

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, ocho (08) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad

ACTO: Decreto 023 del 31 de marzo de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00150-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO POR EL GOBIERNO NACIONAL CON OCASIÓN A LA PANDEMIA DEL COVID-19/ DECRETO 461 DE 2020, SOLAMENTE OTORGÓ COMPETENCIAS PARA MODIFICAR RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA DURANTE ESTADO DE EXCEPCIÓN/DECRETO OBSERVADO NO SUPERA EL PRESUPUESTO DE PERTINENCIA.

I ANTECEDENTES

El Municipio de Nunchía, remitió vía correo electrónico el Decreto Decreto 023 del 31 de marzo de 2020, proferido por el alcalde municipal de dicho ente territorial que, según acta de reparto del 14 de abril del año en curso, correspondió al despacho 01.

TRAMITE PROCESAL

El 15 de abril de 2020, el despacho 01 admitió el control inmediato de legalidad, auto notificado por estado No. 070 del 16 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 080 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad.

El día 18 de mayo de la presente anualidad, se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para emitir el respectivo concepto.

Agotado el trámite procesal y sometido el proceso a Sala de decisión llevada a cabo el 18 de junio del año en curso, el proyecto de sentencia en el cual se propuso declarar ajustado a derecho el decreto objeto de estudio; como no fue acogido pues se presentaron posturas diversas, se designó conjuez. Posteriormente, en sala de decisión llevada a cabo el 2 de julio del año en curso la ponencia fue derrotada, asignándose a la magistrada que le sigue en turno en orden alfabético de apellidos, en cumplimiento del Acuerdo 209 de 1997, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, correspondiéndole al Despacho 3, proferir la correspondiente decisión de fondo.

Remitido el expediente al Despacho 03, mediante auto del 2 de julio de 2020 e ingresado al despacho en la misma, fecha, se procede a proferir la correspondiente sentencia.

ACERVO PROBATORIO RECAUDADO:

En cumplimiento de requerimiento ordenado en el auto de fecha 15 de abril del año en curso, el municipio de Nunchía aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ A través de Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, el gobernador de Casanare declara la emergencia sanitaria por causa del covid-19 en su jurisdicción, con el objeto de adoptar medidas sanitarias de preparación, contención y mitigación de la propagación del virus SARS COV 2, generador del covid-19 y poder atender adecuadamente a la población que resulte afectada.
- ✓ Mediante oficio del 20 de marzo de 2020, el gerente de Red Salud Casanare E. S. E. solicita al alcalde de Nunchía, el apoyo en la adquisición de elementos e insumos necesarios para afrontar la fase de contención de la emergencia sanitaria causada por el covid-19 que tiene en riesgo a toda la comunidad, para lo cual relaciona los insumos que requiere.
- ✓ Mediante Decreto 0115 del 23 de marzo de 2020, el departamento de Casanare declaró la calamidad pública por el término de seis meses.
- ✓ A través del Decreto 021 del 24 de marzo de 2020, se declaró la urgencia manifiesta en el municipio de Nunchía, con ocasión al estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la emergencia

sanitaria decretada en todo el territorio nacional por causa del covid-19, con la finalidad de garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia por el mencionado virus.

✓ Mediante Decreto 022 del 24 de marzo de 2020, se declaró la calamidad pública en el municipio de Nunchía, como consecuencia del covid-19.

En el párrafo del artículo cuarto, se dispuso que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, se realicen todos los traslados y movimientos presupuestales para superar la emergencia. Así mismo se ordenó que los contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, el cual podrá contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo establecido en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

✓ En el Plan de acción, prevención, atención y mitigación de las contingencias por IRA y Covid-19, en el que se indican las actividades establecidas para prevenir el contagio del mencionado virus, sus responsables, fecha de inicio y de finalización.

