



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

Yopal, Casanare, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA	RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-00240-00
MEDIO DE CONTROL	CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO
ACTO CONTROLADO	DECRETO 030 DEL 12 DE MAYO DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE NUNCHÍA

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 030 del 12 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Nunchía Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

- 1.- Citó el artículo 79 del Decreto 111 de 1996 que establece que durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación, si se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones para ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizadas por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno.
- 2.- Trajo a colación el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológico en todo el territorio nacional ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuenta las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del coronavirus COVID-19.
- 3.- Indicó que mediante el Decreto Nacional 461 del 12 de marzo de 2020 se facultó a los gobernadores y a los alcaldes para reorientar 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.
- 4.- Manifestó que según el Decreto Nacional 580 del 15 de abril de 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dictó medidas en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.
- 5.- El alcalde del municipio de Nunchía mediante el Decreto 021 del 24 de marzo de 2020 declaró la situación de urgencia manifiesta en Nunchía y a través del Decreto 022 del 24 de marzo de 2020 se declaró la situación de calamidad pública en dicho municipio.

B.- Consideraciones fácticas:

- El Concejo Municipal de Nunchía mediante Acuerdo N° 016 del 29 de noviembre de 2019 aprobó el Presupuesto de Rentas y Recursos del Capital y el Presupuesto de Apropriaciones del municipio para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.
- Mediante Decreto DA 0100.02.01-059 del 10 de diciembre de 2019 el alcalde liquidó el Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital y el Presupuesto de Apropriaciones del municipio para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

C.- Valorativas

Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

“ARTÍCULO PRIMERO: Créese nuevos rubros presupuestales dentro del presupuesto GASTOS DEL MUNICIPIO DE NUNCHÍA de la actual vigencia fiscal y de acuerdo la siguiente clasificación:

2.03.01.01.02.01.01.04	N	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Acueducto en atención de la emergencia COVID-19
2.03.01.01.02.01.01.05	N	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Alcantarillado en atención de la emergencia COVID-19
2.03.01.01.02.01.01.06	N	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Aseo en atención de la emergencia COVID-19

ARTÍCULO SEGUNDO: Efectúese las operaciones de CRÉDITO Y CONTRACRÉDITOS dentro del presupuesto de gastos de inversión para la actual vigencia fiscal, en la suma de CIENTO TREINTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL PESOS M/CTE. (\$135.748.000.00) de acuerdo al siguiente pormenor:

PRIMERA PARTE: CONTRA CRÉDITOS

CODIGO	NOMBRE	VALOR	FUENTE
2.03	INVERSION PARA EL PROGRESO	135,748,000.00	
2.03.01	ADMINISTRACION CENTRAL	135,748,000.00	
2.03.01.03	EJE 3 INSTITUCIONAL: PROGRESO PARA LA COMPETITIVIDAD	135,748,000.00	
2.03.01.03.01	SECTOR EQUIPAMIENTO MUNICIPAL	135,748,000.00	
2.03.01.03.01.01	PROGRAMA: EQUIPAMIENTO PARA EL PROGRESO	135,748,000.00	
2.03.01.03.01.01.01	SUBPROGRAMA: EQUIPAMIENTO PARA EL PROGRESO	135,748,000.00	
2.03.01.03.01.01.01.02	(TRANS OLEOD) Construcción de infraestructura del sector	135,748,000.00	650

SEGUNDA PARTE: CRÉDITOS

CODIGO	NOMBRE	VALOR	FUENTE
2.03	INVERSION PARA EL PROGRESO	135,748,000.00	
2.03.01	ADMINISTRACION CENTRAL	115,248,000.00	
2.03.01.01	EJE 1 SOCIAL. CALIDAD DE VIDA PARA EL PROGRESO	115,248,000.00	
2.03.01.01.02	SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA EL PROGRESO	115,248,000.00	
2.03.01.01.02.01	PROGRAMA: AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	115,248,000.00	

