgada relativa y vi) no es incompatible con los cauces procesales ordinarios que pueden usar los ciudadanos para cuestionar la legalidad de los actos administrativos.

De conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, **las medidas de carácter general** que sean dictadas por las autoridades de orden nacional y

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011, rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA). CP Gerardo Arenas Monsalve.

territorial, 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. De los actos de carácter nacional conocerá el consejo de Estado y de los territoriales, el Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan. En ese orden de ideas, el legislador fue claro al expresar que este control solo puede efectuarse respecto de aquellos actos que cumplan con estas condiciones.

3. Regulación de la materia conforme a los actos legislativos proferidos en estados de excepción.

En criterio de la Sala, las autoridades nacionales y locales, de acuerdo con la regulación que haga el Presidente con la firma de los Ministros, con fundamento en el art. 215 de la Constitución Política, deben acatar la legislación que se expida en estados de excepción, cuando así lo determine el Gobierno.

Es así como en el marco del estado de emergencia generado por la propagación del COVID-19, el Gobierno ha proferido varios **decretos de carácter legislativo**, como el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, donde además anunció que asumiría las medidas pertinentes para hacerle frente a la pandemia.

La parte Resolutiva del citado Decreto, señala:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término 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 1 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, 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”.

Para realizar esta declaración, el Gobierno Central tuvo en cuenta que el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y ordenó a los jefes y representantes de las entidades públicas, adoptar medidas de prevención contra el virus, indicando que se contagia por “*contacto directo por superficies inanimadas*” y “*aerosoles por microgotas*”, lo que demuestra que es una enfermedad altamente contagiosa y de fácil propagación, y que debido a la

ausencia de medidas ordinarias, era necesaria la declaratoria del estado de excepción.

Igualmente, se pone de presente, que por medio de la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, adoptó un protocolo de bioseguridad para mitigar la propagación de esta enfermedad, ya que a pesar de los esfuerzos, se sigue propagando, y aún no se cuenta con medidas farmacológicas como la vacuna para su tratamiento. Sobre el carácter y la forma de propagación de esta enfermedad, precisó lo siguiente:

“El coronavirus 2019 (COVID-19) es una enfermedad respiratoria causada por el virus SARS-CoV. Se ha propagado alrededor del mundo, generando un impacto en cada uno de ellos a nivel de mortalidad, morbilidad y en la capacidad de respuesta de los servicios de salud, así mismo (sic) pueden afectar todos los aspectos de la vida diaria y las actividades económicas y sociales, incluyendo los viajes, el comercio, el turismo, los suministros de alimentos, la cultura y los mercados financieros, entre otros. (...)

“La infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas. El Coronavirus 2019 (COVID-19), tiene síntomas similares a los de la gripa común, alrededor del 80%, se recupera sin necesidad de un tratamiento especial. Otras personas, conocidas como casos asintomáticos, no han experimentado ningún síntoma. (...).” (Introducción Anexo Técnico de Protocolo de Bioseguridad para la Prevención de la Transmisión de COVID-19 fijado en la Resolución 666 de 2020).

A pesar de los esfuerzos realizados por todas las instituciones públicas, la propagación del virus continúa en el territorio nacional y ha generado consecuencias desfavorables en la economía y otros sectores, lo que llevó a que el Gobierno, por medio del **Decreto 637 de 2020, declarara un nuevo estado de emergencia económica, social y ecológica**, para que, con el ejercicio de facultades extraordinarias, se pueda hacer frente a la crisis, de manera ágil y eficaz, a través de la expedición de decretos legislativos, regulando distintas materias con miras a lograr tal finalidad.

4. Los traslados presupuestales en el marco del estado de excepción.

Respecto a este tema, el Gobierno Nacional, a través del **Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020², proferido en ejercicio de la facultad prevista** en el artículo 215 de la Constitución Política, consideró 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 de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las***

² *“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”.*

consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia”.

Agregó,, 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 una modificación normativa de orden temporal (...)**” y 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”.