✓ Según acta No. 04 del 24 de marzo de 2020, el Consejo Municipal del Riesgo de Desastres, aprobó el plan de contingencia, plan de acción covid-19 y declaratoria de calamidad pública en el municipio de Nunchía. En el numeral 7 indica la señora Juliana Blanco Leal, en su calidad de profesional de la Salud, que el Decreto 461 de 2020 establece las acciones y rubros que se pueden afectar para la emergencia sanitaria e informa que según el Decreto departamental 115 de 2020, se declaró la calamidad pública en todo el departamento de Casanare por el término de seis meses, por lo que considera importante declarar la calamidad pública como herramienta para la ejecución presupuestal inmediata y realizar las acciones oportunas para prevenir y contener la emergencia sanitaria.

✓ En certificación 140.07.01-2 del 31 de marzo de 2020, la técnico de presupuesto del municipio de Nunchía, señala que en el presupuesto aprobado según Acuerdo 016 del 29 de noviembre de 2019, liquidado mediante Decreto DA 0100.02.01-059 de 10 de diciembre de 2019, teniendo

en cuenta sus modificaciones para la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020, existen rubros cuyo saldo está destinado los siguientes gastos de inversión:

RUBRO PRESUPUESTAL	DESCRIPCIÓN	SALDO PRESUPUESTAL
2.03.01.03.01.01.01.02	(TRANS OLEOD) CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DEL SECTOR	700,000,000
2.03.02.01.01.01.02.05	VIDA SALUDABLE Y ENFERMEDADES TRANSMISIBLES	22,000,000

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Luego de efectuar un recuento sobre las circunstancias que originaron la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional y de señalar el contenido del acto administrativo observado, esgrime que, en desarrollo del estado de excepción, se dotó a los mandatarios territoriales de herramientas de gestión adecuadas e inmediatas para afrontar la crisis por el Covid-19, entre ellas, las contempladas en el decreto 461 de 2020, por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas y reducir las tarifas de impuestos territoriales, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, el cual suspende temporalmente las atribuciones contempladas en la normatividad ordinaria que en cualquier tiempo ejercen los Concejos Municipales, trasladándolas a los mandatarios locales. Señala que, con fundamento en el citado Decreto, el alcalde de Nunchía expidió el Decreto 023 del 31 de marzo de 2020, a través del cual realiza operaciones de créditos y contracréditos dentro del presupuesto de gastos o apropiaciones de dicho municipio para la vigencia fiscal 2020, considerando que el mandatario local sí es competente para proferir el acto administrativo en mención.

Refiere igualmente que, de la revisión de los considerandos y la parte resolutive del acto observado, se colige que sí existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional, pues las decisiones plasmadas en el mismo, consistentes en la creación de rubros y traslados de partidas, están específicamente

destinadas a facilitar la entrega de ayudas a sectores vulnerables que eventualmente se verían afectados con las consecuencias de la pandemia, por la imposibilidad de trabajar y para fortalecer el fondo local de salud, como uno de los pilares del Plan de Acción en época de pandemia en aras de garantizar la asistencia a las personas más vulnerables y a la comunidad en general.

Por tanto, considera que el Decreto 023 del 31 de marzo de 2020, respeta las formalidades propias de estas clases de actuaciones y considera que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el covid-19 e impedir la extensión de sus efectos e indica que no existe infracción alguna del acto administrativo observado frente a los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020, pues son estos las normas en las que debía fundarse, razón por la cual, solicita que el mismo se declare legal.

II CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como el Decreto 023 del 31 de marzo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Nunchía, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL.

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días. Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

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

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

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

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

DECRETO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020

El señor presidente de la República con la firma de todos los ministros del gabinete expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, en su parte motiva explica:

“Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generará una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectará los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.

... ante la inmediatez con que se requiere afrontar el impacto económico negativo, en los hogares más vulnerables...

... deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales”. (negrilla fuera de texto)

Y en la parte resolutive, consignó:

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

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

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestas a las 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. *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*

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

3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017¹, en cuanto precisa lo siguiente:

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, “cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales.”
- La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

“(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial²); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos”³.

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, señaló que según la jurisprudencia⁴, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad⁵.

Los anteriores elementos materiales y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

En este punto, conviene precisar que la ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

² Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que “no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las ‘diversas manifestaciones sociales’ que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público”.

³ Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

⁴ Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

⁵ Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

“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”.

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011⁶, advirtió:

“(…) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez automática, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (…)

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

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

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”⁷ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”⁸;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”⁹; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga

⁶ Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

⁸ Ídem.

⁹ Ibidem.

la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo¹⁰.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición" - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...)"

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del decreto objeto de estudio.

4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO 023 DEL 31 DE MARZO DE 2020

4.1. CAUSAS:

En el Decreto 023 del 31 de marzo de 2020, objeto de estudio, se indica que el Concejo Municipal de Nunchía, mediante Acuerdo 016 del 29 de noviembre de 2019, aprobó el Presupuesto General del Rentas y Recursos de Capital y el Presupuesto de Apropriaciones del Municipio, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020. Refiere que mediante decreto No. D.A. 0100.02.01-059 del 10 de diciembre de 2019, el alcalde municipal de Nunchía liquidó el Presupuesto General de rentas y Recursos de Capital y el Presupuesto de Apropriaciones para la vigencia fiscal antes señalada.

Trae a colación los Decretos 417 y 461 de 2020 y señala que, mediante Decreto 021 del 24 de marzo de 2020, se declaró la situación de urgencia manifiesta en el municipio de Nunchía, con ocasión del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional. Así mismo, cita el Decreto municipal 022 de la presente anualidad, que declaró la situación de calamidad pública en el citado municipio, con el fin de adelantar las

¹⁰ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: "Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho".

acciones necesarias en la fase de preparativos para prevenir la transmisión y propagación del covid-19.

En su parte resolutive el Decreto 023 del 31 de marzo de 2020, creó nuevos rubros presupuestales dentro del presupuesto de gastos del municipio de Nunchía de la actual vigencia fiscal y de acuerdo a la siguiente clasificación:

2.03.02.01.01.01.02.10	N	(TRANS OLEOD) Emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID-19
2.03.02.01.01.01.02.11	N	(SGP – SAL-DOCE) Emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID-19

En su artículo segundo, efectúa las operaciones de CRÉDITO Y CONTRA CRÉDITOS dentro del presupuesto de gastos de inversión para la actual vigencia fiscal en la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES de PESOS M\CTE (\$252.000.000) de acuerdo al detalle:

“PRIMERA PARTE: CONTRA CRÉDITOS

CÓDIGO	NOMBRE	VALOR	FUENTE
2.03	INVERSIÓN PARA EL PROGRESO	\$252.000.000	
2.03.01	ADMINISTRACIÓN CENTRAL	\$230.000.000	
2.03.01.03	EJE 3 INSTITUCIONAL: PROGRESO PARA LA COMPETITIVIDAD	\$230.000.000	
2.03.01.03.01	SECTOR EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	\$230.000.000	
2.03.01.03.01.01	PROGRAMA: EQUIPAMIENTO PARA EL PROGRESO	\$230.000.000	
2.03.01.03.01.01.01	SUPROGRAMA: EQUIPAMIENTO PARA EL PROGRESO	\$230.000.000	
2.03.01.03.01.01.01.02	(TRANS OLEOD) Construcción de infraestructura del sector	\$230.000.000	650
2.03.02	FONDO LOCAL DE SALUD	\$22.000.000	
2.03.02.01	EJE 1 SOCIAL. CALIDAD DE VIDA PARA EL PROGRESO	\$22.000.000	
2.03.02.01.01	SECTOR SALUD PARA EL PROGRESO	\$22.000.000	
2.03.02.01.01.01	PROGRAMA: SALUD PARA EL PROGRESO DE NUNCHÍA	\$22.000.000	
2.03.02.01.01.01.02	SUBPROGRAMA: ACCIONES DEL PLAN TERRITORIAL DE SALUD	\$22.000.000	
2.03.02.01.01.01.02.05	Vida saludable y enfermedades transmisibles	\$22.000.000	260