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00201-00

PAR EL PROGRESO			
2.03.01.01.02.01.01		SUBPROGRAMA: CONTINUIDAD	115,248,000.00
2.03.01.01.02.01.01.04	N	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Acueducto en atención de la emergencia COVID-19	77,188,576.00 650
2.03.01.01.02.01.01.05	N	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Alcantarillado en atención de la emergencia COVID-19	25,063,855.00 650
2.03.01.01.02.01.01.06	N	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Aseo en atención de la emergencia COVID-19	12,995,569.00 650
2.03.02		FONDO LOCAL DE SALUD	20,500,000.00
2.03.02.01		EJE 1 SOCIAL. CALIDAD DE VIDA PARA EL PROGRESO	20,500,000.00
2.03.02.01.01		SECTOR SALUD PARA EL PROGRESO	20,500,000.00
2.03.02.01.01.01		PROGRAMA: SALUD PARA EL PROGRESO DE NUNCHIA	20,500,000.00
2.03.02.01.01.01.02		SUBPROGRAMA: ACCIONES DEL PLAN TERRITORIAL DE SALUD	20,500,000.00
2.03.02.01.01.01.02.10	N	(TRANS OLEOD) Emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID-19	20,500,000.00 650

ARTÍCULO TERCERO: El presente acuerdo rige a partir de la fecha de la sanción y publicación”.

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	26 de mayo de 2020
Ingresó al Despacho	27 de mayo de 2020
Admisión	27 de mayo de 2020
Aviso a la comunidad en general	28 de mayo de 2020
Notificación personal del auto admisorio	28 de mayo de 2020
Traslado al agente del Ministerio Público	12 de junio de 2020
Ingresa al Despacho para emitir fallo	02 de julio de 2020

IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio del presente medio de control se dispuso que las personas naturales y jurídicas interesadas podrían intervenir como coadyuvantes o impugnantes del acto objeto de control de legalidad. En el término fijado para el efecto no se efectuó pronunciamiento alguno como se indica en el informe Secretarial del 02 de julio de 2020.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El procurador delegado ante el Tribunal Administrativo de Casanare, dentro del término de traslado (Ver en el expediente digital del proceso cargado en la página del Tribunal Administrativo de Casanare – Avisos a las comunidades - Aviso 159 del 28/05/2020 - consecutivo N° 12) emitió concepto, en el cual:

- a.- Hizo una síntesis de los antecedentes del caso.
- b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 030 del 12 de mayo de 2020 se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en aplicación del artículo 215 de la Constitución y así mismo en establecer si quien lo expidió tenía competencia para ello.
- c.- Citó el artículo 136 del CPACA.
- d.- Transcribió parcialmente un pronunciamiento emitido por la Sala Plena del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2012, dentro de la radicación 110010315000201000369,

con ponencia del consejero Hugo Fernando Bastidas, en el cual se fijaron los lineamientos, características y requisitos del control de legalidad.

e.- Luego de reproducir la parte resolutive del Decreto 030 del 12 de mayo de 2020 emitido por el alcalde de Nunchía – Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- Preciso que el Gobierno Nacional expidió: i) el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 en el cual facultó temporal y directamente a los alcaldes, mientras subsista el estado de excepción, para que ejerza algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales; ii) Por Decreto 512 del 2 de abril de 2020 se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y; iii) mediante el Decreto 580 del 15 de abril de 2020, se emitieron medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Indicó que el alcalde del municipio de Nunchía, en el Decreto 030 del 12 de mayo de 2020, realizó operaciones de créditos y contra créditos dentro del Presupuesto de Gastos o Apropriaciones del municipio de Nunchía para la vigencia fiscal 2020, reorientando algunas rentas y contra acreditando el presupuesto de la vigencia fiscal 2020 para la financiación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, para contrarrestar los efectos del COVID-19.
- Señaló que el alcalde no era competente para expedir el decreto municipal que aquí se analiza por cuanto esa prerrogativa y atribución está discernida Constitucional y Legalmente en el Concejo Municipal y para el 12 de mayo de 2020 ya había fenecido el lapso de tiempo de existencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020, que le entregaba a través de los Decretos Legislativos Nos. 461 y 580 de 2020 temporalmente esa atribución al ejecutivo municipal.
- Resaltó que el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 estuvo vigente hasta el 17 de abril de 2020, motivo por el cual, toda medida de tipo presupuestal debió tomarse en el lapso temporal en qué estuvo vigente y perduró el estado de excepción.
- Pese a que en el Decreto 580 del 15 de abril de 2020 se precisa que las decisiones que sobre reorientación de rentas y asunción del costo de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo que adopten los alcaldes municipales estarían vigentes hasta el día treinta y uno (31) de diciembre de 2020, el agente del Ministerio Público aduce que no está de acuerdo con establecido en dicho decreto por ser violatorio del mismo Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y el artículo 215 de la Constitución, motivo por el cual debe inaplicarse.