Por lo tanto, con el objetivo de contar de manera rápida y eficiente con recursos para atender la situación de emergencia ocasionada por el COVID-10, otorgó a los Gobernadores y Alcaldes, las siguientes prerrogativas:

“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 (sic) municipales”.

“Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en este 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 renta cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política”. (Resalta la Sala).

(...)

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”. (Resalta la Sala).

Este Decreto Legislativo fue estudiado por la Corte Constitucional y en Sentencia C-169 del 10 de junio de 2020 lo declaró exequible de manera condicionada, dando las siguientes razones:

CONCLUSIÓN

263. Como resultado del control establecido para juzgar la constitucionalidad de la normatividad expedida con fundamento en la declaración de un Estado de Emergencia, la Corte ha concluido que el Decreto 461 de 2020 satisface los requisitos formales exigidos y que, por este aspecto, procede declarar su exequibilidad.

264. Respecto de los requisitos materiales se impone conclusión semejante, ya que **las medidas consistentes en la posibilidad de reorientar directamente las rentas de destinación específica de departamentos y municipios**, así como en la facultad para reducir las tarifas de los impuestos de las mencionadas entidades territoriales otorgadas a gobernadores y alcaldes, supera los juicios a partir de los cuales se controla el contenido de las medidas dictadas en desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020.

265. Sin embargo, al analizar desde el punto de vista de la proporcionalidad el artículo 3º del Decreto 461 de 2020, la Corte consideró que el término de duración de la emergencia sanitaria para el ejercicio de las facultades conferidas es razonable y consulta su finalidad, pero precisó que, de acuerdo con su índole, las medidas que se adopten tendrán una vigencia limitada, en materia presupuestal, a la actual vigencia fiscal y tratándose de la reducción de las tarifas de los impuestos, máximo hasta la siguiente vigencia fiscal.

266. **La Corporación señaló que en el caso de la reorientación directa de las rentas de destinación específica de las entidades territoriales la habilitación conferida no se refiere a la expedición del presupuesto, sino tan solo a su modificación, la cual, evidentemente solo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal y que la exequibilidad del artículo 1º debe condicionarse a que se entienda que la reorientación únicamente puede efectuarse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, sin que ello permita modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos de creación o modificación previa de tales rentas.** Dado que asambleas y concejos conservan la competencia para expedir el presupuesto dentro de los límites señalados por el legislador, la asignación de recursos para atender, en las siguientes vigencias fiscales, las necesidades que se deriven de la emergencia deberán ser discutidas y aprobadas de conformidad con el régimen ordinario.

267. En relación con la disminución de las tarifas de los impuestos propios de las entidades territoriales la Sala Plena indicó que esta medida no resulta aplicable a tasas y contribuciones, que tiene por objetivo único el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la

emergencia, que es de carácter temporal y que debe ejercerse con observancia de los mandatos constitucionales, respecto de tarifas previamente fijadas por los órganos competentes, razón por la cual no constituye autorización para modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos que previamente fijaron las tarifas.

268. Atendiendo a lo anterior, la Corte puntualizó que la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales deberá mantenerse dentro de los rangos previamente fijados en las leyes, ordenanzas o acuerdos que hayan establecido o modificado esas tarifas, de modo que no podrá haber disminución por debajo de las tarifas mínimas previamente fijadas. En razón de esto se resolvió condicionar la exequibilidad del artículo 2º, en el entendido de que la autorizada reducción de tarifas no permite modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos que las fijaron y que dejará de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, si no se señala un término menor.

Como se puede apreciar, de conformidad con la interpretación efectuada por la Corte Constitucional el Decreto Legislativo estudiado faculta a los gobernadores y alcaldes, para **reorientar las rentas de destinación específica**, sin necesidad de la autorización de las Asambleas Departamentales, o de los Concejos Municipales, en el entendido de que con esta operación, no pueden modificar leyes, ordenanzas, ni acuerdos de tales rentas. Lo anterior, con el fin de conjurar la pandemia, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, no obstante lo cual, aclara el mismo Decreto, **que en ningún caso se puede extender a las rentas de destinación específica establecidas por la Constitución Política.**

SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO.

