

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Fallo de mérito p<sup>31</sup>. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Conexidad fáctica y fuente de habilitación normativa que excede de la legislación permanente preexistente. **Monterrey: Decreto 054 del 07/05/2020**. Temática: modificaciones al presupuesto 2020, reorienta rentas para otorgar subsidios en tarifas de servicios públicos domiciliarios, contingencias por la COVID 19; desarrolla D.L. 461 y 580/2020.

Origen: MUNICIPIO DE MONTERREY  
Acto: Decreto **054** del 07/05/2020  
Radicación: 850012333000-2020-00215-00<sup>2</sup>

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

## ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Ingresó para fallo el xx/06/2020.

Provee la sala de decisión conforme al art. 125 CPACA, en sesión virtual; la providencia se suscribe con firmas escaneadas, acorde con las reglas transitorias plasmadas en Acuerdos PCSJA20-11521, 11546, 11549, 11556 y 11567 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 y 12 del D.L. 491/2020.

### 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

1.1 Se trata del **Decreto 054<sup>3</sup> del 07/05/2020** expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual adoptó modificaciones al presupuesto de la actual vigencia, lo liquidó y reorientó rentas para financiar servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, en desarrollo del art. 2° del D.L. 580 del 15/04/2020, en el contexto de las contingencias por la pandemia COVID 19.

1.2 Se invocaron como fundamentos: el estado de excepción (D.L. 417/2020), las autorizaciones de los D.L. 461 del 22/03/2020 (art. 3°) y 580 del 15/04/2020; se aludió a las advertencias de la OMS; a la R-385/2020 del MINSALUD; a los Decretos municipales 38 (calamidad pública) y 39/2020 (urgencia manifiesta); también a los Decretos nacionales 457, 531 y 593, relativos al aislamiento obligatorio.

Se enfatizó la necesidad de aliviar el impacto económico de esos hechos respecto de la población más vulnerable (estratos 1, 2 y 3), con subsidio de la totalidad de la tarifa de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, por el término de tres meses, según se acordó en sesión del 29/04/2020, por la suma de \$303.593.835, con cargo al 20% de la renta que corresponde al recaudo de estampillas a que se refiere el art. 47 de la Ley 863/2003 (financiación de obligaciones por pensiones), teniendo en cuenta que el municipio no tiene pasivos exigibles en el FONPET. Todo, según las recomendaciones de la DAF del Ministerio de Hacienda.

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad solo se recibió el texto electrónico del

<sup>1</sup> Plantilla base estudio de fondo. Declara ajustado al ordenamiento. Se remite como antecedente inmediato a la sentencia del 11/06/2020, N. Trujillo González, radicación 2020-00202-002, Decreto 44 Monterrey; también modificaciones al presupuesto.

<sup>2</sup> Control clic en [expediente digital](#) que lleva a la carpeta del caso. Los documentos están numerados y en orden consecutivo.

<sup>3</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 02-Decreto 054.

decreto municipal, con la constancia de publicación, sin anexos. Previo requerimiento<sup>4</sup>, la administración de Monterrey allegó la siguiente información:

1.3.1 Se acreditó con las constancias expedidas por la secretaria ejecutiva del despacho<sup>5</sup> de la alcaldía y la secretaria general<sup>6</sup> de Monterrey que el Decreto 054 del 07/05/2020 fue publicado: i) mediante aviso fijado en la cartelera oficial de la alcaldía al día siguiente de su expedición y desfijado el 14/05/2020<sup>7</sup>, y ii) en el portal web [www.monterrey-casanare.gov.co](http://www.monterrey-casanare.gov.co), link <http://www.monterrey-casanare.gov.co/tema/normatividad/decretos>, el día 07/05/2020 a las 09:01 p.m.. Se anexó copia de la evidencia digital<sup>8</sup>.

1.3.2 En **oficio TRD.-103.01.01-01 del 15/05/2020**<sup>9</sup> el mandatario local, frente al sustento de las rentas que se adicionaron, indicó que mediante el Decreto 054 solo se incorporaron al presupuesto de la actual vigencia recursos de balance por superávit del cierre fiscal 2019, rentas correspondientes al 20% de estampillas reorientadas para la atención de la situación conocida como coronavirus o Covid-19; específicamente, las del art. 47 de la Ley 863 de 2003. Se precisó que el art. 2 del Decreto 054 adicionó al presupuesto local **\$303.593.835** que corresponden al superávit del presupuesto municipal de la vigencia fiscal 2019; para proceder a ello se tuvo en cuenta: i) el acta del Consejo de Política Fiscal de Monterrey, y ii) la certificación expedida por la contadora del municipio acerca de la disponibilidad de rentas con las cuales se realizó la adición de recursos al presupuesto.

1.3.2.1 Agregó que la incorporación de recursos encuentra soporte en las atribuciones otorgadas mediante los D.L. 461 de 2020. Resaltó que: i) la modificación del presupuesto que se hizo no está prevista en el Estatuto Orgánico Municipal (Acuerdo 034/2001) y tampoco podría hacerse con fundamento en lo previsto en el Decreto 111/1996, pues se trata de la reorientación de rentas del municipio que dependen de la fuente de financiación, y ii) acorde con lo dispuesto en el art. 1 del D.L. 461, los alcaldes tienen la facultad de reorientar rentas de destinación específica de las entidades territoriales<sup>10</sup>.

A su vez, el otorgamiento del beneficio transitorio para los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo se otorga con fundamento en el D.L. 580 de 2020 (art. 2) y en los principios generales que orientan la gestión del riesgo (Ley 1523/2020), en especial, los de protección, solidaridad y precaución,

1.3.2.2 *Frente a la conexidad, necesidad, pertinencia y proporcionalidad de los ajustes presupuestales* que se hicieron, manifestó que: i) se declaró la situación de calamidad pública en el municipio, con concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Monterrey, dado en sesión del 20/03/2020, y ii) se aprobó el Plan de Acción Específico el 21/03/2020, el cual contempla la ejecución de actividades para prevenir, mitigar y contener los efectos de la COVID-19 en Monterrey; dicho plan fue modificado por el Consejo Municipal de

---

<sup>4</sup> Allegar: i) anexos, soportes documentales e información fáctica complementaria que el municipio tenga en su poder, relativa a establecer motivos de hecho que dieron lugar a la expedición del acto administrativo, adicionales o diferentes a los que explícitamente ya consideró el Gobierno Nacional en el decreto legislativo en los ordinarios que se han ocupado de la emergencia sanitaria, ii) certificación respecto de cuándo y por qué medio se publicó el decreto, pues no se ha encontrado en el portal institucional del municipio, y iii) copia digital de los soportes técnicos para todas las modificaciones del presupuesto (certificación del valor de la apropiación en el acuerdo de presupuesto – saldo disponible – de la renta que se reorienta; certificación del estado de obligaciones en FONPET; justificación de las adiciones a las apropiaciones originarias – cálculo de las tarifas de servicios que se pretende subsidiar; información del número total de suscriptores o usuarios por cada estrato que será subsidiado), de idéntica manera a los que habrían tenido que llevarse ante el concejo municipal, como las que permitan identificar la conexidad, necesidad, pertinencia y proporcionalidad de las variaciones con los motivos que se invocaron, esto es, atender la pandemia por COVID 19. Igualmente, de las actas de Consejo de Gobierno y del CMRGD, sesiones en las que se hayan recomendado dichas medidas y modificaciones.

<sup>5</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 16-1. CONSTANCIA DE FIJACIÓN Y DESFIJACIÓN DEL DECRETO 054 DE 2020.

<sup>6</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 17-2.CERTIFICACIÓN PUBLICACIÓN DECRETO 054 DE 2020- EXPEDIDO POR SECRETARIA GENERAL.

<sup>7</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 16-1. CONSTANCIA DE FIJACIÓN Y DESFIJACIÓN DEL DECRETO 054 DE 2020.

<sup>8</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 17-2.CERTIFICACIÓN PUBLICACIÓN DECRETO 054 DE 2020- EXPEDIDO POR SECRETARIA GENERAL.

<sup>9</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 13- remisión respuesta archivos adjuntos - Dr. NESTOR TRUJILLO GONZATribunal-Respuesta Control Legalidad Decreto 054 del 03-04-2020.

<sup>10</sup> Adjuntó acta del Comité de Política Fiscal del Municipio de Monterrey y certificación expedida por la contadora del municipio acerca de la disponibilidad de rentas con las cuales se realizó la adición de recursos al presupuesto del municipio.

Gestión de Riesgo el 07/05/2020, para contemplar la actividad relacionada con el pago de la factura de acueducto, aseo y alcantarillado, hasta 16 m<sup>3</sup> para los estratos 1, 2 y 3 de Monterrey, por valor de \$303.593.835. Se adujo que la actividad por financiar con los recursos reorientados tiene relación y conexión directa con la COVID-19 para prevenir, mitigar y contener sus efectos.

1.3.2.3 *Justificó la modificación del presupuesto* en la necesidad de apoyar a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 del servicio público domiciliario de alcantarillado, aseo y acueducto prestado por las Empresas Públicas de Monterrey S.A. E.S.E.<sup>11</sup>, porque sus ingresos y mínimo vital ha sido afectados con las medidas nacionales y locales adoptadas para conjurar la pandemia por coronavirus, en particular, por el confinamiento<sup>12</sup>. Se resaltó que, con los recursos destinados para el pago de los aludidos servicios, la comunidad beneficiaria puede garantizar la alimentación de su hogar, lo cual hace parte del mínimo vital, que constituye un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales, en tanto constituye salvaguarda básica de subsistencia.

