

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SALA PLENA

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Ref: Exp. 250002315000202000469-00

Remitente: MUNICIPIO DE GIRARDOT

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Asunto. Declara nulidad del Decreto 076 de 2020 del Municipio de Girardot.

Antecedentes

Previo reparto realizado el 31 de marzo de 2020, correspondió a este Despacho conocer sobre el Control Inmediato de Legalidad del Decreto 076 de 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Girardot, Cundinamarca, *“POR EL CUAL SE EFECTÚAN MODIFICACIONES EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT CUNDINAMARCA PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020.”*.

El acto en mención fue remitido el 1 de abril de 2020, a través del correo electrónico de esta Corporación, al correo institucional del Despacho sustanciador de la presente causa, con el fin de que se imparta el trámite correspondiente, teniendo en cuenta lo preceptuado por el Acuerdo N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos Nos. PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del Control Inmediato de Legalidad.

Mediante auto de 3 de abril de 2020 el Despacho sustanciador de la presente causa dispuso.

Avocar el procedimiento del medio de Control Inmediato de Legalidad del Decreto 076 de 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Girardot, Cundinamarca, proferido por la Alcaldía Municipal de Girardot, Cundinamarca.

Fijar, por Secretaría, un aviso sobre la existencia del presente proceso, por el término de diez (10) días, con el fin de que cualquier ciudadano pueda intervenir, por escrito, para defender o impugnar la legalidad del decreto mencionado, proferido por la Alcaldía Municipal de Girardot, Cundinamarca.

Invitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Contraloría General de la República y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado a presentar su concepto, por escrito, acerca de los puntos que consideraran relevantes en relación con el decreto mencionado, dentro del mismo plazo de diez (10) días.

Decretar la práctica de la siguiente prueba. Oficiar al Alcalde del Municipio de Girardot, Cundinamarca, para que rinda un informe, dentro del mismo plazo, en el que explique las razones por las cuales se adicionaron y contracreditaron unos valores al presupuesto de Rentas y Gastos del municipio mediante el Decreto 076 de 24 de marzo de 2020.

Comunicar a la comunidad dicha decisión, a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca. Ordenar a la Alcaldía Municipal de Girardot, Cundinamarca, que comunicara dicha decisión a la comunidad, a través de su portal web. Y notificar al Alcalde del Municipio de Girardot y al Agente del Ministerio Público.

Según informe Secretarial de 12 de mayo de 2020, el aviso correspondiente al auto de 3 de abril de 2020 se fijó el 13 de abril de 2020 y se desfijó el 24 de abril de 2020. En consecuencia, el término para rendir concepto por parte del agente del Ministerio Público inició el 27 de abril de 2020 y finalizó el 11 de mayo de 2020.

Intervenciones ciudadanas

No se presentaron.

Intervenciones de las entidades públicas, personas privadas y expertos invitados a rendir concepto

Mediante oficio de 21 de abril de 2020, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, transmitió mediante oficio el concepto rendido por el Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección de Apoyo Fiscal de dicho ministerio, en el siguiente sentido.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que no se ajusta a la legalidad la destinación de rentas de destinación específica, esto es, las provenientes de Coljuegos para la compra de alimentos, por cuanto tal determinación viola el artículo 336, inciso 4, de la Constitución, que sobre el particular establece.

“Artículo 336.

(...)

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de los juegos de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

(...).”.

Indica que el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, precisó en el párrafo 2 del artículo 1 que las facultades otorgadas a gobernadores y alcaldes para reorientar rentas, en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política.

En tal sentido, como la adición de que se trata en el decreto objeto de control corresponde a la incorporación al presupuesto de unos recursos provenientes de Coljuegos, con una destinación diferente, resultaba contrario a la legalidad destinar tales recursos, *“para financiar la compra de alimentos dentro del programa de seguridad alimentaria y nutricional del municipio.”*.

Concepto de Agente del Ministerio Público

Mediante comunicación de 8 de mayo de 2020, el Procurador 135 II Administrativo de Bogotá, actuando como Agente del Ministerio Público, rindió concepto en el sentido de que el Decreto objeto de control no se encuentra conforme al marco constitucional y legal, pues excede las facultades y límites establecidos en la Constitución y en la Ley y sobrepasa lo estipulado en el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

Consideró que el decreto de que se trata, en principio, cumple con varios de los presupuestos para ser conocido a través del presente medio de control.

El Decreto municipal fue expedido por el Alcalde dentro del término de 30 días calendario del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica establecido en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

Las medidas adoptadas guardan estrecha relación no solo con el Decreto Legislativo 417, sino con el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, por el cual se autorizó de manera temporal a gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas y reducir tarifas de los impuestos territoriales.