SEGUNDA PARTE: CRÉDITOS

CÓDIGO	NOMBRE	VALOR	FUENTE
2.03	INVERSIÓN PARA EL PROGRESO	\$252.000.000	
2.03.02	FONDO LOCAL DE SALUD	\$252.000.000	
2.03.02.01	EJE 1 SOCIAL. CALIDAD DE VIDA PARA EL PROGRESO	\$252.000.000	
2.03.02.01.01	SECTOR SALUD PARA EL PROGRESO	\$252.000.000	
2.03.02.01.01.01	PROGRAMA: SALUD PARA EL PROGRESO DE NUNCHÍA	\$252.000.000	
2.03.02.01.01.01.02	SUBPROGRAMA: ACCIONES DEL PLAN TERRITORIAL DE SALUD	\$252.000.000	

2.03.02.01.01.01.02.10	(TRANS OLEOD) Emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID-19	\$230.000.000	650
2.03.02.01.01.01.02.11	(SGP – SAL-DOCE) Emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID-19	\$22.000.000	260

4.2. PERTINENCIA

Para abordar este presupuesto se analizan los siguientes tópicos:

1.- Naturaleza de las rentas.

Se precisa que el artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, dispone las operaciones presupuestales de modificación del presupuesto siempre que se trate de rentas de destinación específica, así lo ordena el primer párrafo. El tercer párrafo se refiere a que los gobernadores y alcaldes quedan facultados para realizar las adiciones, modificaciones o traslados a que se refiere el párrafo primero y demás operaciones presupuestales a que haya lugar. Las operaciones presupuestales según los documentos técnicos de planeación nacional¹¹, son dos, las modificaciones a que se refiere el inciso primero y las autorizaciones a que alude el inciso tercero al emplear la expresión “y demás”.

En ese orden de ideas, en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, solamente se otorgaron competencias para modificar rentas de destinación específica, de tal manera que las rentas ordinarias no están contempladas en estas facultades y competencias, del aludido decreto.

2.- Al observar la parte considerativa del Decreto 23 del 31 de marzo de 2020, con el propósito de determinar la naturaleza de las rentas objeto de modificación y analizar su contenido, se evidencia que en el numeral octavo al referirse a los recursos se dice, que están soportados, en el certificado emitido por el jefe de presupuesto. Se resalta que no hay otra argumentación que indique la naturaleza de estas rentas; al examinar el certificado que obra en el archivo digital, emitido por la Técnico de Presupuesto se describen los recursos a trasladar, pero de dicho documento no se puede aclarar si se trata de rentas de destinación específica y su clase o si se trata de rentas ordinarias de libre inversión.

¹¹ LINEAMIENTO PARA MODIFICACIONES PRESUPUESTALES DNP

En el acto objeto de control, nada se explica respecto de la naturaleza de las rentas que se reorientan, esto es porqué son de destinación específica, para que el alcalde de Nunchía pudiera sin previa autorización del Concejo Municipal proceder a crear nuevos rubros presupuestales y contra acreditarlos de tal manera que, al no demostrar la naturaleza de rentas de destinación específica, tampoco se puede atribuir la competencia al alcalde para modificar el presupuesto, sin autorización del Concejo Municipal. La fecha del Decreto 023 del 31 de marzo de 2020, nos determina el régimen jurídico aplicable, esto para explicar que aún no se había expedido el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, que contiene un margen de discrecionalidad distinto al establecido en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

3.- Por otro lado, al consultar la página web nunchia-casanare.gov.co/transparencia/paginas/presupuesto-general-asignado.aspx, titulado presupuesto general asignado, solamente se encuentra el PAC ingresos 2017 y no reposa información correspondiente al año 2019, con esto se concluye que en la página web del municipio no aparecen los datos históricos del año 2019 y en la ventana pertinente a Hacienda obra un repositorio denominado documento Secretaría de Hacienda, igualmente con información parcial, de tal manera que no aparece el decreto de liquidación de presupuesto de la vigencia 2020, ni el acuerdo de presupuesto para la vigencia fiscal de 2020. Tampoco dichos documentos obran en el presente expediente.