El Alcalde de Tabio, por medio del **Decreto 029 del 20 de marzo**, con fundamento en la declaratoria de urgencia manifiesta que fue declarada por medio de Decreto 028 de 2020 por la misma autoridad, y en atención a lo dispuesto en el **Decreto 461 de 2020** expedido por el Gobierno Central, al que se hizo mención, CONTRACREDITÓ la suma de DOSCIENTOS NUEVE MILLONES CIENTO CATORCE MIL OCHENTA Y SEIS PESOS (209.114.086), de unos rubros del presupuesto del año 2020 (art. 1º) y a su vez, ACREDITÓ la misma suma, donde aparecen como rubros: el Subprograma de Actualización del plan de contingencia y emergencia y la adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres (art. 2º). La principal justificación realizada en ese decreto, relacionada con la materia que se analiza, fue consignada así:

“Que el artículo primero del Decreto 461 de marzo 22 de 2020, faculta a los alcaldes para reorientar rentas de destinación específica en 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, sin que medie la autorización del Concejo Municipal. Así mismo, los facultó para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo”

En vista de que estos movimientos presupuestales se ordenaron con base en la facultad que el Presidente le otorgó a los Alcaldes y a los Gobernadores en el **Decreto Legislativo 461 de 2020**, con la finalidad de hacerle frente a la pandemia generada por el COVID-19, objetivo que persiguen, tanto el Decreto 417, como el 461 citados, proferidos por el Gobierno Nacional, se infiere que el traslado presupuestal realizado por el Alcalde de Tabio, desarrolla los mencionados Decretos gubernamentales, porque tiene la misma finalidad.

Además, de acuerdo con el monto que se ordenan contracreditar, que ascienden a la suma de **209.114.086,00**, teniendo en cuenta la gravedad de la pandemia, se considera que la medida no es desproporcionada, y adicionalmente, como lo dijo el representante del Ministerio Público, es necesaria para flexibilizar el traslado de recursos.

Se reitera, que en el caso presente, el Decreto bajo estudio dispuso afectar las siguientes rentas, para que los recursos fueran acreditados en los rubros del **Subprograma de Actualización del plan de contingencia y emergencia y la adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres:**

ADQUISICIÓN DE PREDIOS Y/O PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN ZONAS ESTRATEGICAS DE RECARGA HIDRICA
RECURSOS PROPIOS
ESTAMPILLA ADULTO MAYOR – PENSIONES
ESTAMPILLA ADULTO MAYOR
FONDO MUNICIPAL DE SEGURIDAD – FONSET
CONTRIBUCIÓN 5% CONTRATOS OBRA PÚBLICA

En ese sentido, debe la Sala verificar si los rubros afectados corresponden **una renta de destinación específica**, pues los traslados presupuestales que se autorizaron en el Decreto Legislativo 461 únicamente podían efectuarse de dineros que tuvieran esta calidad, pues no se indicó que esto pudiera hacerse respecto de cualquier tipo de recursos.

En ese sentido, se tiene que, de conformidad con lo establecido en el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, los dineros de la **ADQUISICIÓN DE PREDIOS Y/O PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN ZONAS ESTRATEGICAS DE RECARGA HÍDRICA** tienen una **destinación específica** para la adquisición y mantenimiento de esas zonas y por lo tanto podían ser objeto del movimiento presupuestal que realizó el acto bajo estudio. Dice la mencionada norma lo siguiente:

“Artículo 210. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. El artículo [111](#) de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“Artículo [111](#). Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y regionales. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Los recursos de que trata el presente artículo, se destinarán prioritariamente a la adquisición y mantenimiento de las zonas”.

(Resalta la Sala).