Este último considera que los efectos económicos negativos generados por el COVID-19 requieren de atención por parte de las entidades territoriales, a través de la adopción de medidas extraordinarias para financiar las acciones con el fin de enfrentar las consecuencias adversas en materia económica y social generadas por la pandemia y mitigar sus efectos.

Existen limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos, por lo que es necesario hacer una modificación temporal para hacer frente a las necesidades urgentes derivadas de la emergencia.

Las normas de manejo del presupuesto indican que la modificación a la ley de presupuesto anual es exclusiva del legislador, salvo en casos de estados de excepción, en los que la facultad la tiene el Presidente de la República, para atender gastos que sean ocasionados por la declaratoria del estado de excepción.

Los recursos que provienen del monopolio de juegos de suerte y azar, tienen destinación específica para atender los servicios de salud, como expresamente se ha consagrado en el artículo 336 de la Constitución Política.

El Decreto municipal contraría este artículo superior, el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el Decreto 111 de 1996 y el párrafo 2 del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, el cual pretende desarrollar.

El Alcalde Municipal de Girardot no podía adicionar al presupuesto de la vigencia fiscal 2020 los recursos ni reorientar las rentas originadas en el monopolio de juegos de suerte y azar administrados por COLJUEGOS, para financiar la compra de alimentos, pues son rentas con destinación específica constitucional y no pueden ser modificadas, ni siquiera en estados de excepción por la Ley o por Decretos Municipales.

En lo referente a la contracreditación y acreditación del Presupuesto de Rentas y Gastos, al tratarse de un traslado presupuestal de recursos propios del municipio de un rubro de apoyo a la Secretaría de Hacienda para otro relacionado con fortalecer tecnológicamente instituciones educativas, el Ministerio Público considera que se encuentra acorde a las facultades conferidas por el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, pues esta reorientación se dirige a atender gastos para enfrentar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.

Se evidencian vicios de nulidad en los artículos 1 y 3 del Decreto Municipal, por haber sido expedidos con infracción de las normas en las que debía fundarse, sin tener competencia y desviando las atribuciones de quien lo profirió. Solicita que se declare la nulidad del acto en sus artículos 1 y 2, pero no lo dispuesto en los artículos 3 y 4.

CONSIDERACIONES

Marco normativo general

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria sobre Estados de Excepción, dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa

y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un Control Inmediato de Legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanare de autoridades nacionales.

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

(...)" (Destacado fuera del texto original).

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, reprodujo la norma anterior, en términos similares, y agregó que dicho control se ejercerá *"de acuerdo con las reglas de competencia"* establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

(...)" (Destacado fuera del texto original).

El artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011 dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del Control Inmediato de Legalidad de los actos de carácter general, que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

"Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos **conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia**.

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.” (Destacado fuera del texto original).

En conclusión, las normas que se analizaron en precedencia permiten afirmar que la competencia de esta Corporación en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, implica verificar cuatro presupuestos, a saber, 1) que la medida de que se trate sea de carácter general, 2) que haya sido expedida en ejercicio de la función administrativa por parte de una autoridad territorial y en jurisdicción del Tribunal Administrativo correspondiente, 3) que se haya expedido como desarrollo de los decretos legislativos y 4) que dicha expedición haya ocurrido durante los Estados de Excepción.

Por su parte, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró 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 dicho decreto, a raíz de la crisis sanitaria actual, de público conocimiento.

Revisado el Decreto 076 de 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Girardot, Cundinamarca, objeto del presente Control Inmediato de Legalidad, se advierte en su parte motiva que este se expidió, entre otras disposiciones, con fundamento en el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes (artículos 1 y 3) para la reorientación de rentas de destinación específica, materia de la cual se ocupa el decreto objeto de control.

Del mismo modo, se advierte que el aludido Decreto Legislativo 461 se expidió el 22 de marzo de 2020, esto es, con antelación a la fecha de expedición del Decreto 076 de 2020 (24 de marzo de 2020), expedido por la Alcaldía de Girardot, Cundinamarca, por lo que hace parte de la legalidad superior que debe servir como parámetro para el presente Control Inmediato de Legalidad.

No está demás señalar que el decreto objeto de control invoca como uno de sus fundamentos al Decreto Legislativo 444 de 21 de marzo de 2020, que se refiere a la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias y adopta una serie de decisiones completarias en relación con el Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales y el fortalecimiento patrimonial de empresas privadas, públicas o mixtas en el contexto de la pandemia.