Por las razones expuestas, al no estar presente la motivación requerida en el Decreto 023 del 31 de marzo de 2020, ni las pruebas pertinentes y útiles, el acto administrativo sub examine, no supera el presupuesto de pertinencia, por ende, tampoco se puede identificar, su proporcionalidad, necesidad y finalidad. De tal manera que, por la falta advertida, no es posible examinar presupuesto valorativo alguno, ni analizar la gravedad de la afectación al orden económico, social y ecológico o la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución, razones por las cuales el decreto observado no se ajusta a derecho.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD del Decreto 023 del 31 de marzo de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Nunchía, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar esta sentencia al representante legal del municipio de Nunchía y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

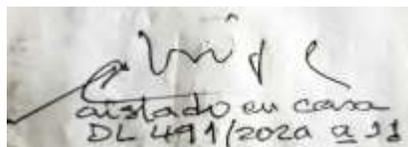
CUARTO: En firme la presente decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada



ENYTH ELVIRA BARRERA ESTRADA
Conjuez



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado
Con aclaración de voto



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado
Con salvamento de voto

Firmado Por:

AURA PATRICIA LARA OJEDA
MAGISTRADO
MAGISTRADO - TRIBUNAL 03 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE YOPAL-CASANARE

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b372788a108ab13894ec91d8188069f9f4f879e10dac6ecb91c0f8bf567627b4**
Documento generado en 08/07/2020 07:28:14 PM



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
PALACIO DE JUSTICIA – CARRERA 14 N° 13-60
BARRIO COROCORA-YOPAL**

Yopal, Casanare, diez (10) de julio de dosmil veinte (2020)

REFERENCIA	RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-00150-00
MEDIO DE CONTROL	CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO
ACTO CONTROLADO	DECRETO 23 del 31-03-20 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE NUNCHÍA CASANARE EN DESARROLLO DE LA EMERGENCIA POR COVID 19
MAGISTRADA PONENTE	AURA ROCIO LARA OJEDA
ASUNTO	SALVAMENTO VOTO

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala mayoritaria, a continuación expongo las razones para salvar voto a la sentencia del 8 de julio de 2020, que resolvió el caso referenciado:

1.- La parte esencial de la motivación contenida en el fallo que resolvió el control de legalidad, es del siguiente tenor:

4.2. PERTINENCIA

Para abordar este presupuesto de analizan los siguientes tópicos:

1.- Naturaleza de las rentas.

Se precisa que el artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, dispone las operaciones presupuestales de modificación del presupuesto siempre que se trate de rentas de destinación específica, así lo ordena el primer párrafo. El tercer párrafo se refiere a que los gobernadores y alcaldes quedan facultados para realizar las adiciones, modificaciones o traslados a que se refiere el párrafo primero y demás operaciones presupuestales a que haya lugar. Las operaciones presupuestales según los documentos técnicos de planeación nacional¹¹, son dos, las modificaciones a que se refiere el inciso primero y las autorizaciones a que alude el inciso tercero al emplear la expresión “y demás”.

En ese orden de ideas, en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, solamente se otorgaron competencias para modificar rentas de destinación específica, de tal

85001-2333-000-2020-000150-00

manera que las rentas ordinarias no están contempladas en estas facultades y competencias, del aludido decreto.

2.- Al observar la parte considerativa del Decreto 23 del 31 de marzo de 2020, con el propósito de determinar la naturaleza de las rentas objeto de modificación y analizar su contenido, se evidencia que en el numeral octavo al referirse a los recursos se dice, que están soportados, en el certificado emitido por el jefe de presupuesto. Se resalta que no hay otra argumentación que indique la naturaleza de estas rentas; al examinar el certificado que obra en el archivo digital, emitido por la Técnico de Presupuesto se describen los recursos a trasladar, pero de dicho documento no se puede aclarar si se trata de rentas de destinación específica y su clase o si se trata de