- Preciso que no existe conexidad entre el decreto municipal y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo (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) están específicamente destinadas a posibilitar un alivio transitorio en las menguadas finanzas de los usuarios con ocasión de la pandemia desatada por el COVID-19, **pero la incompetencia de quien lo profirió lo despoja de legalidad y no puede surtir efecto alguno.**

Y con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare contrario a derecho y por lo tanto ilegal el Decreto 030 del 12 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Nunchía.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporaron las pruebas que se indican a continuación:

- 1.- Copia del Decreto 030 del 12 de mayo de 2020 y su respectiva constancia de publicación.
- 2.- Copia del Decreto Legislativo 580 del 15 de abril de 2020 en el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- 3.- Certificación expedida por el técnico de presupuesto del municipio de Nunchía en el cual señala que en el presupuesto aprobado mediante Acuerdo N° 16 del 29 de noviembre de 2019 y liquidado mediante Decreto N° DA 0100.02.01-059 del 10 de diciembre de 2019, existe un rubro cuyo saldo está destinado a gastos de inversión el cual describió así:

RUBRO PRESUPUESTAL	DESCRIPCIÓN	PRÉSUPUESTO INICIAL
2.03.01.03.01.01.01.02	(TRANS OLEOD) Construcción de infraestructura del sector	470,000,000

VII.- CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

Acorde con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio y debe adelantarse siguiendo los lineamientos del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto. Además, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011

De otra parte, revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción.

2.2.- Recientemente, la Corte Constitucional, en sentencia C- 145 del 20-05-20, se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020. En ella y en las providencias C-802 de 2002, C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009, entre otras, se han fijado los parámetros que se deben tener en cuenta en el control de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción previstos en la Constitución, unos de tipo formal y otros materiales, aspectos que se sintetizan a continuación.

2.2.1.- Esa Corporación resaltó que los estados de excepción *“son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”*, y como se trata de una situación extraordinaria, la Carta Política y la Ley Estatutaria que los reglamenta imponen una serie de limitaciones que requieren una interpretación restrictiva a de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional, en el control respectivo, el cual tiene las siguientes características: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) integral, iv) participativo, v) definitivo y vi) estricto, sin perjuicio del control político del Congreso de la República.

2.2.2.- Las causas que justifican la emergencia prevista en el canon 215 constitucional son la económica, la social, la ecológica o la existencia de una grave calamidad pública, pero todas ellas se pueden aglutinar o combinar cuando los hechos sobrevinientes y extraordinarios perturben o amenacen en forma grave e inminente de manera simultánea y resulten insuficientes las facultades ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Si se trata de trata de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública se debe verificar que: i) se inscriba dentro de su definición, es decir *“aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente (...) el orden económico, social o ecológico”*; ii) además debe ser no solo grave sino imprevisto; iii) que no sea ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior; y, iv) que las facultades ordinarias resulten insuficientes para su atención (presupuesto de suficiencia).

Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria que motiva la declaración del estado de emergencia, lo cual excluye toda actuación arbitraria y desproporcionada, pues la facultad del gobierno no “*no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad*”. Las facultades extraordinarias del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos - principio de proporcionalidad; y proscribiendo el uso de las atribuciones que no sean indispensables para conjurar la crisis -principio de necesidad-, entre otras.

2.2.3.- Los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia deben responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública y se desagregan en tres componentes:

- a) **Juicio de realidad de los hechos invocados**, esto es, que efectivamente hayan existido, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja. Se trata de un examen eminentemente objetivo consistente en una verificación positiva de los hechos^[121] y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden.
- b) **Juicio de identidad de los hechos invocados**, es decir, que efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción y no a la declaración del estado de guerra exterior o de conmoción interior.
- c) **Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados**, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales-

Respecto al carácter extraordinario de los hechos, en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”^[133], siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

2.2.4.-También indicó la Corte que en el control de Constitucionalidad debe considerarse el **Presupuesto valorativo**. La Constitución dispone que la emergencia podrá declararse frente a hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar “*en forma grave e inminente*” el orden económico, social y ecológico, o que constituya “*grave*” calamidad pública. Aunque se trate de un presupuesto valorativo no impide que se aplique un juicio objetivo que permita determinar si fue arbitraria o producto de un error manifiesto de apreciación, procediendo, entonces, su ponderación a partir de las implicaciones objetivas del presupuesto fáctico que ocasiona la declaración y demanda la protección del orden. Por tal razón, el

presupuesto valorativo no refiere al supuesto de hecho que motiva la declaración del estado de emergencia, sino que comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública.