Se aclaró que el beneficio transitorio corresponde al costo del cargo básico más la diferencia del costo del consumo hasta 16 m<sup>3</sup>, menos el valor subsidiado por estrato del usuario, conforme a lo señalado en el Acuerdo local 019 de 2020, para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado para los niveles 1, 2 y 3 y del 100% de aseo, por los meses de abril a junio de 2020, conforme a la siguiente proyección:

ACUEDUCTO	TIPO SERVICIO	ESTRATO		N° DE USUARIOS		
				ABRIL	MAYO	JUNIO
	RESIDENCIAL	1	BAJO BAJO	2309	2309	2309
		2	BAJO	1446	1446	1446
		3	MEDIO BAJO	2	2	2

ALCANTARILLADO	TIPO SERVICIO	ESTRATO		N° DE USUARIOS		
				ABRIL	MAYO	JUNIO
	RESIDENCIAL	1	BAJO BAJO	2131	2131	2131
		2	BAJO	1416	1416	1416
		3	MEDIO BAJO	2	2	2

ASEO	TIPO SERVICIO	ESTRATO		N° DE USUARIOS		
				ABRIL	MAYO	JUNIO
	RESIDENCIAL	1	BAJO BAJO	2309	2309	2309
		2	BAJO	1446	1446	1446
		3	MEDIO BAJO	2	2	2

1.3.2.4 Por último, allegó el siguiente cuadro explicativo de las partidas objeto de reorientación; se indicó que la última columna corresponde a rubros presupuestales creados con la facultad conferida por el D.L. 461 y en ellos figuran los recursos adicionados mediante el Decreto 054/2020.

B0303030105031808	ECU2	Pago Servicio de acueducto artículo 2 Decreto 580 de 2020	\$139.746.802	NUEVA
B0303030105031907	ECU2	Pago Servicio de alcantarillado artículo 2 Decreto 580 de 2020	\$96.613.283	NUEVA
B0303030105032004	EPA2	Pago Servicio de aseo artículo 2 Decreto 580 de 2020	\$67.233.750	NUEVA

<sup>11</sup> Empresa descentralizada del orden municipal con participación del 100% de recursos públicos.

<sup>12</sup> Sostuvo que el aislamiento obligatorio llevó a una crisis económica en los hogares regiomontunos y que la mayoría de los jefes de hogar son trabajadores independientes a otros trabajadores les han terminado o suspendido sus contratos laborales o han salido a licencias no remuneradas.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
CIL fallo – 850012333000-2020-00215-00 pág. 4

1.3.3 El 29/04/2020 la secretaria de hacienda de Monterrey certificó<sup>13</sup> que el saldo de la renta reorientada mediante Decreto 054/2020 fue el siguiente:

	20% RETENCIÓN ESTAMPILLAS ART. 47 LEY 863 DE 2003
RECURSOS ART 47 Ley 863 A 31 DE DICIEMBRE DE 2019	2,928,151,209
VALOR REORIENTADO MEDIANTE DECRETO 044 DE 2020	1,429,639,423
SALDO	1,498,511,786
VALOR REORIENTADO DECRETO MUNICIPAL No. 054 DE 2020 PARA LA FINANCIACIÓN DE LAS ACCIONES APROBADAS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO 580 DE 2020	303,593,835
SALDO	1,194,917,951

1.3.4 El 29/04/2020 la contadora municipal de Monterrey<sup>14</sup> certificó que: i) el valor del pasivo pensional estimado, consignado en la información contable financiera del municipio a 31/12/2019, es de \$427.836.557, ii) el saldo en pesos de recursos disponibles en el Fondo Nacional de Pensiones Territorial - FONPET a 31/12/2019 es de \$1.569.737.127, y iii) estos valores se tomaron con base en información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante correos electrónicos del 02/08/2019 y 09/03/2020.

1.3.5 *Acta 003 del 29/04/2020*<sup>15</sup> - Reunión del Consejo Municipal de Política Fiscal- allí se estudió la viabilidad fiscal y presupuestal para financiar el pago de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de conformidad con el D.L. 580/2020 y la financiación a través de la reorientación de rentas.

Se consideró que: i) que el costo de la iniciativa asciende a \$303.593.835, distribuidos en los servicios así: a) acueducto \$139.746.802, b) alcantarillado \$96.613.283, y aseo \$67.233.750, ii) es viable fiscal y presupuestalmente asumir compromisos originados con el cobro de los servicios públicos de agua, alcantarillado y aseo de los estratos 1, 2 y 3 del municipio<sup>16</sup>, respaldados con la reorientación de las rentas de que trata el art. 47 de la Ley 863/2003, por valor de \$303.593.835 para la financiación de lo establecido en el art. 2° del D.L. 580/2020, por un lapso de tres meses y conforme con la proyección realizada por la Empresas de Servicios Públicos de Monterrey S.A. E.S.P., la cual fue validada por la Secretaría de Infraestructura, y iii) recomendar a la Secretaría de Hacienda proyectar el decreto de incorporación de recursos al presupuesto municipal en el sector agua potable y saneamiento básico, en partidas que permitieran establecer la trazabilidad de los recursos por ejecutar.

En dicha reunión, la secretaria de hacienda expuso que, acorde con el D.L. 461/2020, las posibles rentas por reorientar son: estampilla pro cultura, estampilla pro adulto mayor, estampilla pro electrificación, sobretasa bomberil, contribución obra pública y alumbrado público y el 20% de recaudo de las estampillas de que trata el art. 47 de la Ley 863 de 2003; previo análisis para decidir cuál renta reorientar, recomendó la reorientación parcial de la última, argumentó lo siguiente:

<sup>13</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 19-4. COPIA CERTIFICACION DE LOS RECURSOS.

<sup>14</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 20-5. COPIA CERTIFICACION DEL 29 DE ABRIL DE 2020.

<sup>15</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 21-6. ACTA No. 003 DEL 29 DE ABRIL DE 2020 CONSEJO MUNICIPAL DE POLÍTICA FISCAL.

<sup>16</sup> Relacionado con el excedente causado del valor total del servicio público menos la aplicación de los subsidios a que haya lugar, hasta 16 mts3 en el caso del servicio de agua.

20% Estampillas Artículo  
 47 Ley 863 de 2003

Se recomienda la reorientación parcial de 20% recaudo de las estampillas de que trata el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, teniendo en cuenta que:

Estos recursos se encuentran consignados a 31 de diciembre de 2019 en las respectivas cuentas de las estampillas y por lo tanto están disponibles financieramente, por lo tanto son recursos 100% disponibles y no sufren de incertidumbre en su recaudo

El valor que se dispondría equivale para el tema contemplado en el artículo 2° del Decreto Legislativo 580 de 2020 equivaldría a un 10.37% aproximadamente de los recursos que se encuentran actualmente aprovisionados y disponibles a 31 de diciembre 2019. En este sentido el nivel de utilización de estos recursos sería de 59.19%, al tener en cuenta los recursos redireccionados a través del Decreto Municipal No. 044 de 2020.

Así mismo señala que a la fecha no se cuenta con pasivos exigibles por conceptos pensionales.

Finalmente se señala que el Municipio de Monterrey cuenta en el Fondo Nacional de Pensiones Territorial, FONPET, un ahorro mayor a la meta, establecida del 125%, para la cobertura calculo actuarial de pensiones de conformidad con el Programa PASIVOCOL. A 31 de diciembre de 2019 los recursos en FONPET, ascienden a 1,569,737,127, frente un pasivo pensional estimado de \$427,836,557.

Precisó que: i) esos recursos se encuentran consignados a 31/12/2019 en las respectivas cuentas de las estampillas y, como quiera que mediante el Decreto local 044/2020 ya se hizo una reorientación parcial para la financiación del Plan de Acción adoptado para la atención de la calamidad pública, presenta el siguiente balance:

	TOTAL
RECURSOS ART 47 Ley 863 A 31 DE DICIEMBRE DE 2019	2,928,151,209
RECURSOS REORIENTADOS MEDIANTE DECRETO 044 DE 2020	1,429,639,423
SALDO	1,498,511,786
	303,593,835
VALOR REQUERIDO PARA LA FINANCIACION DE LAS ACCIONES APROBADAS EN VIRTUD DEL ARTICULO 2 DEL DECRETO 580 DE 2020	
SALDO	1,194,917,951

Agregó que: i) es viable asumir compromisos por el valor requerido, sin reorientar el 100% de los recursos de la fuente del 20% estampillas art. 47 de la Ley 863, ii) a la fecha no se tienen pasivos exigibles por concepto de pensiones, y iii) Monterrey cuenta en el Fondo Nacional de Pensiones Territorial –FONPET- con un ahorro mayor a la meta establecida, del 125%, para la cobertura del cálculo actuarial de pensiones, de conformidad con el programa PASIVOCOL, y iii) a 31/12/2019 los recursos de FONPET, ascienden a \$1.569.737.127, frente al pasivo pensional estimado de \$427.836.557.

1.3.6 Acta 011 del 07/05/2020<sup>17</sup> - Reunión del Consejo de Gobierno-, su objetivo fue el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de cada dependencia, frente a la pandemia y el estudio de las acciones por seguir para financiar el pago de la factura de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; consecuentemente, la modificación y actualización del plan específico de acción y decidir cómo se va a financiar.