En el acto objeto de control, nada se explica respecto de la naturaleza de las rentas que se reorientan, esto es porqué son de destinación específica, para que el alcalde de Nunchía pudiera sin previa autorización del Concejo Municipal proceder a crear nuevos rubros presupuestales y contra acreditarlos de tal manera que, al no demostrar la naturaleza de rentas de destinación específica, tampoco se puede atribuir la competencia al alcalde para modificar el presupuesto, sin autorización del Concejo Municipal. La fecha del Decreto 023 del 31 de marzo de 2020, nos determina el régimen jurídico aplicable, esto para explicar que aún no se había expedido el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, que contiene un margen de discrecionalidad distinto al establecido en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

3.- Por otro lado, al consultar la página web nunchia-casanare.gov.co/transparencia/paginas/presupuesto-general-asignado.aspx, titulado presupuesto general asignado, solamente se encuentra el PA C ingresos 2017 y no reposa información correspondiente al año 2019, con esto se concluye que en la página web del municipio no aparecen los datos históricos del año 2019 y en la ventana pertinente a Hacienda obra un repositorio denominado documento Secretaría de Hacienda, igualmente con información parcial, de tal manera que no aparece el decreto de liquidación de presupuesto de la vigencia 2020, ni el acuerdo de presupuesto para la vigencia fiscal de 2020. Tampoco dichos documentos obran en el presente expediente.

Por las razones expuestas, al no estar presente la motivación requerida en el Decreto 023 del 31 de marzo de 2020, ni las pruebas pertinentes y útiles, el acto administrativo sub examine, no supera el presupuesto de pertinencia, por ende, tampoco se puede identificar, su proporcionalidad, necesidad y finalidad. De tal manera que, por la falta advertida, no es posible examinar presupuesto valorativo alguno, ni analizar la gravedad de la afectación al orden económico, social y ecológico o la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución, razones por las cuales el decreto observado no se ajusta a derecho.

85001-2333-000-2020-000150-00

2.- Mediante el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, en los términos que se indican a continuación:

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

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

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones 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 de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente.¹*

¹ Este párrafo fue adicionado con posterioridad a la emisión del Decreto 023 del 31-03-20, que es el objeto del control de legalidad, si se tiene en cuenta

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”.*

3.- Está probado, que desde finales del año pasado se identificó el brote epidemiológico de coronavirus -COVID 19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo, incluida Colombia.

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre ellos los distinguidos con los números 418, 457, 440 y 461, a los cuales se hizo referencia en precedencia.

Por ende, está justificada la existencia del motivo para que el alcalde de Nunchía adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

4.- Al contrario de lo indicado por la Sala mayoritaria, a mi juicio:

que la adición se realizó el 12 de abril del año en curso, por el artículo 25 del Decreto 538 de 2020.

85001-2333-000-2020-000150-00

4.1.- Las medidas adoptadas están suficientemente fundamentadas en la Constitución y demás normas invocadas en las consideraciones del acto objeto de control.

4.2.- Y son necesarias y proporcionales a las razones que le sirven de causa y se ajustan a los lineamientos dados por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos 417 y 461 de 2020. En efecto:

- a) La medida en sí consiste en la creación de rubros presupuestales y en el traslado de otros, para atender la pandemia.
- b) Los dineros trasladados, según lo que se indica en el decreto objeto de control, no tienen destinación específica constitucional, que es la única prohibición contenida en el Decreto Legislativo 461 de 2020.
- c) Según el artículo 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, declarado un estado de emergencia económica, social y ecológica, el gobierno nacional adquiere la facultad de modificar las leyes ordinarias destinadas a contrarrestar sus efectos. Por ende, debemos entender que por el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, se modificó la Ley orgánica de presupuesto, pues aquel facultó a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, sin necesidad de la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales, con el fin de atender las necesidades derivadas de la emergencia.
- d) Además de ser expedido durante la emergencia, en el decreto objeto de control expresamente se señala que tiene por finalidad atender los gastos e inversiones que ella conlleva.
- e) De otra parte, las medidas adoptadas por el alcalde de Nunchía en el decreto mencionado no transgreden derechos fundamentales ni los demás protegidos por la Constitución, la ley y el ius cogens; al contrario, propenden por su protección.