Ese órgano ha señalado que son los derechos constitucionales el parámetro para medir la gravedad de determinada o potencial perturbación del orden, por lo que dependiendo del grado de afectación de los derechos subjetivos se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial. Así mismo, ha manifestado que al tratarse de un juicio valorativo presupone: i) un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico o de grave calamidad pública y ii) unas valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y lugar determinado. La tarea del Tribunal puede limitarse a la constatación de la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto *-límite y freno al abuso de la discrecionalidad* - sin llegar a suplantar al gobierno en la valoración correspondiente.

2.2.5.- Otro de los criterios a tener en cuenta en el control de constitucionalidad es el **presupuesto de suficiencia**, que atañe a la evaluación de la existencia de medios ordinarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El cumplimiento de este presupuesto tiene en voces de la Corte, tres estadios como son: *i)* el verificar la existencia de medidas ordinarias; *ii)* el establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado; y *iii)* el poder determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la crisis.

2.2.6.- Igualmente, el Máximo Juez Constitucional indicó que en la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse^[154], como son: i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales^[155], por lo que las restricciones que procedan sobre algunos de ellos, deben cumplir los requerimientos esenciales previstos en la Carta Política, los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad y la Ley 137 de 1994 -LEEE-^[156]; ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos^[157]; iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores^[158]; iv) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento^[159]; v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación^[160]; entre otros^[161].

2.3.- El Congreso, a través de la Ley Estatutaria 137 de 1994 reguló los estados de excepción, impuso límites y controles jurídicos y políticos a los mismos, y estableció responsabilidades derivadas de infracción de la Constitución y de la ley por acción u omisión y por abuso y extralimitación de funciones durante ellos.

2.4.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que después de ese trámite se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.5.- El mismo Órgano reconoció en sentencia C-145 de 2020, que en el fallo C-802 de 2002, se refirió a todos los estados de excepción, y reiteró en aquella muchos de los criterios expuestos en la última, y por lo mismo conservan plena validez.

De la sentencia C-802 de 2002 traemos a colación el concepto de orden público a cargo no solo del gobierno nacional sino de gobernadores y alcaldes en esta etapa de pandemia:

A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues este es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido.

3.- DE LA COMPETENCIA PARA MODIFICAR EL PRESUPUESTO EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES DEL ORDEN MUNICIPAL

3.1.- El artículo 313 de la Constitución Política señala que corresponde a los concejos municipales:

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”.

Por su parte, el artículo 315 de la Carta estableció para los alcaldes: i) Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio (numeral 5) y ii) Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto (numeral 9).

3.2.- Por su parte, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 (Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012) señala:

“ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. *Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:*

(....)

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los

organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación”.

3.3.- En la etapa de ejecución del presupuesto pueden surgir situaciones que no fueron previstas en la programación; para dar solución a ello, el Decreto Ley 111 de 1996, denominado Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), estableció unas reglas para su modificación (artículos 76 a 80) y estas son aplicables a las entidades territoriales conforme lo disponen los artículos 352 (Ley orgánica de presupuesto) y 353 (técnica presupuestaria) de la Constitución Política.

3.4.- El Consejo de Estado ha señalado frente a estas reglas de modificación presupuestal lo siguiente (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 5/6/2008, radicación: 11001-03-06-000-2008-0022-00, C.P. William Zambrano Cetina):

“Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente "los principios y las disposiciones" establecidos en el Título XII de la Carta.29

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996, determina las reglas para las "modificaciones al presupuesto", como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

a). La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.31

b). Las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida. En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

c). Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de

liquidación del presupuesto, se denominan "traslados presupuestales internos". Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.

Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si el alcalde podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas. En ese sentido, la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales aplicables en cada caso particular.

Valga aclarar 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.”¹

3.5.- También el órgano de cierre de esta Jurisdicción precisó que “*la competencia para modificar o adicionar el presupuesto de rentas del municipio radica en el Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, teniendo en cuenta los principios constitucionales y los principios contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto*”² (Consejo de Estado, Sala Jurisdiccional, 16/10/2014, radicación: 66001-23-33-000-2013-00222-01(PI), C.P. María Claudia Rojas Lasso)

Hay una excepción a esa regla, que se contempla en el literal g del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, alusiva a la incorporación de recursos de cofinanciación de proyectos.

VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, se ajustan o no a los parámetros establecidos en los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo y 637 del 06 de mayo de 2020, a través los cuales se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

Debe resaltarse que se incluyen también los decretos ordinarios que hayan desarrollado la emergencia, como parámetros de control de legalidad de los actos de los gobernadores y alcaldes, por las siguientes razones:

- a) La emergencia económica, social y ecológica se declara por el gobierno nacional en pleno (lo deben firmar el Presidente y todos los ministros), a través de un decreto legislativo.
- b) Dicho decreto legislativo se desarrolla normalmente por decretos legislativos. Pero esta no es la única manera de hacerlo, ya que durante la emergencia

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 5/6/2008, radicación: 11001-03-06-000-2008-0022-00, C.P. William Zambrano Cetina.

² Consejo de Estado, Sala Jurisdiccional, 16/10/2014, radicación: 66001-23-33-000-2013-00222-01(PI), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

también está en plena vigencia la facultad reglamentaria del gobierno prevista en el artículo 189 de la Constitución.

- c) Esa interpretación también se deriva del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, pues según él, lo importante o decisivo es que sean medidas de carácter general, emitidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, se ocupará del control formal y material del decreto en cita.

1.- Competencia

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, 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.

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 Ibídem fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió el acto objeto de control es el municipio de Nunchía Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

Por ende, la Corporación tiene competencia para realizar el control de legalidad automático del decreto referido.

2.- Control formal

2.1.- El Gobierno Nacional, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del año 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 17/3/2020.

Posteriormente se expidió el Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020, en el cual se declaró de igual modo el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 06/5/2020.

2.2.- El alcalde del municipio de Nunchía – Casanare para expedir el Decreto 030 del 12 de mayo de 2020 invocó:

- a. El Decreto Legislativo 461 del 12 de marzo de 2020, en el cual se autorizó 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, para conjurarla.
- b. El Decreto Legislativo 580 del 15 de abril de 2020, en el cual se adoptaron medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

2.3.- Conforme con lo anterior, se encuentra que el Decreto 030 del 12 de mayo de 2020 cumple con las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de Nunchía Casanare.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Nunchía través del Decreto 030 del 12 de mayo de 2020 se establece que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las Leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al Decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos legislativos que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Constitución.

3.2.- La Carta y la ley mencionada establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber:

- a) Los Estados de Excepción solo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes.
- b) Los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.
- c) Serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
- d) Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los

demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas, se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

- e) En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.
- f) Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.
- g) Las facultades a que se refiere la regulación de los estados de excepción no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley.
- h) Cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.
- i) Las medidas que se adopten deben estar motivadas; no ser discriminatorias; obedecer a la necesidad de alcanzar los fines propuestos en la declaratoria del estado de excepción correspondiente; guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.
- j) En los estados de excepción, además de las prohibiciones señaladas en la ley, no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.
- k) Resta observar que las facultades derivadas del estado de excepción sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

3.3.- Respecto del control material específico del decreto en comento, debe indicarse que:

3.3.1.- 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 para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre ellos los distinguidos con los número 45 y 531 y 593, a los cuales se hizo referencia en precedencia.

Así lo reconoció también la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 2020.

Posteriormente, por Decreto Legislativo 637 de 2020 se decretó nuevamente el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

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.

3.3.2.- En cuanto al contenido en sí de las medidas adoptadas en el Decreto 030 del 12 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Nunchía, su necesidad, motivación, proporcionalidad y legalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.3.2.1.- En resumen, las medidas adoptadas son las siguientes: i) crear nuevos rubros presupuestales para pago de servicio de acueducto, alcalantarillado y aseo, en atención a la emergencia derivada de Covid-19; ii) y efectuar operaciones de crédito y contracrédito para cubrir las partidas de presupuesto creadas, acorde con la transcripción hecha.

3.3.2.2.- Según certificación expedida por el técnico de presupuesto del municipio de Nunchía, que se allegó en forma regular y oportuna como prueba, en el presupuesto aprobado mediante Acuerdo N° 16 del 29 de noviembre de 2019 y liquidado mediante Decreto N° DA 0100.02.01-059 del 10 de diciembre de 2019, existe un rubro cuyo saldo está destinado a gastos de inversión por la suma de \$470.000.000.