Allí se dejó asentado que: i) las actividades del plan de acción tienen un valor de \$2.342.702.272, de los cuales \$773.062.849 serían a través de gestión y \$1.569.639.423 a

<sup>17</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 22-7. ACTA DE CONSEJO DE GOBIERNO DEL 07 DE MAYO DE 2020.

cargo de la entidad territorial, ii) del total de los recursos a cargo del municipio en el presupuesto de la actual vigencia, se contaba inicialmente con \$140.000.000, faltando \$1.429.639.423, pero ya se cuenta con esa financiación, iii) se requiere modificar el PAE para incluir el pago de servicios públicos, hasta 16 m3 de acueducto, alcantarillado y aseo, cuyo costo ascendía a \$303.593.835, (proyección dada por la EPM S.A. E.S.P. y revisada por la Secretaría de Infraestructura local), iv) se hizo necesario otorgar beneficio transitorio que corresponde al costo del cargo básico más la diferencia del costo del consumo hasta 16 m3, menos el valor subsidiado por estrato del usuario, conforme al Acuerdo local 019/2020, para servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en niveles 1, 2 y 3 y del 100% de aseo, durante los meses de abril a junio de 2020, y v) finalmente, se aprobó la reorientación del valor de \$303.593.835, de los recursos a los que alude el art. 47 de la Ley 863/2003, para financiar actividades, única y exclusivamente, para hacer frente a las causas que declararon el estado de emergencia económica, social y ecológica, siendo el momento oportuno para reorientación de rentas para financiar el pago de los servicios públicos ya aludidos, la actualización del plan de acción específico e incluir esta actividad para poder afrontar oportunamente los efectos de la pandemia generada por la COVID-19. Se indicó que, de no reorientarse parte de los recursos a los que se refiere el art. 47 de la Ley 803 de 2003, no es posible la financiación de dicha actividad.

En el acta se resaltó que, en cumplimiento del art. 368 de la Constitución Política y del Acuerdo local 019/2016, el municipio de Monterrey viene subsidiando para los estratos 1, 2 y 3 los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, en los topes máximos permitidos en la ley, a saber:

**Factores de Subsidios:**

ESTRATOS	ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO	ASEO
Estrato 1	60%	60%	60%
Estrato 2	40%	40%	40%
Estrato 3	15%	15%	15%

En consecuencia, los usuarios por beneficiar con la decisión de la entidad territorial de cancelar el cargo básico y el consumo básico para los estratos 1, 2 y 3 por concepto de servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado y aseo, hasta 16 m3) corresponden a los siguientes, conforme proyección suministrada por la EPM S.A. E.S.P.:

ACUEDUCTO	TIPO SERVICIO	ESTRATO		N° DE USUARIOS		
				ABRIL	MAYO	JUNIO
RESIDENCIAL		1	BAJO BAJO	2309	2309	2309
		2	BAJO	1446	1446	1446
		3	MEDIO BAJO	2	2	2

ALCANTARILLADO	TIPO SERVICIO	ESTRATO		N° DE USUARIOS		
				ABRIL	MAYO	JUNIO
RESIDENCIAL		1	BAJO BAJO	2131	2131	2131
		2	BAJO	1416	1416	1416
		3	MEDIO BAJO	2	2	2

ASEO	TIPO SERVICIO	ESTRATO		N° DE USUARIOS		
				ABRIL	MAYO	JUNIO
RESIDENCIAL		1	BAJO BAJO	2309	2309	2309
		2	BAJO	1446	1446	1446
		3	MEDIO BAJO	2	2	2

1.3.7 Acta 009 del 07/05/202018, reunión del Comité Extraordinario del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, su objetivo fue atender la emergencia sanitaria por la Covid-19 en el municipio. En el acta consta que se puso en consideración del CMGRD, entre otros asuntos, la creación del beneficio transitorio de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, para usuarios de los estratos 1, 2 y 3, con el propósito de mitigar los impactos generados por la Covid-19, en el área urbana del municipio de Monterrey. Los miembros del CMGRD aprobaron dicha solicitud, por tanto, se debían adelantar las actuaciones y/o actos administrativos a que haya lugar.

<sup>18</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 23-8. ACTA No. 9-DEL COMITE EXTRAORDINARIO DEL CONSEJO MUNICIPAL DE GESTION DE RIESGO.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
CIL fallo – 850012333000-2020-00215-00 pág. 7

En dicha oportunidad se consideró el valor de la facturación proyectada por estrato y servicio, correspondiente a los meses de abril, mayo y junio de 2020, teniendo en cuenta únicamente el cargo fijo por servicio y consumo básico hasta 16 m<sup>3</sup>, establecido en la R. 750/2016 (art. 4), así:

SERVICIO DE ACUEDUCTO										
ESTRATO	CANTIDAD DE SUSCRIP TORES POR ESTRATO	CARGO FIJO (CF)	M3 CONSUMO BASICO (CB)	M3 CONSUMO BASICO (CB)	VALOR TOTAL CONSUMO BASICO (CB)	VALOR CB+CF	TOTAL	%SUBSIDIO	VALOR SUBSIDIADO	VALOR TOTAL A PAGAR POR ESTRATO
1	2309	9258	1045,22	16	16.723,52	25.981,52	\$ 59.991.329,68	60%	\$ 35.994.797,81	\$ 23.996.531,87
2	1446	9258	1045,22	16	16.723,52	25.981,52	\$ 37.569.277,92	40%	\$ 15.027.711,17	\$ 22.541.566,75
3	2	9258	1045,22	16	16.723,52	25.981,52	\$ 51.963,04	15%	\$ 7.794,46	\$ 44.168,58
TOTAL SUSCRIP TORES	3757						\$ 97.612.570,64		\$ 51.030.303,43	\$ 46.582.267,21
VALOR COBRO A PAGAR POR 3 MESES DE ACUEDUCTO										\$ 139.746.801,62

SERVICIO DE ALCANTARILLADO										
ESTRATO	CANTIDAD DE SUSCRIP TORES POR ESTRATO	CARGO FIJO (CF)	M3 CONSUMO BASICO (CB)	M3 CONSUMO BASICO (CB)	VALOR TOTAL CONSUMO BASICO (CB)	VALOR CB+CF	TOTAL	%SUBSIDIO	VALOR SUBSIDIADO	VALOR TOTAL A PAGAR POR ESTRATO
1	2131	5022	867,54	16,00	13.880,64	18.902,64	\$ 40.281.525,84	60%	\$ 24.168.915,50	\$ 16.112.610,34
2	1416	5022	867,54	16,00	13.880,64	18.902,64	\$ 26.766.138,24	40%	\$ 10.706.455,30	\$ 16.059.682,94
3	2	5022	867,54	16,00	13.880,64	18.902,64	\$ 37.805,28	15%	\$ 5.670,79	\$ 32.134,49
TOTAL SUSCRIP TORES	3549						\$ 67.085.469,36		\$ 34.881.041,59	\$ 32.204.427,77
VALOR COBRO A PAGAR POR 3 MESES DE ALCANTARILLADO										\$ 96.613.283,30

SERVICIO DE ASEO										
ESTRATO	CANTIDAD DE SUSCRIP TORES POR ESTRATO	CARGO FIJO (CF)	M3 CONSUMO BASICO (CB)	M3 CONSUMO BASICO (CB)	VALOR TOTAL CONSUMO BASICO (CB)	VALOR CB+CF	TOTAL	%SUBSIDIO	VALOR SUBSIDIADO	VALOR TOTAL A PAGAR POR ESTRATO
1	2309	12500	0	-	-	-	\$ 28.862.500,00	60%	\$ 17.317.500,00	\$ 11.545.000,00
2	1446	12500	0	-	-	-	\$ 18.075.000,00	40%	\$ 7.230.000,00	\$ 10.845.000,00
3	2	12500	0	-	-	-	\$ 25.000,00	15%	\$ 3.750,00	\$ 21.250,00
TOTAL SUSCRIP TORES	3757						\$ 46.962.500,00		VALOR TOTAL SUBSIDIOS	\$ 22.411.250,00
VALOR COBRO A PAGAR POR 3 MESES DE ASEO										\$ 67.233.750,00

Se tuvo en cuenta, además, que: i) el D.L. 461/2020 autoriza 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 D.L. 417/2020, y ii) la aprobación de la creación del beneficio transitorio de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, para los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, busca mitigar los impactos generados por el coronavirus, en el área urbana de Monterrey.

1.3.8 *Plan Operativo de intervención por servicio básico de respuesta*<sup>19</sup>. Contiene acciones para la prevención, atención y el control de la infección respiratoria aguda (IRA) y la enfermedad COVID- 19, en tres (3) componentes: 1) preparación - Líneas de intervención: i) vigilancia y aseguramiento de las IPS del municipio de Monterrey, ii) seguimiento al cumplimiento de las responsabilidades de las ARL, iii) Plan de Medios, iv) adecuación de entidades públicas para afrontar la emergencia, v) fortalecimiento de capacidades al personal que presta sus servicios en las IPS del municipio, y vi) plan de acción para tratamiento a personas que ingresan de áreas de riesgo. 2) Contención - Líneas de intervención: i) implementar (sic) acciones de orden público que permitan el desarrollo de las acciones de contención, ii) velar por el cumplimiento de las medidas adoptadas, identificando las poblaciones vulnerables o con necesidades especiales, y iii) seguimiento a todos los casos probables de contagio de nuevo Covid-19, y 3) mitigación - Líneas de intervención: i) caracterización del virus y de su circulación, ii) ampliación y adecuación de la capacidad instalada del Centro de Salud Municipal, iii) minimizar el riesgo de transmisión del nuevo Covid-19 en lugares de alto riesgo, v) adecuación de lugar adicional para atender los casos severos, y v) plan de acción para el manejo, traslado y disposición final de cadáveres por Covid-19.

1.3.9 Copia del *Decreto 038 del 23/03/2020*<sup>20</sup> expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual declara la situación de calamidad pública en el municipio, por el término de 4 meses, con el fin de prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia por coronavirus; en virtud de ello, ordenó al Consejo Municipal del Riesgo de Desastres – CMGRD, la elaboración y coordinación del Plan de Acción Específico.

1.3.10 Copia del *Decreto 039 del 24/03/2020*<sup>21</sup> expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual declara la urgencia manifiesta en el municipio para adelantar las acciones que permitan oportunamente prevenir, contener, conjurar y mitigar el impacto de la pandemia del coronavirus y evitar la afectación en la población regiomontuna; su duración se supeditó al término que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado a nivel nacional por la aludida pandemia.

1.4 Prueba trasladada: la Secretaría, conforme a lo indicado en providencia del 08/05/2020, trasladó a este expediente copia digital de: i) los Decretos 038<sup>22</sup> y 039<sup>23</sup> de 2020, ii) auto de rechazo CIL 2020-00092-00<sup>24</sup>, y iii) auto admisorio<sup>25</sup> que recayó en el proceso 2020-00093-00. En el mismo, se produjo fallo del 11/06/2020 (ponente JA. Figueroa Burbano), en el que se encontró que en su esencia la declaratoria de urgencia manifiesta se ajustó a la ley.

## 2° INTERVENCIONES CIUDADANAS Y DE AUTORIDADES Y ENTIDADES CONVOCADAS

Se fijó el aviso núm. 136 del 11/05/2020<sup>26</sup>, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados. Durante el traslado de rigor (art. 185 de la Ley 1437 de 2011), se obtuvo el siguiente pronunciamiento:

Secretaría de Gobierno de Casanare – Dirección Técnica de Seguridad y Convivencia Ciudadana<sup>27</sup> en oficio R330-567 del 12/05/2020 señaló, respecto del acto objeto de CIL, que: i) la competencia para conocer de su legalidad es privativa del Tribunal Administrativo de Casanare, pues se trata de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento o para el desarrollo de decretos legislativos adoptados en el marco de los estados de excepción, acorde con el art. 215 de la Carta, los arts. 136 y 151-14 CPACA (Ley 1437/2011) y los

<sup>19</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 24-9. COPIA DEL PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO ACTUALIZADO EL 07 DE MAYO DE 2020.

<sup>20</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 13- remisión respuesta archivos adjuntos 10. Copia del Decreto No. 038 de 2020.

<sup>21</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 13- remisión respuesta archivos adjuntos 11. Copia del Decreto 039 de 2020.

<sup>22</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 06- Prueba trasladada 1 Decreto No. 038.

<sup>23</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 08- Prueba trasladada 3 Decreto No. 039.

<sup>24</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 07- Prueba trasladada 2 Auto 2020-00092-00 - CIL Decreto 38 -rechazo.

<sup>25</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 09- Prueba trasladada 4 Auto 2020-00093-00 Admite CIL - Monterrey Decreto 039.

<sup>26</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 11-AVISO NÚM.136-2020-00215-00.

<sup>27</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 13-Oficio\_R330-567 Dpto. de Casanare.

Decretos 417, 531, 580, 593 y 636 del 2020, ii) su motivación y su contenido guardan relación con las disposiciones constitucionales y legales que se ocupan de la actual emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional - emergencia sanitaria asociada a la pandemia por Covid-19, y iii) al Decreto 054 no le corresponde el trámite ordinario de que trata el numeral 10 del art. 385 de la C.P.

Las Secretarías de Salud y Hacienda de Casanare y el gerente de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Monterrey, convocados a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina; no se pronunciaron. Tampoco hubo intervención ciudadana<sup>28</sup>.

### 3° CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>29</sup>

El procurador 53 judicial II solicitó declarar contrario a derecho y por lo tanto ilegal el acto objeto de CIL. Argumentó que de la confrontación del decreto municipal con los D.L. 417, 461 y 580 de 2020, proferidos por el Gobierno Nacional, se constata indudablemente que *existe infracción manifiesta* de aquel respecto de estos, que son justamente las normas en las que debería fundarse.

Precisó que el alcalde *no era competente* para proferir dicho decreto, toda vez que: i) esa clase de prerrogativa y atribución está discernida constitucional y legalmente en el concejo municipal, y ii) para el 07/05/2020 había culminado el estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado por el Gobierno Nacional mediante el D.L. 417/2020, que le entregaba temporalmente esa atribución al ejecutivo municipal con los D.L. 461 y 580 de 2020.

Señaló que del contenido de la motivación y la parte resolutive se advierte que *existe conexidad* con las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción (D.L. 417/2020), puesto que las decisiones plasmadas en el acto local<sup>30</sup> facilitaban un alivio transitorio en las descendidas finanzas de los contribuyentes con ocasión de la pandemia desatada por la Covid-19, sin embargo, la incompetencia de quien lo profirió lo despojó de legalidad y no puede surtir efecto alguno.

Por último, reiteró que el decreto objeto del CIL, *no respetó las formalidades* de esta clase de actuaciones de autoridades públicas, ya que fue proferido sin competencia y usurpando funciones constitucionales y legales del concejo local, pues se hizo en ejercicio de una atribución temporal que, para la fecha de su emisión, jurídicamente hablando, había dejado de existir.

## CONSIDERACIONES

1ª Competencia. Para el trámite de control automático de legalidad, cuando efectivamente se trata de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento o para el desarrollo de decretos legislativos adoptados en el marco de estados de excepción, la competencia funcional es privativa del Tribunal, acorde con los arts. 136 y 151-14 CPACA.

2ª El marco normativo de referencia. Aspectos procesales

2.1 Carga de transparencia. El problema conceptual. La serie de casos CIL ha dado lugar en la Corporación a enfoques diferentes; uno, actualmente mayoritario, que se ha centrado en que los actos expedidos a partir del 17/04/2020, fecha de inicio de vigencia del D.L. 417/2020, que guarden relación con la emergencia sanitaria, en el entorno de la pandemia por la COVID

<sup>28</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 27-Constancia Secretarial-2020-00215-00.

<sup>29</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 30-Concepto 2020-153-2020-00215-00-CIL- Monterrey Decreto Presupuesto. Ilegal por fuera del periodo de emergencia.

<sup>30</sup> Reorientación de algunas rentas y adiciones al presupuesto de la vigencia fiscal 2020 para la financiación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

19, deben admitirse para dar curso al mecanismo especial del art. 136 CPACA y fallarse de fondo; otro, minoritario sostenido por quien aquí es ponente, que adicionalmente examina preliminarmente la naturaleza de los decretos nacionales que se invocan y de los demás fundamentos normativos que los motivan, para abrir o cerrar paso al CIL y, en los admitidos, proferir o no sentencia de mérito. Síntesis ampliada del debate puede verse en el fallo del 14/05/2020 que recayó en el proceso 2020-00056-00, actos de Orocué y en el pertinente salvamento de voto<sup>31</sup>.

Se prescinde de explorar esa controversia, pues el caso concreto se ubica claramente en la dimensión del desarrollo del D.L. 461/2020, lo que permite estudio de fondo.

## 2.2 Naturaleza de los actos que modifican presupuestos municipales: son generales, impersonales y abstractos y pueden ser objeto del CIL

Planteamiento del problema. La controversia teórica que surgió en esta Corporación, para decidir si se admite a trámite o debe rechazarse el mecanismo CIL, se sintetiza así: *¿son los actos administrativos que modifican un presupuesto territorial, de carácter particular y concreto porque, presuntamente, con su expedición se agotan el ejercicio de la competencia y los efectos de aquellos?*

Quedó superada, con unificación de criterios, en la sentencia del 21/05/2020, proceso 2020-00148-00, como se precisó en fallo unánime del 11/06/2020, mismo ponente de ahora, en el proceso 2020-002002-00, en el que se estudió otra modificación al presupuesto de Monterrey (Decreto 44 del 02/04/2020).

## 3ª El estado de excepción declarado por el DL. 417 de 2020 y otras medidas relacionadas con la pandemia COVID 19<sup>32</sup>

3.1 Las medidas relacionadas con la pandemia por la COVID 19. Aproximación general. Todavía en ciernes la detección en el país de los primeros casos de pacientes contagiados, la alerta promovida por la OMS y la OPS, así como la experiencia traumática que ya vivían otras naciones, provocó la temprana reacción del Gobierno, del Ministerio de Salud y Protección Social y de autoridades territoriales, entre ellas, las de Casanare. Algunas anteceden al 17/03/2020 y, en términos relativamente pacíficos, se acepta que no se desprenden del estado de excepción a que se refiere el art. 215 de la Carta.

3.1.1 El Decreto 417 del 17/03/2020 es inequívocamente legislativo, por su forma de expedición, la concurrencia de las competencias del presidente de la República y de todos los ministros, su fuente constitucional, su motivación y su contenido material. Constituye el eje primario para escudriñar la constitucionalidad y legalidad de las medidas territoriales que se someten al CIL, *pero no lo agotan*; se trata, como ya se dejó advertido, de un control integral, tanto respecto de los desarrollos legislativos y los otros actos nacionales (decretos y resoluciones, entre otros), como del ordenamiento en general, hasta donde la celeridad del trámite y del fallo, el contenido material de las disposiciones y las intervenciones de los sujetos procesales permitan al juzgador hacer el pertinente tamizaje.

3.1.2 Entre las disposiciones atinentes específicamente a la *emergencia sanitaria*, deben mencionarse las Resoluciones 380 y 385 del Ministerio de Salud y Protección Social; fueron ellas el referente central de los actos administrativos que desde el 12/03/2020 afloraron en Casanare.

A pesar de la estrecha relación con la temática de la pandemia por la COVID 19, *no son*

<sup>31</sup> Ver salvamento de voto de Néstor Trujillo González, sentencia del 14/05/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00056-00, acto de Orocué que declaró calamidad pública.

<sup>32</sup> El marco teórico de las consideraciones 3ª y 4ª viene de la matriz del fallo del 21/05/2020, N. Trujillo González, radicación 850012333000-2020-00148, casos CIL.

*legislativos* los decretos nacionales expedidos con fundamento en la facultad reglamentaria del presidente de la República y de otras competencias administrativas del Gobierno; en lo que interesa para el estudio de los actos remitidos para ejercer CIL en este Tribunal, deben reseñarse los siguientes: 418 del 1/03/2020; 420 del 18/03/2020; 457 del 22/03/2020; 531 del 08/04/2020 y el 593 del 24/04/2020.

3.1.3 Se prescinde de analizar detalladamente esos decretos ejecutivos, así como otras disposiciones ministeriales – R-380, 385 y 464 del MINSALUD – o departamentales (Decretos 109 y 115), pues las particularidades de caso exigen abordar directamente el régimen presupuestal de los municipios y las novedades legislativas que desarrollaron el D.L. 417 de 2020.

#### 4ª Marco teórico para el estudio de fondo de las modificaciones al presupuesto por actos de los alcaldes

4.1 Delimitación del espectro analítico. En desarrollo del D.L. 417/2020, se expidieron el **D.L. 440/2020**, que se refiere a la urgencia manifiesta para la contratación; el **D.L. 461 del 22/03/2020**, relativo a modificaciones presupuestales, en especial para reorientar rentas de destinación especial que no estén sometidas a reserva constitucional, así como el **D.L. 512 del 07/05/2020**, que facultó expresamente a los gobernadores y alcaldes para modificar presupuestos.

4.1.1 En la ya aludida sentencia del 11/06/2020, mismo ponente de ahora, en el proceso 2020-00202-00, en el que se estudió otra modificación al presupuesto de Monterrey (Decreto 44 del 02/04/2020), se exploraron varias aristas teóricas relativas al régimen presupuestal de los municipios (normativa permanente), con la siguiente conclusión central:

Ninguno de esos preceptos autoriza al alcalde para *disponer a discreción* de los llamados *recursos de capital*, que surjan de la *liquidación del presupuesto ya ejecutado que fue votado por el concejo*, para crear nuevas apropiaciones o para incrementar las existentes, ni tampoco puede conferírle tales atribuciones el concejo, pues son suyas, constitucionalmente privativas e indelegables, según se dijo en otros apartes del marco teórico que ha desarrollado esta colegiatura.

4.1.3.3 Debe así concluirse que, si un concejo no puede desprenderse de sus competencias privativas relativas a votar y modificar el presupuesto, menos podrá el alcalde auto atribuirse esas facultades, so pretexto de la contratación por urgencia manifiesta.

En el mismo sentido, se ha pronunciado el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil: con relación a la declaratoria de urgencia manifiesta y a la imposibilidad de los alcaldes de modificar el presupuesto, indicó que *“en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal”*<sup>33</sup>.

4.1.2 En ese mismo fallo se abordó el régimen de presupuesto de los municipios durante la urgencia manifiesta y se precisó, lo que se toma a título de breve extracto, así:

*Se trata de determinar si los alcaldes pueden adoptar modificaciones del presupuesto vigente, para atender contingencias relativas a la pandemia por COVID 19, en el espectro de la contratación por urgencia manifiesta, con fundamento en las Leyes 42/1983, 1150/2007 o el*

---

33 Dictamen del 05/06/2008, radicación 110010306000-2008-0022-00, ponente: William Zambrano Cetina. Sobre dicha temática, ver entre otras: Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de septiembre 6/99, Rad. 3774, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; sentencia de julio 28/00, Rad. 4074, C.P. Gilberto Peña Castrillón; sentencia de agosto 1º/02, Rad. 2001-0117-01(6961), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia septiembre 4/03, Rad. 2002-00389-01 (8431), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.

D.L. 440 de 2020.

Tesis: No. La legislación permanente del Estado tiene previstas situaciones de calamidad, emergencia o crisis, *distintas* a las que regula el art. 215 de la Carta; dan lugar, entre otras medidas administrativas, a la declaratoria de urgencia manifiesta para simplificar y agilizar contratación, pero no cambian la rigidez del modelo presupuestal de las entidades territoriales.

Tampoco lo hizo el D.L. 440 del 20/03/2020, que introdujo varias reglas para tornar más flexibles los procesos de selección de contratistas que puedan proveer bienes y servicios para atender la contingencia por la pandemia COVID 19; aligeró el procedimiento sancionatorio por incumplimiento e introdujo una presunción de derecho, en cuanto *declara comprobado el presupuesto fáctico* para declarar la *urgencia manifiesta de la contratación* de dichas necesidades estatales, *pero no modifica el régimen presupuestal municipal*.

[...]

4.2.3.5 Significa lo dicho que, aún en el espectro de la contratación flexible por urgencia manifiesta, antes de producirse el D.L. 461 del 22/03/2020, las provisiones presupuestales tenían que ajustarse al sistema ordinario de fuentes, **las que impiden que un alcalde introduzca modificaciones que no habrían estado a su alcance en condiciones institucionales de normalidad**, esto es, sin mediar el estado de excepción del art. 215 de la Carta.

Ello impone escudriñar, en cada caso, conforme al ordenamiento y la técnica presupuestal, incluidas las normas propias del estatuto orgánico de cada municipio (que debe tomar del EOP de la Nación los *principios rectores* de Hacienda Pública y planeación), si las variaciones que un alcalde haya hecho al presupuesto corresponden a *traslados administrativos internos* que cumplan dos condiciones: i) enmarcarse en el *anexo de liquidación del presupuesto*; y ii) *“que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados”* por el respectivo concejo municipal, depuración que tendrá que hacerse a nivel de *programas y subprogramas*, como lo indica la sentencia C-772/1998. Se tratará de verificaciones fácticas, que deben venir al proceso de control de legalidad debidamente sustentadas en las explicaciones y la prueba que ofrezca la Administración.

#### 4.2 Régimen presupuestal de los municipios durante los estados de excepción derivados del art. 215 de la Carta

*Se trata de determinar si los alcaldes pueden adoptar modificaciones del presupuesto vigente, para atender contingencias relativas a la pandemia de la COVID 19, en el espectro de la contratación por urgencia manifiesta, con fundamento en los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020.*

Tesis: **Sí.** Los D.L. 461 del 22/03/2020 y 512 del 07/05/2020, con ampliación progresiva, autorizaron temporalmente, mientras dure la emergencia sanitaria el primero (art. 3°) y la emergencia económica el segundo (art. 2°), a los gobernadores y alcaldes para ocuparse de las variaciones al presupuesto que se requieran para la contratación por urgencia manifiesta, sin pasar previamente por asambleas y concejos, solo con la específica finalidad de atender la crisis por la pandemia de la COVID 19. La sanitaria va – por ahora – hasta el 30/05/2020; la económica, feneció el 17/04/2020.

4.2.1 Las restricciones de la legislación permanente, que solo permiten hacer *traslados administrativos internos en la liquidación del presupuesto* para eventos de contratación por urgencia manifiesta, se han levantado transitoriamente con la expedición de los D.L. 461 del 22/03/2020 y 512 del 07/05/2020, que en su orden disponen:

D.L. 461/2020. Artículo 1. *Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.* Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de

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

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

D.L. 512/2020. Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica\ Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

4.2.2 La comparación de los textos legislativos permite identificar la protuberante ampliación de las facultades (en tiempo y materias) que se han dado a los gobernadores y alcaldes para disponer del presupuesto; en efecto: el D.L. 461/2020, cuya autorización todavía rige, permite reorientar *rentas territoriales de destinación específica* que no tengan reserva constitucional y, para ello, modificar el presupuesto.

A su vez, el D.L. 512/2020, *que ya no rige* pues su vigencia en el tiempo se extendió únicamente hasta el 17/04/2020, dado que no se prorrogó la del D.L. 417/2020, extendió esa habilitación a *las rentas* en general, lo que permitía modificar virtualmente *todo* el presupuesto.

Ello hace necesario indagar si aquellos, al amparo del art. 215 de la Carta, podían otorgar esas atribuciones a los mandatarios territoriales.

4.2.2.1 La respuesta es **sí**; las limitaciones permanentes, por tratarse de restricciones *legisladas*, pueden sustituirse *para atender las contingencias*, exceptuarse o modificarse, mediante fuentes de esa misma jerarquía, como lo son los decretos legislativos autorizados por el art. 215 de la Carta.

Dicha apertura ya viene desde el EOP, así:

ARTÍCULO 83. Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo (Ley 38/89, artículo 69, Ley 179/94, artículo 36).

ARTÍCULO 84. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, 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. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones (Ley 179/94, artículo 57).

Luego, en el marco de la declaratoria de una emergencia económica y en estricta coherencia con sus causas y mecanismos diseñados por el Gobierno, acorde con el art. 215 de la Carta,

*también* gobernadores y alcaldes, por extensión del mismo principio constitucional, podrán efectuar créditos adicionales y traslados entre las apropiaciones, para atender los *gastos excepcionales*, sin perjuicio del pertinente informe a las asambleas y concejos, cuya intervención o autorización previa no se requerirán.

4.2.2.2 Esa es la perspectiva que ha ofrecido la Corte Constitucional, como puede verse, entre múltiples, en las siguientes citaciones:

*Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad. La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de Gastos. Y le otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido: reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos. Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga. Si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios<sup>34</sup>.*

\*\*\*

El hecho sobreviniente que habilita al Presidente (sic) para apelar a las facultades especiales que se derivan de la declaración de emergencia, no puede, en consecuencia, ser de cualquier naturaleza. Desde distintos aspectos la Constitución Política y la ley estatutaria, lo califican. En realidad, no podía ser de otra manera si se repara en los efectos jurídicos que se asocian al mismo, los que tienen que ver con la temporal asunción de la función legislativa por parte del Gobierno y el virtual poder que de ello se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales. **El estado de emergencia puede, en este sentido, autorizar al ejecutivo a regular materias íntimamente ligadas a la representación política y a la deliberación democrática, como son las relativas al presupuesto y a la imposición de tributos.**

2. Se comprende que sólo ante hechos sobrevinientes de carácter extraordinario cuyos efectos perturbadores o amenazantes del orden económico, social o ecológico, sean graves e inminentes, y que no puedan enfrentarse mediante los poderes ordinarios del Estado, se pueda acudir al método excepcional de gobierno monocrático de la economía que se conoce con el nombre de estado de emergencia.

**De la Constitución y de la ley estatutaria de los estados de excepción surge la regla de la subsidiariedad** que aplicada al estado de emergencia prescribe que su utilización se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver los problemas y crisis que afecten o amenacen el sistema económico, social o el ambiente. La plenitud del Estado de Derecho y de los mecanismos y formas que le son propios, sufrirían grave menoscabo si fácilmente pudiese soslayarse su curso ante cualquier dificultad o problema de cierta magnitud, pretextando razones de eficacia.

Sin dejar de desconocer que el ordenamiento jurídico puede disponer de órganos y mecanismos para responder de manera pronta e idónea a los eventos negativos que pongan en peligro el orden económico o social, desde ahora cabe descartar de plano que un supuesto criterio de eficacia pueda anteponerse al principio de subsidiariedad ya esbozado. En este último caso, el poder del Presidente (sic) de la República, carecería de límites constitucionales y la oportunidad y alcance de la democracia y del estado derecho, quedarían librados a un juicio suyo enteramente discrecional sobre su conveniencia en cada vicisitud del discurrir

---

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencia C-357/1994, J. Arango. En el mismo sentido, sentencias C-695/1996. C-192/1997, todas invocadas como precedentes en la sentencia C-1249 de 2001, M. G. Monroy.

colectivo35.(Se agregaron negrillas).

\*\*\*

#### 5.4.2 Las modificaciones al presupuesto general de la Nación en los estados de excepción

7. La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. De este modo, la Corte ha considerado que rige el principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, en virtud de la trascendencia del principio democrático en la adopción de las decisiones sobre el uso y destinación de los recursos públicos<sup>191</sup>.

8. Al consagrar los anteriores mandatos, sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.

9. [...]

10. En este orden de ideas, al Ejecutivo le asiste la competencia, de un lado, para generar créditos adicionales a los contemplados en la ley de presupuesto aprobada por el legislador y, del otro, para llevar a cabo traslados al interior del mismo presupuesto general, con el objeto de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis a la que se refiere el respectivo estado de excepción. La jurisprudencia constitucional ha clarificado, a este respecto, la distinción entre las operaciones presupuestales relacionadas con *traslados* de partidas y aquellas modificaciones que suponen una creación de *créditos adicionales* a los inicialmente previstos, como formas diversas de injerencia excepcional en la organización de los gastos públicos durante una vigencia fiscal, por parte del Presidente de la República<sup>201</sup>.

La generación de *créditos adicionales* a los inicialmente incorporados en el presupuesto implica nuevas apropiaciones, que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto. Tales adiciones dan lugar a nuevas rentas que, a su vez y en la misma proporción, se contabilizan en el presupuesto, como las derivadas de la emisión de bonos o de nuevos tributos<sup>211</sup>. Por el contrario, los *traslados* ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera la sumatoria total de las rentas, se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales. En estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto<sup>221</sup>.

11. Esta Corporación ha precisado que en los eventos en los cuales el Presidente (sic) de la República incluye créditos adicionales en el presupuesto, la fuente de los recursos ha de encontrarse previamente determinada y, de haber sido un decreto legislativo, este será objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte. Por su parte, en la medida en que los traslados presupuestales pretenden cambiar la destinación de partidas específicas, con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el control de constitucionalidad recae en la revisión automática del decreto legislativo que los introduzca, a partir de la conexidad entre los citados traslados y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, así como la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

---

35 Corte Constitucional, sentencia C-122/1997, A. Barrera y E. Cifuentes, declaró inexecutable el D.L. 80 de 1997 (emergencia económica por presunta disminución de rentas, por no agotarse previamente mecanismos constitucionales ordinarios).

Este último análisis implica el estudio, tanto de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la forma en que se afectan las partidas que se disminuyen<sup>[23]</sup>. De la misma manera, incluye la constatación de que los traslados presupuestales que se disponen no supongan la transgresión de límites constitucionales a la modificación del presupuesto, como ocurre con el gasto público social que, según el artículo 349 de la Constitución Política, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación<sup>[24]</sup>. [...]36

4.2.2.3 Tres notas características deben destacarse de esa línea pretoriana: i) la estrecha correlación entre las causas que provocan la declaratoria del estado de excepción, la necesidad de conjurar la crisis con medidas extraordinarias y la viabilidad de ejercer *poder monocrático* en asuntos que por principio tienen que pasar por el Congreso (las asambleas y los concejos, en el nivel territorial); ii) la pertinencia de *agotar primero* los mecanismos ordinarios permanentes, antes de acudir a lo excepcional, cuando los hechos tienen cierta continuidad, eran o son previsibles y la respuesta de Estado podría darse con sujeción plena al principio democrático; y iii) la preservación del equilibrio del presupuesto, que demanda preestablecer la fuente de los *créditos adicionales* que pretendan incorporarse y restringe los *traslados* entre apropiaciones de una manera que no se desborde la sumatoria total inicialmente votada por los órganos colegiados.

4.2.3 Vista la motivación del D.L. 461/2020, se encuentra que allí se aduce la necesidad de dar flexibilidad al régimen presupuestal territorial, permitir la reorientación de rentas con destinación específica (salvo las de asignación especial constitucional), fortalecer apropiaciones para atender la emergencia provocada por la pandemia por COVID 19 y prescindir de la intervención de asambleas y concejos, por la *inmediatez* con la que tiene que responderse ante las urgencias de estos tiempos de crisis. Todo ello en función de la emergencia sanitaria decretada por la R-385 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, para reaccionar ante sus causas y contener la expansión de la pandemia.

A su vez el D.L. 512/2020, desde un enfoque similar y con ampliación del espectro, pasando de la emergencia sanitaria a las predicciones de organismos multilaterales acerca de la gravedad de la emergencia económica que estaba en curso y se pronosticó que agudizará, aborda en su motivación la pertinencia de liberar los movimientos de los presupuestos de las rigideces del D.L. 111 de 1996 y del paso previo por las corporaciones administrativas de elección popular; también invoca la necesidad de *inmediatez* y los lineamientos de la sentencia C-434/17, que reitera la línea constitucional (ya citada en este fallo) que amplía las facultades del ejecutivo para maniobrar presupuesto.

4.2.4 El análisis sistemático de las fuentes, la lectura jurisprudencial y la sustentación fáctica que ofrece el Gobierno, bajo la responsabilidad personal del presidente de la República y de todos los ministros (art. 215 de la Carta), acerca de la gravedad de la crisis, su dimensión y la urgente necesidad de responder con medidas exorbitantes en temas de presupuesto, permite concluir que hay fundamento suficiente para aceptar esa opción del legislador extraordinario, pues el principio de subsidiaridad ha de ceder, no por requerimientos de simple eficacia (vedados), sino porque se trata de enfrentar una pandemia sin precedentes en la historia republicana del país, e incluso del mundo, en el escenario de la actual globalización y la vertiginosa expansión de la pandemia.

Desde luego, el ejercicio de esos poderes ejecutivos tan notoriamente incrementados tan solo libera a los alcaldes y gobernadores del paso previo por concejos y asambleas, pero no de las limitaciones relativas a causas y fines del otorgamiento de las nuevas potestades, ni de cumplir la normativa propia de las novedades presupuestales que, en situación de normalidad, habrían tenido que llevar ante dichas corporaciones.

---

36 Corte Constitucional, sentencia C-434/2017, D. Fajardo. Citada en el D.L. 512/2020.

### **4.3 Los alivios fiscales para algunos usuarios de servicios públicos domiciliarios**

4.3.1 *Perspectiva general.* Para los actos territoriales adoptados *después* del 17/04/2020 y antes del desarrollo normativo derivado del D.L. 637/2020 (segunda emergencia económica, social y ecológica por la COVID 19), el examen judicial debe ubicarse en el espectro de los D.L. 461 y 580/2020, en lo que atañe a *modificar el presupuesto por actos directos de gobernadores y alcaldes durante la emergencia sanitaria (D-461)*, específicamente para conferir *alivios financiados por el fisco respecto de la tarifa de servicios públicos domiciliarios de saneamiento básico*, para los usuarios más vulnerables y hasta el 31/12/2020 (D-580). Para entonces ya había expirado la vigencia del D.L. 512, que rigió hasta el 17/04/2020.

4.3.2 Las fuentes normativas pertinentes establecen:

**D.L. 461/2020. Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

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

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 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.

“Parágrafo 3. Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente.” *[Adicionado por el D.L. 538 del 12/04/2020, art. 25].*

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese 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.

**D.L. 580/2020. Artículo 2. Pago de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por entidades territoriales.** Hasta el 31 de diciembre de 2020, las entidades territoriales podrán asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenten para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos.

En aquellos casos en que las entidades territoriales decidan asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, dichas entidades deberán girar a las personas prestadoras la parte correspondiente de la tarifa que haya sido asumida por el ente territorial respectivo, por cada uno de los suscriptores y/o usuarios beneficiarios de la medida, y suscribirán los actos y/o contratos que se requieran a tal efecto.

Las administraciones municipales podrán verificar la base de usuarios para no realizar pagos sobre predios inexistentes, predios duplicados, predios urbanizados no construidos y consumos suntuarios que no hayan sido objeto de crítica por parte de los prestadores.

4.3.3 En el espectro de dicho ordenamiento legislativo, las notas características de la

modificación del presupuesto municipal *para subsidiar tarifas de servicios públicos domiciliarios*, son las siguientes:

- i) *Competencia*: directa de los alcaldes, cuya iniciativa se convierte transitoriamente (mientras dure la emergencia sanitaria) en potestad plena, sin pasar por los concejos municipales. Terminada esa emergencia (por ahora declarada hasta el 31/08/2020), la modificación del presupuesto, para cualquier fin, retorna al mecanismo de iniciativa de alcalde y decisión de concejo, salvo traslados administrativos internos, acorde con el EOP (D.L. 111/1996).
- ii) *Rentas que se pueden reorientar*: en el marco del D.L. 461, art. 1°, como lo advierte su titulación, *únicamente las de destinación específica*, que no tengan asignación reservada por la Constitución. Tampoco las del sector salud, *salvo expresa excepción legal*, condición que agregó el D.L. 538 del 12/04/2020, art. 25.
- iii) *Fines de la reorientación*: al descriptor general del art. 1° del D.L. 461/2020 debe ahora agregarse, con vigencia hasta el 31/12/2020, como uno de los *finés legítimos*, cubrir total o parcialmente tarifas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- iv) *Beneficiarios del subsidio transitorio*: prioritariamente la *población de menores ingresos*, acorde con la capacidad fiscal y la disponibilidad de la renta territorial concernida.
- v) *Destinatario del subsidio*: los prestadores de los servicios aludidos, a los que se girarán directamente los recursos, acorde con la facturación periódica. Y
- vi) *Mecanismos de control*: bases de datos de usuarios, verificadas por las entidades territoriales; actos expedidos por el respectivo ente otorgante y contratos que se requieran, celebrados con los prestadores.

4.3.4 El D.L. 538/2020 consagró un principio de textura abierta para calificar a los beneficiarios del subsidio: *prioridad* a favor de la población de menores ingresos, lo que no excluye *per se* a otros potenciales usuarios, si la capacidad fiscal lo permite. Nótese que en la grave dimensión socioeconómica de la crisis por la pandemia de la COVID 19, se ha puesto de presente la necesidad y la pertinencia de otorgar ayudas de Estado a los que sufren la *pobreza oculta*, esto es, su pérdida o disminución de flujos de caja para la congrua subsistencia, pese a disponer de bienes o capitales significativos. En la economía, solvencia no garantiza liquidez.

4.3.5 Lo que no define ese decreto legislativo es el *método* censitario para identificar cuál sea la *población de menores ingresos*. Así que corresponderá a las autoridades administrativas calificar, acorde con sus propias realidades y sistemas de información, la técnica analítica que les permita focalizar y priorizar sus recursos con la mayor rentabilidad social. Acudir a la estratificación, o a las bases de datos SISBEN o a otros mecanismos serios, actualizados y confiables, correrá por entero bajo su responsabilidad; el juez se ocupa de ponderaciones fácticas probadas, oportunamente requeridas, así como del análisis normativo que aplique al caso, pero no administra esos elementos técnicos que configuran y custodian dichas autoridades territoriales.

## 5ª CASO CONCRETO

5.1 El ponente avocó conocimiento e inició el trámite para CIL pues *ab initio* se identificó que el acto del que se ocupa ahora el fallo podría derivarse de las medidas legislativas de excepción que se iniciaron con el D.L. 417 de 2020. Se optó por dar paso a la respuesta judicial inmediata, en la dimensión relativamente expansiva del CIL a que se ha referido la jurisprudencia del Consejo de Estado, sin perjuicio de escudriñar más detalladamente los fundamentos del acto que se remitió a

control, su conexidad con las disposiciones extraordinarias que autoriza el art. 215 de la Carta y la problemática relativa a la pandemia de la COVID 19. Así se procede, oídas intervenciones y parecer del Ministerio Público.

5.2 Se trata del **Decreto 054<sup>37</sup> del 07/05/2020** expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual adoptó modificaciones al presupuesto de la actual vigencia, liquidó esos cambios y reorientó rentas para financiar servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, en desarrollo del art. 2° del D.L. 580 del 15/04/2020, en el contexto de las contingencias por la pandemia COVID 19.

Se invocaron como fundamentos, el estado de excepción (D.L. 417/2020), las autorizaciones de los D.L. 461 del 22/03/2020 (art. 3°) y 580 del 15/04/2020; y los decretos municipales 38 y 39/2020, relativos a las declaratorias de calamidad pública y urgencia manifiesta; se aludió a las advertencias de la OMS; a la R-385/2020 del MINSALUD; también a los Decretos nacionales 457, 531 y 593, relativos al aislamiento obligatorio.

Se enfatizó la necesidad de aliviar el impacto económico de esos hechos respecto de la población más vulnerable (estratos 1, 2 y 3), con subsidio de la totalidad de la tarifa de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, por el término de tres meses, según se acordó en sesión del 29/04/2020, por la suma de **\$303.593.835**, con cargo al 20% de la renta que corresponde al recaudo de estampillas a que se refiere el art. 47 de la Ley 863/2003<sup>38</sup> (financiación de obligaciones por pensiones), teniendo en cuenta que el municipio dispone de cobertura muy superior al 125% de los pasivos exigibles en el FONPET, según cálculo actuarial actualizado.

5.3 El decreto que se estudia hizo los siguientes cambios al presupuesto votado por el Concejo Municipal de Monterrey para la vigencia fiscal 2020:

5.3.1 Reorientar parcialmente las rentas correspondientes al 20% de recaudo de las estampillas de que trata el art. 47 de la Ley 863/2003 (D-54 art. 1) y realizar adiciones presupuestales (D-54 art. 2), por la suma de **\$303.593.835** (D-54 art. 3), rubro A02 “Recursos de Capital” y el presupuesto de gastos en la misma cuantía, con los detalles dispuestos en el art. 4 del decreto, así:

B	GASTOS	303,593,835
B03	ALCALDIA MUNICIPAL	303,593,835
B0303	GASTOS DE INVERSION	303,593,835
B030303	FONDO GENERAL	303,593,835
B03030301	EJE ESTRATEGICO 1 MONTERREY BIENESTAR CON OPORTUNIDADES	303,593,835
B0303030105	PROGRAMA ESTRATEGICO 05: CALIDAD Y COBERTURA	303,593,835
B030303010503	SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	303,593,835

5.3.2 Así mismo, en los arts. 5 y 6 se llevó a cabo la liquidación de la adición al presupuesto de ingresos y gastos por el mismo valor, **\$303.593.835**.

5.4 Análisis general de las modificaciones presupuestales. La dimensión propia del CIL. Corresponde, acorde con el marco teórico de este fallo, constatar si *por su contenido material* las modificaciones al presupuesto 2020 de Monterrey que hizo el alcalde directamente mediante el Decreto 054 del 07/05/2020, se encuentran habilitadas por el sistema legal de fuentes *desde antes* de expedirse los D.L. 417, 461 y 580 de 2020; o si, por el contrario, ellas surgen con ocasión de los mismos.

5.4.1 Teniendo en cuenta que la estructura normativa de las medidas que pueden adoptarse en los estados de excepción es piramidal, con una jerarquía que hace prevalecer los preceptos legislativos por sobre la legislación ordinaria y cualquier desarrollo por actos administrativos, debe verificarse el

<sup>37</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 02-Decreto 054.