5.- Discrepo de la interpretación restrictiva que la Sala mayoritaria da al artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, por los siguientes motivos:

- a) Si el inciso primero de su artículo 1 se refiere a la facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica, a mi juicio debe entenderse que el inciso tercero del mismo artículo se refiere a las rentas ordinarias, porque sería contrario a la lógica que vuelva a regular lo mismo que lo dispuesto en el inciso primero.
- b) En derecho hay un principio general: quien puede lo más, puede lo menos. Entonces, si los gobernadores y alcaldes pueden reorientar rentas de destinación específica, con mayor razón pueden reorientar rentas generales.

85001-2333-000-2020-000150-00

- c) A mi juicio, las únicas prohibiciones que hace el Decreto Legislativo en materia de reorientación de rentas son las señaladas en los parágrafos 2 y 3, que son del siguiente tenor:

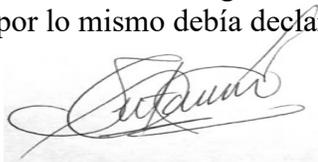
PARÁGRAFO 2. *Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.*

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 de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente.*

- d) Y para la época en que fue expedido el decreto local indicado en la referencia, ni siquiera la excepción a que se refiere el párrafo transcrito existía, pues corresponde a una agregación hecha posteriormente.

Por ende, tal como lo sostuve en la ponencia vencida, debió declararse la legalidad del Decreto 023 del 31 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Nunchía.

6.- Así lo indicó también el agente del Ministerio Público, pues en su concepto concluyó que no exise infracción alguna del decreto local respecto a las normas en que debía fundarse y que por lo mismo debía declararse su legalidad.



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

Fecha ut supra.



ACLARACIÓN DE VOTO¹. Sentencia del 08/07/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00150-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Nunchía**. Decreto **23** de 2020. *Aclaración*: Procedencia estudio de fondo acto que modifica presupuesto. Pretendió desarrollar D.L. 461/2020 (reorientación rentas de destinación específica para atención pandemia de la COVID 19). Inexistencia de prueba idónea para valorar naturaleza de la renta y requisitos para reorientarlas.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del D-23 del 31/03/2020, expedido por el alcalde de Nunchía, por el cual realizó directamente modificaciones al presupuesto para reorientar rentas presuntamente requeridas para fortalecer la capacidad institucional de respuesta a la pandemia de la COVID 19. Realizó contracréditos al presupuesto de inversión (2.03.01.03.01.01.02) y del Fondo de Salud (2.03.02.01.01.01.02.05), para disponer apropiaciones nuevas por \$252 millones. Según el acto, se trató de ejercer las autorizaciones del D.L. 461/2020.

2. *La decisión*. Por unanimidad se encontró procedente efectuar estudio de fondo CIL, dado que el alcalde dijo enmarcar el acto en el régimen de estado de excepción, que le permite modificar presupuesto sin intervención del concejo municipal.

Por mayoría (D3, D2 y conjueza), se declaró ilegal el acto administrativo remitido para estudio oficioso, porque la evidencia aportada no permitió clarificar la naturaleza de la renta, ni es suficiente para calificar la necesidad, proporcionalidad y pertinencia de la medida, en la órbita del D.L. 461/2020.

3. Aclaración de voto. Marco teórico. Bloque analítico acerca del enfoque expansivo del CIL

3.1 En casi un centenar de oportunidades he salvado voto o aclarado posición respecto de la argumentación de la mayoría que aboga por extender el CIL a todos los actos administrativos territoriales generales que guardan unidad de causas fácticas, fines o propósitos para ocuparse de la pandemia por la COVID 19, esto es, con la dimensión de la emergencia sanitaria declarada por R-385 del 12/03/2020 del MIN SALUD, como si por esa razón automáticamente entraran en la órbita del desarrollo de medidas de los decretos legislativos que se desprenden del D.L. declarativo 417/2020.