3.3.2.3.- De esa suma, el alcalde de Nunchía tomó \$135.748.000 para cubrir los gastos de la pandemia, así:

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00201-00

PAR EL PROGRESO			
2.03.01.01.02.01.01		SUBPROGRAMA: CONTINUIDAD	115,248,000.00
2.03.01.01.02.01.01.04	N	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Acueducto en atención de la emergencia COVID-19	77,188,576.00 650
2.03.01.01.02.01.01.05	N	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Alcantarillado en atención de la emergencia COVID-19	25,063,855.00 650
2.03.01.01.02.01.01.06	N	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Aseo en atención de la emergencia COVID-19	12,995,569.00 650
2.03.02		FONDO LOCAL DE SALUD	20,500,000.00
2.03.02.01		EJE 1 SOCIAL. CALIDAD DE VIDA PARA EL PROGRESO	20,500,000.00
2.03.02.01.01		SECTOR SALUD PARA EL PROGRESO	20,500,000.00
2.03.02.01.01.01		PROGRAMA: SALUD PARA EL PROGRESO DE NUNCHIA	20,500,000.00
2.03.02.01.01.01.02		SUBPROGRAMA: ACCIONES DEL PLAN TERRITORIAL DE SALUD	20,500,000.00
2.03.02.01.01.01.02.10	N	(TRANS OLEOD) Emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID-19	20,500,000.00 650

Como se observa, 3 partidas por un total de \$115.248.000 están destinadas al pago de servicios originados por la pandemia y \$20.500.000 para acciones del plan territorial de salud, y la suma de las dos partidas mencionadas totalizan \$135.748.000.

3.3.2.4.- En precedencia se sintetizaron los criterios que debe utilizar el juez en el control de legalidad, entre ellos, el juicio sobre la realidad de los hechos invocados; el juicio de sobrevivencia de esos hechos; y el presupuesto de suficiencia, que atañe a la evaluación de la existencia de medios ordinarios para conjurar la crisis y que en voces de la Corte, comprende tres estadios como son: *i)* el verificar la existencia de medidas ordinarias; *ii)* el establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado; y *iii)* el poder determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la crisis.

Sin embargo, al revisar el decreto municipal no se encuentra una motivación que justifique la medida. Mucho menos se prueba la necesidad y proporcionalidad.

En efecto:

- a) No aparece demostrado cuál fue la apropiación presupuestal para esos servicios públicos durante el año 2020, y cuál ha sido la inversión hecha hasta el momento.
- b) Tampoco se indica ni se acredita cuáles son los hechos o circunstancias concretas que dan lugar al incremento de la apropiación presupuestal y la creación de los nuevos rubros.
- c) De igual manera, ni se motiva ni se prueba qué hechos imprevistos y extraordinarios sucedieron y que hagan necesaria la medida adoptada.

3.3.2.5.- Aunado a lo anterior, debe resaltarse que el **Decreto Legislativo 580 del 15 de abril de 2020**, si bien autoriza traslados presupuestales, no lo hace para cubrir los de la entidad, sino para financiar subsidios a la población, tal como aparece claramente en su artículo primero, que es del siguiente tenor:

“Artículo 1. Subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Hasta el 31 de diciembre de 2020, los municipios y distritos podrán asignar a favor de los suscriptores residenciales de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, subsidios máximos del ochenta por ciento (80%) del costo del suministro para el estrato 1; cincuenta por ciento (50%) para el estrato 2; y cuarenta por ciento (40%) para el estrato 3, en la medida en que cuenten con recursos para dicho propósito.

Para el efecto, los concejos municipales deberán expedir, a iniciativa del respectivo alcalde municipal o distrital, los respectivos acuerdos transitorios que implementen esta medida. En estos casos, las administraciones municipales deberán tener en cuenta las medidas de aislamiento contenidas en el Decreto 457 de 2020, o las normas que lo modifiquen o adicionen, y realizar las reuniones virtuales necesarias para viabilizar estas modificaciones. Adicionalmente, deberán atender las condiciones para otorgar subsidios establecidos en la Ley 142 de 1994 y deberán realizar auditoria a las facturas por déficit de subsidios presentados por los prestadores”
(Subrayado por este Tribunal)

Además, dicho decreto legislativo deja en pleno vigor lo establecido en los artículos 313 y 315 de la Constitución, respecto a que corresponde al concejo municipal dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos y en lo que atañe a la iniciativa, está en cabeza del alcalde municipal.