<sup>38</sup> **ARTÍCULO 47. RETENCIÓN POR ESTAMPILLAS.** Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento.

alcance de las disposiciones expedidas por el Gobierno a partir del D.L. 417 de 2020, en lo que tiene que ver con: i) facultad del alcalde de realizar modificaciones al presupuesto de rentas y gastos local sin que medie intervención de la respectiva corporación edilicia, y ii) la viabilidad de asumir, total o parcialmente, el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios de su localidad.

En ese sentido, dada la fecha de expedición del decreto objeto del CIL, han de considerarse los D.L. 461 y 580 de 2020, los cuales efectivamente introdujeron varios cambios transitorios relevantes al sistema permanente de fuentes relativas a la modificación de presupuestos. En el componente abstracto de la sentencia se precisan los alcances de esas novedades. Constatada dicha variación, es claro que el acto territorial desarrolla decretos legislativos, lo que hace inequívoco el estudio de fondo en sede CIL.

5.4.2 Ahora bien, según la documentación remitida por la Administración, certificada por la secretaria de hacienda y la contadora de Monterrey: i) existe la provisión correspondiente al “20% estampillas art. 47 Ley 863 de 2003” por valor de **\$2.928.151.208**, ii) se reorientaron **\$1.429.639.423** mediante el Decreto 044<sup>39</sup>, quedando un saldo de **\$1.498.511.786**, iii) los recursos están depositados en las cuentas bancarias del municipio, y ii) con la reorientación que se hizo por **\$303.593.835** para el pago de los servicios domiciliarios de aseo, acueducto y alcantarillado, queda un nuevo saldo de **\$1.194.917.951**.

5.4.2.1 Se acreditó con la evidencia técnica documental ya relacionada, preparada por las dependencias de hacienda de Monterrey: i) la naturaleza de la renta origen de las nuevas apropiaciones, esto es, de destinación específica para sectores diferentes al de la salud y sin reserva constitucional; ii) la proyección de cálculos del auxilio fiscal para aliviar tarifas, durante tres meses, a favor de usuarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo; iii) se calificó por esas autoridades a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 de Monterrey, como la población de menores ingresos; iv) se examinaron las variables en el COMFIS, y en el Consejo de Gobierno, órganos que emitieron conceptos favorables; y v) se corroboró que el saldo disponible de la renta del art. 47 de la Ley 862 de 2003 excede con creces la meta fiscal, vigente en esa época, de cubrir el 125% del pasivo pensional a cargo, reservas en el FONPET.

5.4.2.2 Dichos recursos fueron adicionados al presupuesto de gastos en el sector *agua potable y saneamiento básico (rubro B0303010503)* y, según el anexo de detalle de las partidas, fueron creados tres rubros para tal fin, discriminados por el servicio público al cual iban dirigidos, así: i) B0303030105031808 “Pago de servicio de acueducto artículo 2 Decreto 580 de 2020”, presupuesto **\$139.746.802**, ii) B0303030105031907 “Pago de servicio de alcantarillado artículo 2 Decreto 580 de 2020”, presupuesto **\$96.613.283**, y iii) B0303030105032004 “Pago de servicio de aseo artículo 2 Decreto 580 de 2020”, presupuesto **\$67.233.750**.

## 5.5 Conclusiones fácticas para el caso concreto

5.5.1 Procede estudio de fondo en sede CIL, pues el acto fue proferido bajo la vigencia de los D.L. 461 y 580 de 2020, la reorientación de rentas de destinación puede hacerla el alcalde con fundamento en la habilitación legal conferida en el D.L. 461/2020.

5.5.2 Efectivamente se trata de una renta de destinación específica (art. 47 Ley 863/2003), que está llamada a cubrir pasivos pensionales del municipio, sin reserva constitucional; se certificó la disponibilidad de los recursos y si bien en dos oportunidades ha sido reorientada, se cuenta aún con un saldo de **\$1.194.917.951**, lo cual supera el pasivo pensional de la entidad que asciende a **\$427.836.557**. El cálculo actuarial y la consistencia de la ponderación técnica corren bajo la responsabilidad de los funcionarios de Hacienda y el alcalde de Monterrey.

5.5.3 Acorde con lo consignado en las actas en las que se estudió y aprobó la reorientación de las rentas: i) el PAE fue modificado para incluir una nueva actividad consistente en el pago de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, hasta 16m<sup>3</sup>, con un costo que asciende a **\$303.593.835**<sup>40</sup>, según la proyección realizada por la EPM S.A. E.S.P. y revisada por la

<sup>39</sup> Ya juzgado por este Tribunal; se encontró conforme al ordenamiento; sentencia del 11/06/2020, N. Trujillo González, radicación 2020-00202-00.

<sup>40</sup> Distribuidos en los servicios así: a) acueducto: \$139.746.802, b) alcantarillado: \$96.613.283, y aseo: \$67.233.750.

Secretaría de Infraestructura local, ii) la reorientación de la renta de destinación específica obedeció a la necesidad de financiar la nueva actividad, y iii) el beneficio transitorio otorgado a los usuarios, de los servicios públicos de aseo, acueducto y alcantarillado pertenecientes a los estratos 1,2, y 3, para financiar el 100% del costo del mismo durante los meses de abril, mayo y junio, se justificó en la necesidad afrontar el impacto económico que los aislamientos obligatorios, decretados con ocasión de la COVID-19, han generado en esos hogares.

5.5.4 En efecto, el destino final de las rentas reorientadas lo fue el sector de agua potable y saneamiento básico, en los nuevos rubros que se crearon, denominados “*pago de servicio de acueducto, aseo, y alcantarillado art. 2 del Decreto 580 de 2020*”, ello encuentra sustento en la autorización que se dio a las entidades territoriales para asumir hasta el 31/12/2020, total o parcialmente, el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenten para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos, derivada del D.L. 580 de 2020.

5.5.5 No se acompañó documento que explícitamente consigne la valoración de impacto en el marco fiscal de mediano plazo, exigido por la Ley 819. No obstante, considerado que la fuente de los recursos que se adicionan al presupuesto de ingresos corresponde a *superávit fiscal* de la vigencia 2019 (por mayores recaudos o por menores gastos), que no se afecta el servicio de la deuda pública, ni se generan *erogaciones nuevas* directamente atribuibles al decreto que se examina, se tendrá como suficiente y equivalente la ponderación técnica que hicieron los profesionales de la Secretaría de Hacienda, el COMFIS y el Consejo de Gobierno de Monterrey, en la que determinaron con precisión: i) origen de los recursos de balance por incorporar y apropiar; ii) disponibilidad efectiva en bancos de esos montos; iii) suficiencia del remanente para atender pasivos pensionales; y iv) afectación *parcial* de la renta de estampilla pro-adulto mayor, lo que denota que esa población más vulnerable no quedará presupuestalmente desamparada.

## 6ª CONCLUSIONES

Vistas las aristas más protuberantes del control inmediato de legalidad que se ha ejercido respecto del Decreto 054 del 07/05/2020, expedido por el alcalde de Monterrey, en sede de constatación de la competencia de ese funcionario, así como la coherencia y concordancia con las medidas dispuestas por el Gobierno mediante los D.L. 417, 461 y 580 de 2020, se ha encontrado que se ajusta al ordenamiento jurídico, por ampararse en las facultades expresamente otorgadas por el D.L. 461 para la reorientación de rentas de destinación específica y la prevista en el D.L. 580 que permite que las entidades territoriales asuman, total o parcialmente, el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenten para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos.

No se acoge el concepto del Ministerio Público, que abogó por que se anule el decreto territorial, dado que supuso que la vigencia del D.L. 461/2020 feneció al tiempo con la del D.L. 417/2020, pues ya se precisó en el marco teórico de la presente sentencia que el decreto municipal del que se ocupa la Sala resulta legal: si bien fue expedido *después* de haberse agotado el plazo de la declaratoria de emergencia del D.L. 417/2020, se hizo bajo el amparo de los D.L. 461 y 580 de 2020, los cuales se derivaron del primero y siguen vigentes.

Se destaca que el D-461 es la fuente de la competencia directa del alcalde, que convirtió su iniciativa permanente para modificar presupuesto en potestad plena para hacerlo directamente, el cual regirá mientras subsista la *emergencia sanitaria*, mecanismo

jurídico distinto a la *emergencia económica, social y ecológica*, aunque compartan sus causas y múltiples de sus fines; a su vez, el D-580 permitirá a los entes territoriales disponer de los auxilios tarifarios hasta el 31/12/2020.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1° DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico examinado en la motivación el **Decreto 054** del 07/05/2020 expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual adoptó modificaciones al presupuesto de la actual vigencia, para atender contingencias por la COVID 19.

2° Por Secretaría, por los medios más expeditos disponibles, sin perjuicio de notificación procesal, remítase copia al alcalde y al gobernador de Casanare, a este con carácter informativo.

3° En firme, actualícese registro, prescídase de expediente físico, presérvese el repositorio digital institucional, genérese copia física del fallo y archívese cuando sea viable el acceso a la sede de esta corporación.

(Aprobado en sala virtual de la fecha, según Acuerdos PCSJA20-11521, 11546, 11549, 11556 y 11567 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 y 12 D.L. 491/2020; acta . Fallo, expediente 2020-00215-00, Decreto 054 del 07/05/2020, expedido por el alcalde de Monterrey; modificaciones al presupuesto por decreto. Subsidio a la tarifa de servicios AAA, estratos 1, 2 y 3. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 22 de 22).

Los magistrados,

[Firma escaneada 25/06/2020; 16:51]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

AURA PATRICIA LARA OJEDA

JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Lida/Milena