Lo mismo ocurre con los dineros del rubro **ESTAMPILLA-ADULTO MAYOR**, que fue regulada por el artículo 3º de la Ley 1276 de 2009, en los siguientes términos:

*“Artículo 3º. Modifícase el artículo [1º](#) de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. **El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional”.***

(Resalta la Sala).

Finalmente, se tiene que de conformidad con el artículo 15 del Decreto 399 de 2011, los dineros del FONPET también tienen destinación específica. Así dice la norma referida:

Artículo 15. Asignación de recursos de los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana. *Los recursos de los FONSET se deben destinar prioritariamente a los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la política integral de seguridad y convivencia ciudadana, la cual deberá articularse con la política de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional.*

En ese sentido, como los dineros contra acreditados son rentas de destinación específica y no se está modificando su regulación, sino que se acreditaron al **Subprograma de Actualización del plan de contingencia y emergencia y a la adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres**, cumple con los parámetros del Decreto Legislativo 461 de 2020.

De otra parte, es necesario revisar si se trata de rentas de destinación específica establecidas por la Constitución Política, con miras a determinar que no se incurra en la prohibición del art. 3 del Decreto Legislativo 461 de 2020. Al respecto, se destacan algunas normas de la Constitución Política, que regulan la materia.

“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.*

ARTICULO 356. Modificado. A.L. 1/93, art. 2º. Modificado. A.L. 1/2001, art. 2º. *Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los departamentos, distritos, y municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios.*

Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del sistema general de participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas.

Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando éstos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

INC. 4º—Modificado. A.L. 4/2007, art. 1º. *Los recursos del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios*

públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

(...).

ARTICULO 361. Modificado. A.L. 5/2011, art. 2 Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.”

Respecto al tema, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-590-92, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez, señaló lo siguiente:

“Las Rentas de Destinación Específica, son entonces el tema central de esta controversia jurídica, porque como lo señala el artículo 359 de la Constitución Nacional, “No habrá rentas nacionales de destinación específica...”, como norma general, aunque la misma disposición señala unas excepciones dentro de las cuales se puede otorgar estas rentas. (...)

No hay tampoco definición legal de esta clase de rentas, por lo que habrá la oportunidad de acogerse a los criterios autorizados de las autoridades que manejan los temas fiscales y presupuestales, para tenerlos como punto de referencia en el caso presente.(...)

La Constitución consagra, empero, casos especiales de rentas de destinación específica, así:

VI) Artículo 359.

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

Las destinadas a inversión social.

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

b) Artículo 336 inciso 4º.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores estarán destinadas preferencialmente a los servicios de salud y educación.

c) Artículo 356, incisos 1º. y 2º..

Destinación específica de los recursos del situado fiscal para atender servicios de educación y de salud.

d) Artículo 361.

Asignación específica de los recursos del Fondo Nacional de Regalías a las entidades territoriales a fines de promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de tales entidades.

e) Artículo 131.

La tributación especial de las notarías, de los ingresos percibidos por los servicios que prestan, a favor de la administración de justicia, según la reglamentación de la ley.

f) *Contribuciones fiscales y parafiscales, en relación con las cuales se faculta a las autoridades para fijar la tarifa que cobren a los contribuyentes para recuperar los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen.*

(...)

Si bien es cierto que no está precisada la cobertura del término inversión social y qué gastos deben ser realizados en cumplimiento de este fin social del Estado, esta Corporación estima conveniente reseñar el contenido del artículo 366 de la Constitución Nacional cuando dice: El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

De su lado el artículo 49 ibídem enseña que “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud” . El artículo 334 constitucional a su turno contempla la intervención del Estado en la economía para “asegurar a todas las personas...acceso efectivo a los bienes y servicios públicos”.

(...)

La inversión social puede definirse entonces como todos los gastos incluidos dentro del presupuesto de inversión, que tienen como finalidad la de satisfacer las necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases más necesitadas o marginadas y las partidas incorporadas al presupuesto de gastos para la realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio general a la población.

En documento del Departamento Nacional de Planeación dirigido al Conpes se expresan los siguientes quehaceres, manifestaciones de inversión social:

*“a.) **Educación:** Pago de maestros, construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento de colegios y financiación de becas.*

*b.) **Salud:** Pago de médicos, enfermeras y demás personal especializado o subsidios para el acceso de la población pobre a la atención médica del primer nivel; construcción, mantenimiento y dotación de infraestructura hospitalaria y de centros y de puestos de salud; promoción de salud, control y vigilancia. En nutrición, restaurantes escolares y bienestar materno infantil en cualquiera de sus modalidades.*

*c.) **Vivienda:** Subsidios a los beneficiarios con ingresos inferiores a los dos salarios mínimos, para compra directa, lotes con servicio o construcción. Participación en programas específicos de solución de vivienda de interés social.*

*d.) **Agua potable y saneamiento básico:** Preinversión en diseños y estudios; diseño e implantación de estructuras institucionales para la administración y operación del servicio; construcción de acueductos y alcantarillados; saneamiento básico rural, tratamiento y exposición final de basuras, conservación de micro-cuencas; construcción y mantenimiento de plazas de mercado y mataderos públicos; tratamiento de residuos y construcción, ampliación y mantenimiento de jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de mantenimiento y redes.*

e.) **Subsidio para la población pobre:** Garantizar el acceso de la población pobre a los servicios públicos domiciliarios a través de subsidios a la conexión a las tarifas.

f.) **Asistencia técnica agropecuaria:** Creación, dotación, mantenimiento y operación de las UMATAS. Capacitación del personal.

g.) **Grupos vulnerables:** Construcción, dotación, mantenimiento y atención de centros de vida urbanos y rurales para los ancianos, casas para la juventud, y centros para la atención de las personas con deficiencias físicas, mentales y alteraciones psíquicas.

h.) **Justicia:** De acuerdo con convenios y contratos con el nivel nacional, el municipio podrá financiar gastos incrementales de funcionamiento e inversión nuevas en los juzgados del orden municipal; mantenimiento de establecimientos carcelarios; y financiación de los centros de conciliación municipal y las comisarías de familia.

i.) **Protección del ciudadano:** De acuerdo con convenios y contratos con el nivel nacional, el municipio podrá financiar el pago del servicio adicional de policía cuando sea necesario; dar apoyo financiero a los cuarteles de policía ya existentes, a la policía judicial y al mejoramiento de la calidad de los servicios de medicina legal.

Construir, dotar y mantener instituciones para el menor infractor.

j.) **Educación física, recreación y deporte:** Inversión en instalaciones deportivas, dotación a los planteles escolares de los requerimientos necesarios para la práctica de la educación física y el deporte, apoyo financiero a la realización de eventos deportivos, así como la inversión en parques y plazas públicas.

k.) **Cultura:** Construir, mantener y rehabilitar las casas de cultura, bibliotecas y museos municipales y apoyar financieramente los eventos culturales.

l.) **Prevención de desastres:** Adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos, prevención y atención de desastres.

m.) **Compra de tierras:** Subsidios para la cofinanciación en la compra de tierras a los campesinos pobres en zonas de reforma agraria.

n.) Pago del servicio de la deuda adquirida para financiar inversiones físicas en las actividades autorizadas en los literales anteriores.

Ñ.) Los otros sectores que el Departamento Nacional de Planeación, autorice para casos especiales solicitados por los municipios”.

De acuerdo con lo expuesto, y teniendo en cuenta las principales actividades resaltadas por la jurisprudencia transcrita que hacen parte de los quehaceres considerados como manifestaciones de inversión social, no encuentra la Sala que se vulnere la prohibición de extender los traslados a las rentas cuya destinación específica establece la Constitución Política, conforme al parágrafo 2 del artículo 1 del Decreto 461 de 2020, porque los rubros afectados no tienen esa calidad, ni siquiera el denominado “ESTAMPILLA ADULTO MAYOR – PENSIONES”.

En efecto, de acuerdo con el documento del Departamento Nacional de Planeación traído a colación en la sentencia de la Corte Constitucional, cuyos apartes se acaban de transcribir, el rubro mencionado tiene relación con el quehacer denominado “**Grupos vulnerables**”, que apunta a la “**Construcción**,

dotación, mantenimiento y atención de centros de vida urbanos y rurales para los ancianos, casas para la juventud, y centros para la atención de las personas con deficiencias físicas, mentales y alteraciones psíquicas”, y en este caso el rubro, como su nombre lo indica, tiene que ver con estampilla adulto mayor – pensiones.

Adicionalmente, cabe precisar que las decisiones adoptadas en el Decreto municipal no se extienden en el tiempo, toda vez que se ordena contracreditar, por única vez, unas partidas del presupuesto general de gastos e inversión del municipio, correspondiente a la vigencia fiscal 2020, con el fin de hacer frente a la pandemia, por lo cual, no se viola el art. 3 del citado Decreto 461, el cual señala, que las facultades solamente se pueden ejercer durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria.

En consecuencia, la Sala encuentra que los artículos 1º y 2º del acto administrativo que se analiza, se ajustan a derecho. Lo mismo cabe decir del artículo 3º, en cuanto dispuso que la Secretaría de Hacienda debería realizar los registros presupuestales y contables para la ejecución del Decreto, ya que es una medida necesaria para que se pueda efectuar el movimiento de los recursos.

Finalmente, respecto del artículo 4º, debe ponerse de presente que según el artículo 65 del CPACA, *“Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido **publicados** en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso”* motivo por el cual, sus efectos entran a regir luego de su publicación y no desde su expedición como lo señala el artículo 5º del Decreto, motivo por el cual esta disposición de declarará ajustada al ordenamiento jurídico, en forma condicionada.

Lo anterior, teniendo en cuenta que cuando se encuentre por lo menos una interpretación ajustada a la norma legal, no debe declararse la ilegalidad, sino la legalidad condicionada, en virtud del principio hermenéutico de conservación del derecho. Las siguientes decisiones de las altas cortes apoyan esta tesis:

Sentencia C-054 de 2016 proferida por la Corte Constitucional:

“En igual sentido, en virtud del principio hermenéutico de conservación del derecho, la Corte ha precisado que “no puede excluir una norma legal del ordenamiento jurídico, por vía de la declaración de inexecutable, cuando existe, por lo menos, una interpretación de la misma que se aviene con el texto constitucional. De ser así, el juez de la carta se encuentra en la obligación de declarar la executable de la norma legal condicionada a que ésta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilie con el estatuto superior. Con esto, se persigue, esencialmente, salvaguardar, al menos, algunos de los posibles efectos jurídicos de la disposición demandada, de manera que se conserve, al máximo la voluntad del legislador”.

Esta tesis también la prohijó la sentencia del 16 de junio de 2009 proferida por el Consejo de Estado, Sala Plena, expediente 2009-00305 (CA), CP Enrique Gil Botero y por tal motivo, se hará el condicionamiento mencionado.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "D", Administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR ajustados a derecho los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto 029 del 20 de marzo proferido por el Alcalde de Tabio, por las razones indicadas en esta providencia.

DECLARAR condicionalmente ajustado al ordenamiento **el artículo 4º del Decreto 029 del 20 de marzo** proferido por el Alcalde de Tabio, en el entendido de que este sólo surte efectos y es obligatorio, a partir de la fecha de publicación.

SEGUNDO: Notificar esta providencia al Alcalde del municipio de Tabio, al Agente Delegado del Ministerio Público, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través las respectivas direcciones electrónicas correspondientes.

TERCERO: Publicar esta providencia en la página www.ramajudicial.gov.co, en la sección "Medidas COVID-19".

Aprobado según consta en Acta de Sala virtual de la fecha.



ISRAEL SOLER PEDROZA

Magistrado



ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA

Magistrada

AUSENTE CON EXCUSA

CERVELEÓN PADILLA LINARES

Magistrado