3.3.2.6.- Resta observar que, tampoco se determina que las medidas estén acordes con lo establecido en los artículos 313 y 315 de la Constitución, artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y Decreto Ley 111 de 1996, según lo indicado en el marco normativo.

4.- El agente del Ministerio Público en resumen señaló que debe declararse ilegal el decreto municipal que aquí se analiza por falta de competencia del alcalde para emitir dicho movimiento presupuestal.

Se acoge parcialmente su concepto, pues según lo indicado en precedencia, esa no es la única razón para declarar ilegal el acto objeto de estudio.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR ilegal el Decreto 030 del 12 de mayo de 2020, expedido por el alcalde de Nunchía, acorde con la motivación precedente.

SEGUNDO: ORDENAR notificar el presente fallo por el medio más expedito, dejando las constancias de rigor.

(Aprobado en Sala de la fecha, acta)

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

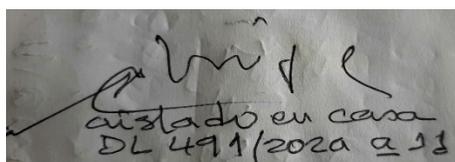


JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA

Con aclaración de voto



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Con aclaración de voto

Aclaración de voto a la Sentencia del 16 de julio de 2020, expediente 85001-2333-000-2020-0240-00. Control Inmediato de legalidad: Decreto 030 del 12 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Nunchía.

La ponencia está redactada, como si la modificación presupuestal efectuada en el acto examinado, estuviera destinada al pago de deudas del municipio por concepto de sus servicios públicos y que la partida asignada en el presupuesto ordinario para la vigencia fiscal de 2020 se hubiese agotado, en mi concepto, la modificación presupuestal observada, corresponde a una asignación de recursos de inversión para la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, de tal manera que al estar consignadas en el decreto examinado como 2.03 "INVERSIÓN PARA EL PROGRESO", de tajo excluye un pago de deuda de servicios públicos de la propia alcaldía, pues corresponde a otro programa.

La razón específica por la cual presento aclaración de voto, consiste en que la presente modificación presupuestal cumple con los propósitos de la emergencia sanitaria y económica, Covid 19, esto es, conjurar la crisis económica derivada de la pandemia y la partida está destinada a aliviar el pago de la factura de todos los usuarios de la población de Nunchía, bajo el entendido que la renta se reorienta a favor del municipio de Nunchía en los términos del Decreto 580 del 15 de abril de 2020.

Situación diferente es que, en el presente asunto, no esté acreditada la naturaleza de la renta, para determinar que se reorientó una renta de destinación específica, nada se aporta al plenario sobre este aspecto, luego no se puede afirmar que se trata de los eventos contemplados en el Decreto 461 de 2020. Sin embargo, propuse a la sala el decreto de prueba oficiosa antes de fallo, sugerencia que no fue acogida y que hubiese permitido determinar si se trataba de una inversión social que corresponde a las transferencias con destinación específica.

Atentamente,

AURA PATRICIA LARA OJEDA

Magistrada

Firmado Por:

85001-2333-000-2020-000166-00
Aclaración de voto

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:

54d652c8c787ebab1f3c5feaac0dd141c6f2a516cbe63cd0e0f2eeeb69ce3096

Documento generado en 16/07/2020 10:27:01 PM

REPÚBLICA DE COLOMBIA



ACLARACIÓN DE VOTO¹. Sentencia del 16/07/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00240-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Nunchía**. Decreto **30** 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 Decreto **30** del 12/05/2020 expedido por el alcalde de Nunchía. Modificó el presupuesto de la actual vigencia; contracreditó una partida que, según la certificación expedida por un empleado del área de Hacienda, al parecer corresponde a *inversiones*, votada y liquidada, con saldo disponible, a saber:

RUBRO PRESUPUESTAL	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO INICIAL
2.03.01.03.01.01.01.02	(TRANS OLEOD) Construcción de infraestructura del sector	470,000,000

Con ella, se abrieron créditos adicionales, que en la ponencia de fallo se describen así:

	PAR EL PROGRESO		
2.03.01.01.02.01.01	SUBPROGRAMA: CONTINUIDAD	115,248,000.00	
2.03.01.01.02.01.01.04	N (TRANS OLEOD) Pago de servicio de Acueducto en atención de la emergencia COVID-19	77,188,576.00	650
2.03.01.01.02.01.01.05	N (TRANS OLEOD) Pago de servicio de Alcantarillado en atención de la emergencia COVID-19	25,063,855.00	650
2.03.01.01.02.01.01.06	N (TRANS OLEOD) Pago de servicio de Aseo en atención de la emergencia COVID-19	12,995,569.00	650
2.03.02	FONDO LOCAL DE SALUD	20,500,000.00	
2.03.02.01	EJE 1 SOCIAL. CALIDAD DE VIDA PARA EL PROGRESO	20,500,000.00	
2.03.02.01.01	SECTOR SALUD PARA EL PROGRESO	20,500,000.00	
2.03.02.01.01.01	PROGRAMA: SALUD PARA EL PROGRESO DE NUNCHIA	20,500,000.00	
2.03.02.01.01.01.02	SUBPROGRAMA: ACCIONES DEL PLAN TERRITORIAL DE SALUD	20,500,000.00	
2.03.02.01.01.01.02.10	N (TRANS OLEOD) Emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID-19	20,500,000.00	650

Como se observa, 3 partidas por un total de \$115.248.000 están destinadas al pago de servicios originados por la pandemia y \$20.500.000 para acciones del plan territorial de salud, y la suma de las dos partidas mencionadas totalizan \$135.748.000.

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. Igualmente, se declaró la nulidad del acto, por carencia absoluta de soportes probatorios, especialmente técnicos, para identificar el cumplimiento de los presupuestos del D.L. 461/2020. A ello, como se precisa más adelante, agrego que tampoco se acreditaron los pertinentes del D.L. 580/2020.

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.

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

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

El acto municipal, según su motivación, dijo insertarse en el marco de los D.L. 461 y 580 de 2020.

4.1 CONCUERDO en que procede estudio de fondo CIL, sin acudir al enfoque procesal expansivo que se utiliza en ponencia y que se ha acogido por la posición mayoritaria en este seriado de sentencias, pues basta constatar la conexidad normativa, que se suma a la fáctica, entre el estado de excepción declarado por el D.L. 417/2020, sus desarrollos aludidos en precedencia y el acto municipal, para desplegar esta intervención judicial.

4.2 También concuerdo en que el acto que se estudia viola el ordenamiento, pero por razones diferentes a las ofrecidas en ponencia, a saber:

4.2.1 El marco regulatorio derivado de los D.L. 461 y 580/2020, que invocó el alcalde, permite inferir que los créditos adicionales se abrieron para otorgar, por acto posterior, alivios a las tarifas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo (\$115,2 millones), más \$20,5 millones para fortalecer la respuesta institucional frente a la pandemia de la COVID 19.

4.2.2 En esas condiciones, ni el acto municipal, ni la escueta información probatoria aportada, indican que se haya reorientado la renta para el *pago de servicios públicos domiciliarios* del consumo de la administración municipal; glosa de ponencia que resulta por ello infundada.

3ª Lo que *no se sabe*, por falta de soportes técnicos, es la naturaleza de la renta reorientada. Según la lectura mayoritaria de la sala, el D.L. 461/2020 solo permite las de destinación específica sin reserva constitucional. Y el D.L. 512/2020 expiró el 17/04/2020, de manera que no podía sustentar un acto expedido el 12/05/2020.

4ª Lo que tampoco se conoce es el estudio de marco fiscal de mediano plazo, exigido por la Ley 812. Ni se revelaron los presupuestos fácticos ni se copiaron los soportes técnicos para modificar un presupuesto, por la vía excepcional de la decisión directa singular de un alcalde, sin participación del concejo municipal, por los motivos y fines que consagra el, todavía vigente, D.L. 461/2020.

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.

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

Por lo demás, el examen del otorgamiento de los alivios o subsidios tarifarios, que han de concretarse en acto posterior al de modificación del presupuesto, requiere abordar otras particularidades fácticas, probatorias y normativas. No aquí.

5ª Remito, por su estrecha analogía, a la **ACLARACIÓN DE VOTO**³. Sentencia del 08/07/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00150-00.

En la misma dirección, la sentencia, con ponencia propia, del 25/06/2020, radicación: 850012333000-2020-00215-00 y proyecto de fallo (en rotación para el 16/07/2020), expediente 2020-00266-00, casos que corresponden a modificación del presupuesto y a otorgamiento de alivios, en la dimensión del D.L. 580/2020, respectivamente.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 16/07/2020; Pág. 3 de 3]
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado

³ 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.