Así mismo, que el Decreto Legislativo 512 de 2 de abril de 2020, facultó a los gobernadores y alcaldes para realizar operaciones presupuestales (adiciones, modificaciones y traslados, etc.) sin autorización de la asamblea departamental o concejo distrital o municipal respectivo en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

Sin embargo, el Tribunal no tomará en consideración, para efectos de este análisis, al Decreto Legislativo 444 de 21 de marzo de 2020, por cuanto no se ocupa de materias que son propias del decreto objeto de control; ni al Decreto Legislativo 512 de 2 de abril de 2020, porque si bien aborda materias propias del decreto objeto de control fue expedido con posterioridad a este (24 de marzo de 2020) y, como es sabido, el juzgamiento de la legalidad de los actos administrativos procede con respecto a la legalidad superior vigente al momento de su expedición.

En conclusión, el Decreto objeto de análisis cumple con los presupuestos para su trámite a través del Control Inmediato de Legalidad porque: 1) es de carácter general, 2) fue expedido en ejercicio de función administrativa por una entidad territorial que se encuentra en jurisdicción de este Tribunal Administrativo, 3) es desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 y 4) fue expedido en vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

Parte resolutiva del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020

“DECRETA

“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltase a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar

a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020. En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales. Facúltase igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

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

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltase a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

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

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

Análisis de las disposiciones pertinentes del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020

Son las contenidas en el artículo 1, denominado “*Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.*”.

El inciso 1 facultó 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 por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

Lo anterior significa.

1) Fue necesario conferir esta facultad a los alcaldes y gobernadores mediante decreto legislativo, porque de acuerdo con la legislación ordinaria (Ver artículo 345 de la

Constitución; artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84 y 109 del Decreto Orgánico 111 de 1996 y sentencias C-357 de 1994, C-514 de 1995 y C-772 de 1998 de la Corte Constitucional) tales funcionarios deben contar con autorización de la respectiva asamblea departamental o concejo municipal para la realización de operaciones que afecten el presupuesto de la correspondiente entidad territorial.

2) Por tal motivo, es que en el inciso 2 del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 se estableció, lo cual constituye una facultad extraordinaria en favor de los gobernadores y alcaldes, que “*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.***” (Destacado fuera de texto).

3) Sin embargo, tal licencia, que consiste en no acudir a la autorización del órgano de representación popular en la respectiva entidad territorial, **se limita** a la reorientación de las “*rentas de destinación específica*”, pues ese es el objeto del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

Esta afirmación se ratifica por lo dicho en el inciso 3 del mismo artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 según el cual se facultó a los funcionarios aludidos para realizar las “*adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar*”, que se produzcan “**en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo**”, es decir, en materia de reorientación de rentas de destinación específica.

Por lo tanto, no se trata de una facultad amplia para la realización de toda suerte de operaciones presupuestales, sino sólo de aquellas que se produzcan **para efectos de las rentas de destinación específica**, nada más.

Prueba de ello es que, posteriormente, el Gobierno Nacional se vio precisado a extender esa posibilidad, mediante el Decreto Legislativo 512 de 2 de abril de 2020, a la generalidad de las operaciones presupuestales requeridas a los gobernadores y a los alcaldes para atender las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica (artículo 1 del Decreto Legislativo 512 de 2 de abril de 2020).

4) Hay dos limitaciones adicionales que establece el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

4.1. Los recursos sólo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de competencia de los gobernadores y alcaldes, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 (Parágrafo 1, artículo 1, del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020).

4.2. Las facultades extraordinarias establecidas en favor de gobernadores y alcaldes **en ningún caso** podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica **ha sido establecida por la Constitución** (Parágrafo 2, artículo 1, del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020) .

5) Finalmente, limitó el ejercicio de tales facultades al término que dure la Emergencia Sanitaria (artículo 3).

Texto de la parte resolutive del decreto objeto de Control Inmediato de Legalidad

Los ordenamientos del Decreto 076 del 24 de marzo de 2020 “*Por el cual se efectúan modificaciones en el presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Girardot Cundinamarca para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020*”, expedido por la Alcaldía de Girardot, Cundinamarca, son los siguientes.

ARTICULO 1: Adiciónese al Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Girardot-Cundinamarca 2020, los Recursos de Tesorería por \$2.000.000.000 correspondientes a recursos de las transferencias COLJUEGOS e Incorporar dentro del Plan Anual Mensualizado de Caja PAC la Suma de **(\$2.000.000.000)** de la siguiente manera:

ADICIONAR

1	INGRESOS		2,000,000,000.00
---	-----------------	--	------------------

1103020301	COLJUEGOS 25% FUENTE: R.B. COLJUEGOS	71202	2,000,000,000.00
------------	---	-------	------------------

ARTICULO 2: Aprópiase al Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Girardot-Cundinamarca 2020, los Recursos de las Transferencias de COLJUEGOS, e incorporar dentro del Plan Anual Mensualizado de Caja PAC, la suma de: M/CTE (\$2.000.000.000.00) de la siguiente manera

APROPIAR A:

2	PRESUPUESTO DE GASTOS		2,000,000,000.00
250102020701	Apoyo a la Estrategias (sic) para el fortalecimiento de la Vigilancia Epidemiológica y Sanitaria del Municipio de Girardot FUENTE: R.B. COLJUEGOS	71202	450,000,000.00
250102021001	Apoyo a la Estrategia Intagralen (sic) Salud Pública en los Riesgos de Emergencias y Desastres del Municipio de Girardot FUENTE: R.B. COLJUEGOS	71202	400,000,000.00
2501020205	DIMENSION SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL		
250102020501	Apoyo a la Disponibilidad y Accesos a los Alimentos del	71202	1,150,000,000.000

	Municipio de Girardot FUENTE: R.B. COLJUEGOS		
--	---	--	--

ARTICULO 3: Contracreditar al Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Girardot- Cundinamarca 2020, y Contracreditar dentro del Plan Anual Mensualizado de Caja PAC, la Suma de: **(\$50.000.000)** de la siguiente manera:

CONTRACREDITAR:

2	PRESUPUESTO DE GASTOS		50,000,000.00
250502010101	Apoyo a la Secretaria de hacienda para mejorar el desempeño fiscal, Financiero, hacendario y de recaudo del Municipio de Girardot	1101	

ARTICULO 4: Acreditar al Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Girardot- Cundinamarca 2020, y Acreditar dentro del Plan Anual Mensualizado de Caja PAC, la Suma de: (\$50.000.000) de la siguiente manera:

ACREDITAR:

2	PRESUPUESTOS DE GASTOS		50,000,000.00
250101010204	Fortalecimiento tecnológico (sic) de las instituciones educativas oficiales en el Municipio de Girardot	1101	50,000,000.00

ARTICULO 5: La Sección de Presupuesto efectuará los Asientos que el cumplimiento del Presente Decreto

ARTICULO 6: El presente Decreto rige a partir de su expedición.

Materias de las que se ocupa el Decreto 076 de 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Girardot, Cundinamarca

De manera resumida, puede decirse que el decreto objeto de control realizó dos grandes operaciones presupuestales.

1) **Adicionó** \$2.000.000.000,00 (artículo 1), provenientes de transferencias de Coljuegos, que fueron **apropiadas** (artículo 2) de la siguiente manera. 1.1) \$450.000.000,00 para el rubro de Apoyo a las estrategias de vigilancia epidemiológica; 1.2) \$400.000.000,00 para el rubro de Apoyo a una estrategia de salud pública en riesgos de emergencias y desastres; y 1.3) \$1.150.000.000,00 para el rubro de Apoyo a la disponibilidad y acceso de alimentos.

2) **Contracreditó** (artículo 3) \$50.000.000,00 del rubro de Apoyo a la Secretaría de Hacienda del municipio; y los **acreditó** (artículo 4), en esa misma suma, para el rubro de Fortalecimiento tecnológico de las instituciones educativas del Municipio de Girardot

Análisis del Decreto 076 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Girardot, en relación con el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020

El Tribunal declarará contrario a la legalidad el decreto objeto de control por las razones que se pasan a exponer.

El artículo 1, por medio del cual se adicionó al presupuesto la suma de \$2.000.000.000,00 provenientes del Coljuegos, y el artículo 2, por medio del cual se apropió al presupuesto de rentas y gastos esa misma suma, no se ajustan a la legalidad en la medida en que las

facultades extraordinarias conferidas a los alcaldes por el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 están previstas para la reorientación de las rentas de destinación específica de las entidades territoriales, **pero no** cuando dicha reorientación afecta “*rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.*” (Parágrafo 2, artículo 1, Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020).

Por su parte, el artículo 336, inciso 4, de la Constitución establece que: “*Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.*”. Esto significa, que las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar, caso de Coljuegos, han sido establecidas directamente por la Constitución.

Como las rentas provenientes de Coljuegos (\$2.000.000.000,00) corresponden al ejercicio de los monopolios de suerte y azar (renta de destinación específica de origen constitucional), la Alcaldía Municipal de Girardot no podía acudir a las facultades extraordinarias conferidas por el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, porque este limitó las facultades extraordinarias de los alcaldes para realizar operaciones presupuestales sin autorización del Concejo Municipal a las rentas de destinación específica **que no fueran de origen constitucional** (Parágrafo 2, artículo 1, Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020).

En conclusión, la Alcaldía del Municipio de Girardot no podía realizar las operaciones presupuestales de adición y de apropiación del presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Girardot, en la suma de \$2.000.000.000,00, sin la autorización del Concejo Municipal.

Podría aducirse en defensa del decreto objeto de control, que de los \$2.000.000.000,00 adicionados, estos se apropiaron en la suma de \$950.000.000,00 a la prestación de servicios de salud. Incluso, puede sostenerse que la suma de \$1.150.000.000,00, apropiada para el apoyo y la disponibilidad de acceso a los alimentos, sirve indirectamente a ese mismo propósito.

No obstante, la ilegalidad del acto consiste en haber omitido el principio democrático previsto en el artículo 345, inciso 2, de la Constitución, según el cual no podrá hacerse

ningún gasto público “*que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales y por los concejos distritales o municipales.*”.

Lo anterior significa que la Alcaldía Municipal de Girardot excedió las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, porque dichas facultades estaban previstas para realizar operaciones presupuestales en relación con las rentas de destinación específica, **pero no respecto de aquellas de origen constitucional**, caso de la adición de \$2.000.000.000,00 provenientes de Coljuegos, que fue apropiada de la forma en que quedó indicado.

En relación con los artículos 3 y 4, mediante los cuales se contracreditó (disminuyó) la suma de \$50.000.000,00, del rubro de Apoyo a la Secretaría de Hacienda, para acreditarlos (incrementarlos), en la misma suma, al rubro de Fortalecimiento tecnológico de las instituciones educativas oficiales del Municipio de Girardot, también se declarará su ilegalidad por la misma razón expresada, esto es, porque se desconoció el principio democrático en la elaboración del presupuesto.

Las facultades extraordinarias que se previeron en el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 en favor de los alcaldes, tuvieron como propósito que estos realizaran sin la autorización del Concejo Municipal operaciones presupuestales, **pero exclusivamente en relación con las rentas de destinación específica que no fueran de origen constitucional.**

En los artículos 3 y 4 del decreto objeto de control se realizaron operaciones de contracrédito y de crédito, respectivamente, pero en relación con rubros que no corresponden a rentas de destinación específica, es decir, se trata de operaciones que no están comprendidas bajo las facultades extraordinarias conferidas por el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

No está demás señalar que la facultad para la realización de transferencias dentro de las mismas secciones de un presupuesto que no modifiquen el monto total de sus apropiaciones, sin autorización del órgano de representación popular, fue prevista en el artículo 34 del Decreto 568 de 1996 (reglamentario de las normas orgánicas del Presupuesto General de la Nación) **para las autoridades del orden nacional**, es decir, no

se aplica a los municipios, como fue precisado en el Concepto con radicación 1889 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 5 de junio de 2008, Magistrado ponente William Zambrano Cetina (Ver numeral 2.6 del referido concepto. Nota. Cabe mencionar que si bien el artículo 34 del Decreto 568 de 1996 fue derogado por el artículo 1 del Decreto 4836 de 2011, esta última norma reproduce los mismos elementos del aludido artículo 34, que son de interés para el presente caso).

En consecuencia, la Alcaldía Municipal de Girardot no podía, sin la autorización del Concejo Municipal, realizar la operación de transferencia contenida en los artículos 3 y 4 del decreto objeto de control (operación de contracrédito/crédito), porque entraña una violación del principio democrático en la ordenación del presupuesto y excede las facultades previstas por el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SALA PLENA**,

FALLA

PRIMERO.- DECLARAR CONTRARIO A LA LEGALIDAD el Decreto 076 de 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Girardot, Cundinamarca, *“POR EL CUAL SE EFECTÚAN MODIFICACIONES EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT CUNDINAMARCA PARA LA VIGENCIA FISCAL COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020.”*.

SEGUNDO.- Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la comunidad la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca.

TERCERO.- ORDÉNASE a la Alcaldía Municipal de Girardot, Cundinamarca, que comunique la presente decisión a la comunidad a través de su portal web.

CUARTO.- NOTIFÍQUESE al Alcalde del Municipio de Girardot, Cundinamarca, y al Agente del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala realizada en la fecha.



AMPARO NAVARRO LÓPEZ

Presidenta



LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Magistrado