Por estar profusamente expuesta y publicada mi disidencia en esa temática, prescindo de retomarla aquí. Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL, ya fue rectificadas por su propio autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple (Acuerdo PCSJA20-11546), cesaron sus fundamentos fáctico políticos.²

¹ En sentido estructuralmente similar, por compartir presupuestos fácticos, normativos, argumentos de mayoría, resolutive y discrepancia, remito a los SV de N. Trujillo González, sentencias del 18/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00219-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Villanueva. Decreto 68 de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. D.E. 593. Aislamiento preventivo obligatorio posterior al 17/04/2020. Cesación efectos D.L. 417/2020. Regulaciones que anteceden al D.E. 636/2020. Y del 11/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00198-00, actos de Yopal.

² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

La estructura de la dogmática procesal del CIL en estos temas de presupuesto se desarrolla en la sentencia del 11/06/2020, ponencia N. Trujillo González, radicación 2020-00202-00, entre otras oportunidades con ponencias propias, así como en aclaraciones y salvamentos; por su más estrecha analogía, remito al SV al fallo del 11/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00080-00, actos de **Casanare**.

4. Algunas particularidades de la controversia jurídica concreta

4.1 Se discutió si en el contexto del D.L. 461/2020 es factible que el alcalde reoriente cualquier tipo de renta, según la lectura del D1 con base en el tercer inciso del art. 1° del D.L. 461/2020; o si solo es factible para las de *destinación específica no reservada por la Constitución*, como lo sostienen los D3 y D2 y lo acogió la conjueza que intervino.³

4.2 La ponencia sustitutiva de la magistrada Lara Ojeda, que se convirtió en motivación de fallo con la opción mayoritaria, exploró la precaria prueba allegada al expediente digital y algunas fuentes directas en el portal del municipio; pese a ello, no pudo clarificarse si la renta reorientada es o no de destinación específica.

4.3 Concuero tanto con el marco teórico de fondo como con dicha apreciación probatoria: por la vía del D.L. 461 solo es factible reorientar por decreto del alcalde RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA SIN RESERVA CONSTITUCIONAL, pues ese es el TÍTULO que domina la interpretación de todo el art. 1° del D.L. 461. Tanto que el D.L. 512, que rigió desde el 02/04 hasta el 17/04/2020, tuvo que modificar, para ampliar, las autorizaciones del D.L. 461. Este caso se rige por el D.L. 461, porque el decreto municipal es del 31 de marzo.

4.3.1 Así se precisó, sin salvedades ni aclaraciones relativas a ese punto, en la sentencia del 11/06/2020, ponente el suscrito, radicación 2020-00202-00:

4.2.4.1 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 02/04/2020, 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.

4.2.4.2 La comparación de los textos legislativos permite identificar la protuberante ampliación

³ En las salas del 18 de junio y 8 de julio de 2020 expuse las razones por las que estimo que, desde la primera, hubo sentencia por mayoría, pues coincidieron dos votos de titulares en aprobar resolutive anulatoria, aunque por razones parcialmente diferentes; los otros magistrados insistieron en que se requería oír un conjuez.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo. AV, pág. 3

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.

4.3.2 En efecto: el D.L. 461 expresamente califica todo el contenido de su art. 1° con la expresión: “Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica”. Luego, dichas *rentas de destinación específica* son las únicas que un alcalde puede reorientar, sin ir al concejo, en los términos y para los fines de ese decreto legislativo.

4.4 Adicionalmente, confrontada la línea teórica que he desarrollado sistemáticamente para evaluar esas modificaciones a los presupuestos territoriales, por actos directos de gobernador y alcaldes, con la prueba del caso, no encuentro evidencia ni soporte técnico que permita al juez: i) calificar la naturaleza y origen de la renta; ii) disponibilidad de la renta que se contra acredita; iii) necesidad, proporcionalidad y pertinencia de la nueva apropiación a la que se destina; y iv) constatar la consistencia del análisis de impacto fiscal de mediano plazo, que debe hacer el equipo de Hacienda del municipio, acorde con la Ley 819.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 09/07/2020; Pág. 3 de 3]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado