

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Fallo de mérito *p1.1p1*. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Conexidad fáctica y fuente de habilitación normativa que excede de la legislación permanente preexistente. **Yopal: Resolución 170** del 07/05/2020. Temática: modificaciones al Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI de Yopal 2020. Incorporación de novedades presupuestales adoptadas por actos previos juzgados vía CIL por el Tribunal.

Origen: MUNICIPIO DE YOPAL  
Acto: Resolución n.º 170 del 07/05/2020  
Radicación: 850012333000-2020-00341-00<sup>2</sup>

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

## ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del acto municipal de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Ingresó para fallo el 12/08/2020.

Provee la sala conforme al art. 125 CPACA, en sesión virtual; la providencia se suscribe con firmas escaneadas, acorde con las reglas transitorias plasmadas en Acuerdos PCSJA20-11567 y 11581 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, art. 11 del D.L. 491/2020.

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

1.1 Se trata de la Resolución 170 del 07/05/2020<sup>3</sup> expedida por el alcalde de Yopal, por la cual modificó la R-151 del 02/04/2020, que a su vez adoptó POAI para el año 2020. Se dijo que se requería incorporar ajustes presupuestales por reorientación de rentas y otras variaciones decretadas por el alcalde, en el marco de las autorizaciones de los D.L. 461 y 512/2020, en el contexto de respuesta administrativa a las contingencias por la pandemia de la COVID 19.

1.1.1 Se invocaron múltiples fundamentos relativos a las funciones de los alcaldes y los poderes extraordinarios de policía, en especial para asuntos presupuestales en situaciones de calamidad pública sanitaria; además, específicamente las modificaciones que se introdujeron con los decretos municipales 62, 76 y 78/2020.

1.2 Se adujo que todas las novedades se examinaron por las dependencias locales y se preparó el proyecto de ajuste general al POAI por la Oficina Asesora de Planeación, que pasó por el COMFIS y por el Consejo de Gobierno, el que emitió concepto favorable el 07/05/2020.

1.2.1 Revisado *ab initio* el contenido material del acto aludido en precedencia, se observa que se expidió para ajustar el POAI a las varias modificaciones al presupuesto del 2020 que se ordenaron por decretos del alcalde, en el espectro de los D.L. 461 y 512/2020. Por ese motivo, se admitió para estudio de fondo en CIL.

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico del decreto municipal junto con la certificación de su publicación en portal web del municipio. Previo requerimiento<sup>4</sup>, se allegó la siguiente información complementaria:

<sup>1</sup> Plantilla base estudio de fondo. Contracréditos y traslados presupuestales. Actos del alcalde. Declara ajustado al ordenamiento.

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

<sup>3</sup> Expediente digital, documento 02. Resolución 170 del 07/05/2020.

<sup>4</sup> Requerimiento: i) Allegar los anexos, soportes documentales e información fáctica anunciada en la motivación de la resolución que el municipio tenga en su poder, en especial: texto digital de los decretos municipales que modificaron presupuesto en el marco de los D.L. 461 y 512/2020; la resolución 151 del 02/04/2020; el anexo técnico que presuntamente

1.3.1 Con relación a la tardanza para publicarla y luego remitirla a control judicial, en memorial suscrito el día 27/07/2020<sup>5</sup> el apoderado del municipio de Yopal señaló que: i) La Resolución 170 del 07/05/2020 en su artículo segundo dispone que rige a partir de la fecha, esto quiere decir que es válida desde el momento de su expedición, es decir, el 07/05/2020. No por ello produce efectos jurídicos inmediatos, toda vez que los vinculantes surgen a partir de su publicación, por tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) por trámites administrativos todo acto debe contener una numeración y fecha antes de su publicación, máxime cuando el acto objeto de control era uno de los anexos o soportes del proyecto de acuerdo que tenía como objeto la aprobación de la modificación del presupuesto general de la entidad, concretado a través del Acuerdo Municipal 007 del 23/05/2020 y, iii) el municipio **no** hizo uso de la facultad temporal otorgada por los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020, sino que acudió al concejo municipal para la respectiva aprobación. Una vez aprobada la modificación al presupuesto, ese cuerpo colegiado hizo los trámites administrativos de notificación (sic) del acuerdo mencionado al municipio, por lo cual hasta el 01/06/2020 se publicó la Resolución 170 del 07/05/2020, materializando el principio de publicidad y oponibilidad del acto.

De otra parte, señaló que no hay mala fe del municipio en la fecha de emisión y publicación del acto; dicha situación se configuró por los trámites que la misma ley dispone para el tema de las modificaciones del POAI y del mismo presupuesto de la entidad. Es más, una vez se publicó la Resolución 170 de 2020, la Administración continuó con el trámite establecido en la ley para este tipo de asuntos, expidiendo el Decreto 113 del 4 de junio de 2020, el cual materializa la modificación presupuestal aprobada mediante el Acuerdo 007 de 2020, ordenando la adición del presupuesto general de ingresos y rentas para la vigencia 2020, acto que no se remitió a control de legalidad por no contener fundamentos de pandemia o Covid –19.

Precisó que el acto administrativo bajo estudio no se remitió en un comienzo a control inmediato de legalidad, por tener dudas sobre si era objeto de ese control. Por último, solicitó que se declare ajustado a derecho el acto administrativo municipal en comento, pues fue expedido conforme a normas constitucionales y legales aplicables a la materia.

1.3.2 A continuación, extractan las explicaciones del apoderado del municipio de Yopal acerca de las razones por las que se profirió el acto objeto de CIL y el contexto en el que se desarrolló:

- Mediante Resolución 271 del 10 de junio de 2019, la entidad aprobó el Plan Operativo Anual de Inversión - POAI para la vigencia fiscal del 2020 por un valor de \$184.862.934.628., para proyectos y programas de salud, deporte, educación, atención y apoyo a la mujer, adulto mayor, primera infancia, entre otros.
- Durante el mes de abril de 2020, surgió la necesidad de modificar la Resolución 271 de 2019, situación que conllevó a la reunión del Consejo de Política Fiscal - COMFIS, donde se pusieron a consideración las modificaciones al POAI que soportarían el proyecto de acuerdo que se llevaría al concejo municipal con el fin de modificar el presupuesto general del municipio, en el entendido de que el superávit fiscal tuvo un cambio; es decir, una adición al presupuesto actual en los recursos destinados por el nivel central al programa de alimentación escolar, en la suma de \$340.376.621. Dentro de la mencionada reunión, se expuso que los proyectos a los cuales se direccionan esos recursos hacen parte del POAI, ya aprobados, registrados y viabilizados en el Banco de Programas y en el Plan de Desarrollo, por tanto, las modificaciones se encontraban previamente estructuradas.
- En la misma reunión se expuso que la modificación no contaba con impacto fiscal negativo, en el entendido de que los recursos adicionales iban con destino al apalancamiento de proyectos

---

hace parte de la R-170; las actas del COMFIS y del Consejo de Gobierno Municipal en que se haya examinado el proyecto de resolución remitida ahora a estudio del Tribunal y lo demás que estime pertinentes para explicar, sustentar o justificar la dinámica de planeación presupuestal propia del POAI. ii) El alcalde, bajo su responsabilidad personal por eventual reticencia o elusión, debe explicar clara y concretamente por qué se publicó la R-170 del 7/05/2020 solo el 1/06/2020, cuando se pretende que rija desde la fecha de expedición. iii) Igualmente, deberá dar cuenta de los motivos por los que se remitió a este Tribunal el acto con ostensible tardanza, pese a la perentoria regulación legal del control inmediato de legalidad que debe recaer sobre los que desarrollan medidas del estado de excepción. iv) El alcalde acreditará si la R-151/2020, también modificatoria del POAI, fue enviada a este Tribunal para estudio en CIL; cuándo, por qué medio. Si no se hizo, explicará por qué. v) Se requerirá al municipio para que remita un ejemplar digital de la R-170 que pueda leerse en pantalla de computador desplegado en sentido horizontal. El que se allegó está con orientación vertical, que dificulta lectura y análisis judicial. Aquí se preserva la integridad del documento electrónico como viene; no se edita en la Corporación.

<sup>5</sup> Expediente digital, mismo enlace, documentos 09, 10 y 11-respuesta a requerimiento de Auto 09-07-2020.

de inversión que impactan positivamente los proyectos propuestos inicialmente en el POAI, razón por la cual se concluye por unanimidad concepto positivo para el proyecto de modificación del Plan Operativo Anual de Inversiones, ratificándose esta decisión mediante Resolución 071 del 1 de abril de 2020, en la cual se profirió concepto favorable para las modificaciones al POAI de 2020 por parte del alcalde.

- Posteriormente, se profirió la Resolución 151 del 02/04/2020 que modificó la Resolución 271 de 2019. Si bien el acto administrativo trae a colación algunas normas relativas al Covid-19, estas no tienen relación directa con el fin de la resolución, toda vez que en sus consideraciones se expone que la adición al POAI obedece a movimientos de tesorería acordes con el cruce de cuentas entre la Gobernación de Casanare, Alcaldía de Yopal y la EAAAY y al superávit fiscal antes expuesto, precisando la existencia de unos saldos de convenios que no serían objeto de adición, en la medida que corresponden a vigencias anteriores y que se encuentran en proceso de seguimiento, depuración y liquidación, como se dispone detalladamente en el cuadro inmerso en la resolución.
- Dentro de las consideraciones del acto se expuso que había otra necesidad para modificar el POAI, en razón a que el Ministerio de Educación Nacional estableció las asignaciones definitivas para apalancar el programa de alimentación escolar PAE de la vigencia fiscal de 2020, es decir, que con ello el monto definitivo del presupuesto de educación ascendió, por lo que obligatoriamente se debía modificar el POAI, dineros que contaban con la debida certificación del contador público del municipio, razón por la que se modificó el artículo primero de la Resolución 271 de 2019 y se aprobó el POAI para la vigencia del 2020 en una suma de \$201.322.431.734,99.
- En vista de lo anterior, se tuvo la necesidad nuevamente de realizar otra modificación al POAI de la vigencia del 2020, razón por la cual se llevó a cabo reunión del Consejo de Gobierno el día 7 de mayo de 2020 en la cual se expusieron las razones para modificar la Resolución 151 del año en curso, dando como resultado el voto favorable a las adiciones y modificaciones del POAI, nuevamente.
- Como consecuencia de lo anterior, se profirió la Resolución 170 del 7 de mayo de 2020, que modificó la Resolución 151 del año en curso. Si bien hay normatividad alusiva a la pandemia y a las facultades extraordinarias, estas no deben ser tenidas en cuenta, en el entendido de que no guardan relación con la finalidad del acto, pues como se observa en sus consideraciones, las modificaciones van encaminadas a suplir necesidades apremiantes en gastos de inversión para los siguientes sectores institucionales: i) fortalecer el área de fiscalización, discusión y cobro coactivo que conlleva el recaudo de los recursos propios del municipio; ii) para la contratación de la red vial terciaria del municipio; iii) de ordenamiento territorial para dar cumplimiento a la acción de tutela 2014-00016 que implica el proceso de legalización y reivindicación de derechos urbanos de la comunidad de la Ciudadela La Bendición; iii) infraestructura encaminada a la capitalización de la Empresa de Servicio de Alumbrado Público de Yopal SAYOP S.A.S. E.S.P. y; iv) sector de la educación y fortalecimiento en los gastos de funcionamiento de la entidad. Dichas consideraciones nada tienen que ver con el desarrollo de la pandemia ni las atribuciones excepcionales otorgadas por el Gobierno Nacional.
- Si bien el Gobierno mediante Decretos 461 y 512 del 2020 autorizó a los alcaldes para reorientar las rentas de forma temporal sin la autorización del concejo, siempre y cuando estas reorientaciones estuvieran encaminadas a conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública y de urgencia manifiesta, la entidad no hizo uso de esta facultad temporal, en el entendido de que se surtió el trámite de autorización ante el Concejo Municipal de Yopal, razón por la que se profirió el Acuerdo Municipal 007 de 2020 que adicionó el presupuesto general de ingresos y rentas del municipio para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

1.3.2 Por ese mismo conducto, el municipio aportó los siguientes documentos:

- ✓ Poder para actuar en el presente asunto, junto con los soportes que lo acreditan<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Expediente digital, documentos 12, 13 y 14 PODER-DECRETO 785 DE 2005 Funciones jurídico-Decreto 0000 de 2020

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
CIL fallo – 850012333000-2020-00341-00 pág. 4

- ✓ Acta de reunión n.º 18 del **05/05/2020** del Consejo de Política Fiscal - COMFIS, en la cual se aprobó por unanimidad el proyecto de modificación del plan operativo anual de inversiones POAI 2020, en virtud de las razones expuestas con anterioridad<sup>7</sup>.

Se indicó que para el análisis, se tuvo en cuenta el art. 7 de la Ley 819 de 2016<sup>8</sup> y en consideración a que el proyecto contempla recursos adicionales con destino al apalancamiento de proyectos de inversión que impactan positivamente los propuestos inicialmente en el POAI, no existe impacto fiscal negativo, en la medida de que el gasto fiscal propuesto en la modificación se encuentra soportado con sus respectivas fuentes de ingresos, producto del cierre fiscal 2019. Fue necesario contar previamente con la modificación del marco fiscal de mediano plazo, por lo que el monto de los gastos de inversión para la presente vigencia, es compatible con los de dicho marco.

- ✓ Acta de reunión del 01/04/2020 del Consejo de Política Fiscal, en la cual se aprobó por unanimidad proyecto de modificación del POAI 2020<sup>9</sup>.

Se indicó que, producto del cierre fiscal, el municipio obtuvo un superávit que sería objeto de adición al presupuesto de la vigencia fiscal 2020, recursos que, en su mayoría, son de destinación específica; además, se realiza ajuste a los recursos destinados por el nivel nacional al programa de alimentación escolar (\$340.376.621). Los montos y las destinaciones de las inversiones propuestas cumplen con las destinaciones legales de cada una de las fuentes que financian la inversión del POAI; además, los montos llevados a los proyectos y que son objeto de modificación del POAI de la vigencia 2019 fueron concertados con los secretarios y las fuentes de financiación fueron direccionadas, de acuerdo con los lineamientos normativos que las rigen, donde la mayoría correspondieron a recursos de destinación específica.

- ✓ Textos de los Decretos municipales 60/2020<sup>10</sup>, 64/2020<sup>11</sup>, 68/2020<sup>12</sup>, 76/2020<sup>13</sup> y 78 de 2020<sup>14</sup>, mediante los cuales se modificó el presupuesto de Yopal en diferentes oportunidades:

Decreto 060 del 20/03/2020	Modifica el presupuesto para la vigencia fiscal de 01/01/2020 al 31/12/2020. Contra acreditó y acreditó el presupuesto de gastos. Se acreditó el rubro de <i>remuneración por servicios técnicos</i> y el de <i>tasas, contribuciones, derechos y gastos legales</i> . En la motivación del acto, se indicó que es necesario fortalecer los rubros de gastos de funcionamiento, ante la pandemia del COVID-19, circunstancia que ha originado dificultades en los compromisos de la Administración.
Decreto 064 del 25/03/2020	Crea renglones rentísticos y adiciona el presupuesto de ingresos de la vigencia fiscal 2020; crea rubros y adiciona el presupuesto de gastos de inversión; contra acredita el presupuesto de gastos de inversión; acredita el presupuesto de gastos de inversión. En la motivación del acto, se indicó que al cierre de la vigencia 2019, existe un superávit fiscal de recursos correspondientes al SGP- libre inversión, monto que se destinará para apalancar las actividades que se requieren realizar en el marco de la emergencia sanitaria.
Decreto 068 del 31/03/2020	Crea renglones rentísticos y adiciona el presupuesto de ingresos de la vigencia fiscal 2020; crea rubros y adiciona el presupuesto de gastos de funcionamiento; contra acredita el presupuesto de gastos de funcionamiento; acredita el presupuesto de gastos de funcionamiento. En la motivación del acto, se indicó que al cierre de la vigencia fiscal 2019 se observó un superávit correspondiente a fuentes de destinación específica

Nombramiento equipo de Gobierno Administración municipal.

<sup>7</sup> Expediente digital, documento 15.

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

<sup>9</sup> Expediente digital, documento 16.

<sup>10</sup> Expediente digital, documento 17.

<sup>11</sup> Expediente digital, documento 18.

<sup>12</sup> Expediente digital, documento 19.

<sup>13</sup> Expediente digital, documento 20.

<sup>14</sup> Expediente digital, documento 21.

	(estampilla pro adulto mayor), recursos reorientados a suplir necesidades alimentarias de población en condición de vulnerabilidad ante la situación de la emergencia sanitaria.
Decreto 076 del 13/04/2020	Crea renglones rentísticos y adiciona el presupuesto de ingresos de la vigencia fiscal 2020; crea rubros y adiciona el presupuesto de gastos de inversión; contra acredita el presupuesto de gastos de inversión; acredita el presupuesto de gastos de inversión. En la motivación del acto, se indicó que al cierre de la vigencia fiscal 2019 se observó un superávit, recursos correspondientes al Fondo de Seguridad, que se destinarán a apalancar las actividades que se requieran en el marco de la emergencia sanitaria por COVID.
Decreto 078 del 14/04/2020	Crea renglones rentísticos y adiciona el presupuesto de ingresos de la vigencia fiscal 2020; crea rubros y adiciona el presupuesto de gastos de inversión. En la motivación del acto, se indicó que al cierre de la vigencia fiscal 2019 se observó un superávit, recursos correspondientes a la fuente que financia el régimen subsidiado, los cuales se reorientarán a remodelación de una E.S.E. para apoyar la emergencia sanitaria.

- ✓ Acuerdo n.º 007 del 23/05/2020<sup>15</sup> “Por medio del cual se realizan unas modificaciones al presupuesto general de rentas e ingresos y de gastos e inversiones del municipio de Yopal para la vigencia 2020”.

Se adicionó el presupuesto general de ingresos y rentas para la vigencia 2020; se contra acreditó el presupuesto de gastos de inversión y se acreditó el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones de la vigencia fiscal 2020. En la motivación del acto no se hizo alusión al contexto de la pandemia por COVID-19 y se indicó que, de acuerdo con reunión del COMFIS, se aprobó la viabilidad de presentar al concejo municipal el proyecto de acuerdo para realizar modificaciones al presupuesto general de rentas e ingresos y de gastos e inversiones.

- ✓ Acuerdo n.º 30 del 27/11/2019<sup>16</sup> “Por medio del cual se aprueba el presupuesto general de rentas e ingresos y de gastos e inversiones de la vigencia 2020”.
- ✓ Decreto n.º 113 de 04/06/2020<sup>17</sup> por el cual se liquida el Acuerdo 007 del 23 /05/2020.
- ✓ Resolución n.º 151 de 2020<sup>18</sup> que modifica al artículo 1 de la Resolución n.º 271 de 2019, emitidas por el alcalde de Yopal respecto de la aprobación del Plan Operativo Anual de Inversiones para la vigencia fiscal 2020.

La modificación consistió en aprobar el Plan Operativo Anual de Inversiones para la vigencia fiscal 2020 en la suma de \$201.322.431.734. En la motivación de la R/151 se indicó que es necesario modificar el POAI en razón a que el Ministerio de Educación estableció las asignaciones definitivas para apalancar el programa de alimentación escolar PAE de la vigencia escolar 2020, por lo que es necesario adicional el mayor valor asignado al presupuesto de educación para su respectiva ejecución.

- ✓ Resolución n.º 71 de 2020<sup>19</sup> emitida por el alcalde de Yopal, por medio de la cual se profiere concepto favorable para las modificaciones al POAI 2020. Indicó que la Administración cuenta con recursos provenientes del cierre fiscal 2019, más un mayor valor asignado por el nivel nacional con destino al Programa de Alimentación Escolar – PAE, lo que implica hacer la respectiva modificación al POAI-2020.

<sup>15</sup> Expediente digital, documento 22.

<sup>16</sup> Expediente digital, documento 23.

<sup>17</sup> Expediente digital, documento 24.

<sup>18</sup> Expediente digital, documento 25.

<sup>19</sup> Expediente digital, documento 26.

- ✓ Resolución n.º 217 de 2020<sup>20</sup> emitida por el alcalde de Yopal, por la cual se modifica la Resolución n.º 170 de 2020.

El acto objeto de CIL (Resolución n.º 0170 del 07/05/2020), fue modificado posteriormente por la Resolución n.º 217 del 16/07/2020, en el sentido de aprobar el POAI para el año 2020 en la suma de \$221.911.012.105.

- ✓ Resolución n.º 271 de 2019<sup>21</sup> emitida por el alcalde de Yopal, por medio de la cual se aprueba el Plan Operativo Anual de Inversiones para la vigencia fiscal 2020.

1.4 PRUEBA TRASLADADA Y CERTIFICACIÓN: la Secretaría, conforme lo indicado en providencia del 24/06/2020<sup>22</sup>, trasladó a este expediente copia digital de: i) sentencia del 04/06/2020 exp. 2020-00190-00<sup>23</sup>; ii) sentencia del 04/06/2020 exp. 2020-00191-00<sup>24</sup>, iii) sentencia del 31/05/2020 exp. 2020-00119-00<sup>25</sup>, iv) autos admisorios de los procesos CIL Exp. 2020-00190-00, 2020-00191-00 y 2020-00119-00<sup>26</sup>.

Se expidió certificación del estado de trámite procesal del respectivo control inmediato de legalidad de los Decretos 62, 76 y 78 de 2020 emitidos por el municipio de Yopal; igualmente de la Resolución 151 de 2020<sup>27</sup>. Los resultados son los siguientes:

CIL Exp. 2020-00190-00; D. 076 del 13/04/2020.	sentencia del 04/06/2020.	Fallo de fondo – declara ajustado a derecho.
CIL Exp. 2020-00191-00; D. 078 del 14/04/2020.	sentencia del 04/06/2020.	Fallo de fondo – declara ajustado a derecho <sup>28</sup> .
CIL Exp. 2020-00119-00; D. 062 del 24/03/2020.	sentencia del 31/05/2020.	Fallo de fondo – declara ajustado a derecho <sup>29</sup> .

1.4.1. Respecto de la Resolución n.º 151 de 2020, la Secretaría certificó que no se encontró información acerca de su remisión por parte del municipio de Yopal para análisis en sede CIL. Ello concuerda con las explicaciones dadas por el apoderado de dicho municipio relacionadas más arriba, quien señaló que dicho acto territorial no se envió al Tribunal por no tener relación con el contexto de la pandemia por COVID-19.

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

Se fijó el aviso núm. 236 del 10/07/2020<sup>30</sup>, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

La Secretaría de Gobierno de Casanare se pronunció manifestando lo siguiente<sup>31</sup>: i) la competencia en el presente asunto es privativa del Tribunal Administrativo de Casanare por tratarse de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento en decretos

<sup>20</sup> Expediente digital, documento 28.

<sup>21</sup> Expediente digital, documento 29.

<sup>22</sup> Expediente digital, documento 05- Admisorio 2020-00314-00 CIL.

<sup>23</sup> Expediente digital, documento 33- prueba trasladada 1 – Fallo CIL 85001-2333-000-2020-00190-00.

<sup>24</sup> Expediente digital, documento 34- prueba trasladada 2 – Fallo CIL 85001-2333-000-2020-00191-00.

<sup>25</sup> Expediente digital, documento 42- prueba trasladada 5 – Fallo CIL 85001-2333-000-2020-00119-00.

<sup>26</sup> Expediente digital, documentos 40, 41 y 43- prueba trasladada 3, 4 y 6 – Admisorios 31/03/2020 y 24/04/2020, 2020-00119-00, 2020-00190-00, 2020-00191-00.

<sup>27</sup> Expediente digital, documento 45 – certificación Secretaría – 2020-00341-00 estado de trámites.

<sup>28</sup> Con aclaración y salvamento parcial de voto N. Trujillo González, por sustento técnico, fáctico y probatorio de apropiaciones para remodelar sede de una EPS, presuntamente requerida para la emergencia sanitaria.

<sup>29</sup> Con salvamento de voto N. Trujillo González, temas relativos a delegación para modificar presupuesto.

<sup>30</sup> Expediente digital, documento 6-AVISO NÚM.236.

<sup>31</sup> Expediente digital, documento 08 – Oficio Gobernación Casanare.

legislativos adoptados en el marco del estado de excepción; ii) la motivación y contenido de la Resolución 170 del 07/05/2020 guarda relación con las disposiciones constitucionales y legales que se ocupan de la actual emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional asociada a la pandemia Covid-19; iii) no corresponde dar el trámite ordinario de que trata el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, por lo cual no emite concepto al respecto.

La Oficina Asesora de Planeación de Casanare, los representantes legales de la Cámara de Comercio y de la Sociedad de Ingenieros de Casanare y el personero municipal de Yopal, convocados a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina, no se pronunciaron. Tampoco hubo intervención ciudadana<sup>32</sup>.

### 3° CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>33</sup>

El procurador 53 judicial II **solicitó declarar conforme a derecho y por lo tanto legal** el acto objeto de CIL. Argumentó que: i) en la motivación se aludió expresamente a la situación de calamidad que vive el municipio con ocasión de la Covid-19 y se hizo referencia a los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional, y ii) confrontados el acto municipal con el D.L. 417/2020 y los Decretos núm. 461/2020 y 512/2020, proferidos por el Gobierno Nacional y la Ley 136/1994, se constata indudablemente que no existe infracción alguna al ordenamiento jurídico.

Precisó que: i) el alcalde es *competente* para proferir dichos decretos, pues tal atribución le fue otorgada por los Decretos 461/2020, 512/2020, los cuales suspenden transitoriamente las prerrogativas de los concejos municipales y autorizan al alcalde como primera autoridad administrativa y ordenador del gasto, y ii) del contenido de la motivación y la parte resolutive se advierte que *existe conexidad* con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción - emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional mediante el Decreto núm. 417 del 17/03/2020, ya que las decisiones plasmadas en el mismo, tienen que ver con la nueva realidad que se presenta con ocasión de la pandemia, frente a la cual deben apropiarse y trasladarse recursos suficientes en los sectores de salud, saneamiento básico y atención de riesgos y desastres para atender a personas en estado de vulnerabilidad.

Por último, señaló que el decreto objeto del CIL respeta las formalidades propias de esta clase de actuaciones y *existe proporcionalidad* de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por la COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del estado de emergencia, ya que la apropiación de recursos en el presupuesto y su aprobación dentro del plan operativo anual de Inversiones con destinación específica al sector salud pública en la atención de personas vulnerables, contribuye a morigerar los efectos de la pandemia.

## CONSIDERACIONES

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

1.1 Visto que la Secretaría de Gobierno de Casanare, convocada a que, *si a bien lo*

<sup>32</sup> Expediente digital, documento 39-Constancia Secretarial-2020-00341-00.

<sup>33</sup> Expediente digital, documento 44-Concepto 2020-256-2020-00341-00-CIL-.

*tiene*, conceptuara acerca del acto que se estudia, según su lectura del art. 305-10 de la Constitución se *abstuvo* de emitirlo, es pertinente precisar a esa autoridad, a título de pedagogía judicial, que: i) el que se ejerce es un *control inmediato de legalidad* que se despliega por remisión que debe hacer la autoridad territorial, o en su defecto, de oficio, no de trámite de *observaciones* de los gobernadores a los actos de los alcaldes, *así* que su reparo carece de fundamento jurídico; ii) desde luego que la competencia para conocer es privativa de este Tribunal, lo que en nada varía porque se convoquen autoridades u otros potenciales expertos a *opinar* sobre lo que deba examinarse; iii) esa convocatoria está expresamente prevista y autorizada por el art. 185 (numeral 3) de la Ley 1437.

Se trata de una modalidad de *colaboración armónica* entre autoridades; si el juez da la oportunidad de *conceptuar*, *la opinión experta contribuye a la claridad*; ni es *obligatorio* hacerlo, ni es una carga procesal, en sentido técnico. Simplemente, esa secretaría *desperdicia la opción facultativa* de brindar luces a la judicatura.

1.2 *Explicaciones de autoridad y memoriales de apoderado.* Debe igualmente advertirse que esta Corporación requiere *explicaciones y soportes* técnicos o probatorios que *deben brindar las autoridades administrativas*, en ejercicio de sus competencias funcionales, las que no se suplen con las manifestaciones procesales de un apoderado, salvo que con el mandato concorra investidura de servidor público, que transmute sus intervenciones en *actos de autoridad* y bajo la responsabilidad propia de ellas.

Así que las múltiples manifestaciones del apoderado judicial del municipio no exceden de los alcances de un memorial, suscrito por un sujeto procesal adjetivo; no equivalen a ni sustituyen *pruebas, informes o explicaciones funcionales* del alcalde o de los demás servidores públicos habilitados por la ley y los respectivos manuales de funciones institucionales para ejercer función pública.

1.3 *El filtro o auto retención de actos con vocación de someterse al CIL.* La R-170, por la que se procede, *tenía que remitirse al CIL* a este Tribunal, dentro del plazo legal señalado por el art. 136 de la Ley 1437 (48 horas); no cuando concluyeran trámites administrativos relativos a desarrollos, adiciones o complementos de actuaciones conexas con el presupuesto. Menos, cuando la autoridad municipal pudiera entender que hubiere disipado sus *dudas* acerca de la procedencia del CIL.

A quien compete privativamente dilucidar si un determinado acto, presunto desarrollo de los estados de excepción en el marco del art. 215 de la Carta, será o no sometido a CIL y, so fuere admitido y tramitado el proceso, estudiarse o no en sentencia de mérito, es a este Tribunal, no a los funcionarios territoriales ni a sus apoderados.

Desde ahora, para ampliar las razones, indicadas desde el auto admisorio, por las cuales la R-170/2020 debe someterse a estudio de fondo en sede CIL, se destaca que, por la vía de modificaciones del POAI, incorpora al mismo, sucesivamente variado desde su configuración en el año anterior, las novedades que Yopal introdujo al presupuesto, mediante varios actos del alcalde (posteriormente del concejo); aquellos, en el espectro de las autorizaciones de los D.L. 461 y 512 de 2010, *ya juzgados* por este Tribunal, precisamente porque *desarrollaron* medidas legislativas inherentes al estado de excepción declarado por el D.L. 417/2020.

Así que, transcurridos más de dos meses, desde la expedición de la R-170 del 7/05/2020, hasta cuando se envió al Tribunal (07/07/2020), es deber ineludible de los



jueces dar a conocer esa omisión del alcalde de Yopal a la Procuraduría General de la Nación para que, si lo tiene a bien, pondere pertinencia de averiguación disciplinaria; será esa autoridad la que deba calificar las explicaciones que el apoderado institucional – no el funcionario requerido judicialmente – asomó a este proceso.

2ª El marco normativo de referencia. Aspectos procesales<sup>34</sup>

2.1 Dado que se trata de un acto que armoniza el POAI del municipio de Yopal con las sucesivas novedades que el alcalde introdujo al presupuesto del 2020, en ejercicio de atribuciones otorgadas por decretos legislativos derivados del D.L. 417/2020, la procedencia de estudio de fondo CIL es inequívoca, sin necesidad de acudir a enfoques procesales expansivos que se sustentan en la conexidad fáctica con la emergencia sanitaria; por ello, se prescindirá de extensas referencias a los debates conceptuales que la sala ha ventilado acerca del régimen de aislamiento preventivo por la Covid 19, por no estar en discusión la dimensión que deba darse al CIL en estos eventos.

Es suficiente revelar en lo que pudiera tener alguna relación con el aislamiento preventivo o la variable fáctica de la pandemia y de la emergencia sanitaria que, para el juzgamiento de actos territoriales inherentes al aislamiento preventivo sanitario, que se produjeron a partir del D.E. 636/2020, se ha unificado la sala, por razones profusamente expuestas en esta serie de fallos; una de las premisas lo ha sido el *plus normativo* que el D.L. 539/2020 otorgó a los protocolos de bioseguridad que adopta el Min Salud desde la R-666/2020. La de ahora, por supuesto, es una resolución territorial de mayo que antecedió a ese cambio de escenario normativo.

3ª Procedencia, alcances y objetivos del control inmediato de legalidad

3.1 El art. 20 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, diseñó el mecanismo de control inmediato de legalidad, a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, el cual debe recaer sobre: i) las medidas administrativas de carácter general; ii) que *desarrollen* las disposiciones del respectivo estado de excepción; iii) tengan la finalidad de ocuparse de sus causas y consecuencias; y iv) se produzcan *durante* dichos estados.

Según las claridades que ofreció la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, que se ocupó de dicho artículo del proyecto de ley estatutaria, el control inmediato de legalidad que debe recaer sobre actos administrativos derivados del estado de excepción es un contrapeso especial al ejercicio del poder de las autoridades, revestido de particularidades que deben garantizar respuesta judicial oportuna.

3.2 En similares términos, el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 reprodujo el CIL; se trata de un procedimiento relativamente breve, ágil sin audiencias, con participación ciudadana y del Ministerio Público, que a su vez vela porque la sentencia de única instancia abarque control integral de legalidad con fuerza de cosa juzgada limitada, sin que puedan surtirse a plenitud las etapas propias del juicio ordinario, ni abrirse con deseable amplitud el debate probatorio; se confrontan, en términos generales, actos administrativos abstractos o impersonales, con normas, con preponderancia de argumentación en puro derecho. Los de carácter territorial deben someterse a escrutinio, provocado o en su defecto oficioso, de los tribunales administrativos; la cuerda procesal especial la diseña el art. 185 CPACA.

La ponderación de tales actos territoriales ha de hacerse en varios niveles de control de legalidad, con un sistema de fuentes concurrentes, así: i) la primera línea la constituyen los decretos ejecutivos expedidos por el Gobierno, o por otras autoridades administrativas superiores, que se hayan ocupado de las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado

<sup>34</sup> Al respecto ver TAC, sentencias CIL del 02/07/2020, radicaciones: 850012333000-2020-00218-00 y 850012333000-2020-00230-00; igualmente, del 16/07/2020, radicación 2020-00261-00; entre otras más recientes. En todas, ponente: N. Trujillo González.

de excepción; ii) la segunda, el piélago normativo de los poderes administrativos extraordinarios de policía, atinentes a situaciones afines, tales como: calamidad pública, orden público sanitario, sistema nacional de riesgo y desastres; iii) los decretos legislativos relativos, para esta época, a la pandemia por la COVID 19; iv) la Carta Política, como entramado fundante de todo el ordenamiento interno; y v) el bloque de constitucionalidad constituido por los tratados, convenciones u otras fuentes de los compromisos internacionales del Estado.

El enunciado que precede identifica un método analítico expansivo, con grados de proximidad fáctica, causal, temática y regulatoria, para facilitar el escrutinio. Desde luego, la ubicación de los preceptos va a la inversa, con centros gravitacionales primarios del bloque de constitucionalidad y la Carta Política interna.

3.3 Superadas oscilaciones de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en decisiones más recientes se precisaron los rasgos más distintivos del CIL; en aras de aligerar la citación, es pertinente acotar que se han destacado los siguientes: i) carácter jurisdiccional; ii) integralidad, aunque relativa o limitada, por imposibilidad de examinar la totalidad del ordenamiento jurídico en breve tiempo; iii) autonomía de la JCA pues no tiene que esperar los fallos de la Corte Constitucional; iv) inmediatez, automaticidad u oficiosidad, pues si la autoridad no remite los actos, avoca conocimiento, sin que se requiera publicación o promulgación; y v) efectos de cosa juzgada, igualmente limitados o relativos respecto de lo que se haya explícitamente ponderado en la sentencia<sup>35</sup>.

3.4 La Sala Plena Contencioso Administrativa también ha precisado *cómo debe hacerse el CIL*, para cumplir el cometido de su *integralidad*, que le da sentido a la *cosa juzgada* absoluta para lo que se estudió y limitada o relativa para lo demás; respecto de la *conexidad* entre las medidas que dicen *desarrollar* los preceptos de los estados de excepción y esas fuentes superiores y la *proporcionalidad* de esas determinaciones administrativas con aquellas, se ha sostenido lo siguiente:

#### **4.6.3.1. Conexidad.**

*Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.*  
[...].

#### **4.6.3.2.- Proporcionalidad.**

*En cuanto a la **proporcionalidad** de las medidas contenidas en el Decreto 1814 de 2015 se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.*

(...)

*Las medidas, adoptadas en el decreto reglamentario No 1814 de 2015, sometido a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y guardan conexidad con las normas superiores que le sirven de sostén [...]*<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa, sentencia del 20/10/2009, M. Fajardo Gómez, radicación 11001031500020090054900 (CA). Ver igualmente, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26/09/2020, H. Sánchez Sánchez, radicación 1100103240002010002790. En esta se retomaron las características generales del CIL; se precisó por qué, pese a juzgamiento previo, debían examinarse el mérito de una demanda de nulidad contra actos generales.

<sup>36</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 24/05/2016, Guillermo Vargas Ayala, radicación núm.: 11001 03150002015 02578-00. Cita: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo del 24/09/2002, Alberto Arango Mantilla, expediente 2002-0697. En similar sentido: CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 05/03/2012, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas Bogotá, radicación 110010315000-2010-00369-00(CA).

Esos parámetros hermenéuticos contribuyen a dilucidar *cómo se ejerce el CIL* y qué efectos tendrán los fallos de mérito que recaigan; en cambio, por sí mismos, no dilucidan *cómo se determina qué deba someterse al CIL*, aspecto que se dejó enunciado, con unificación parcial del rumbo horizontal, en el acápite procesal de esta sentencia.

4ª Marco teórico acerca de los límites de los poderes administrativos en los estados de excepción. Intangibilidad de algunos derechos y libertades

Según la Corte Constitucional, lo que caracteriza el régimen de un estado de excepción es la *necesidad* de reforzar el ordenamiento para preservar el orden o la disciplina social en guarda de los fines superiores que la Carta dispone proteger; así se indicó en la sentencia C-179/1994, cuyos lineamientos se han explorado sistemáticamente para estudiar el fondo de actos territoriales relativos al régimen administrativo de aislamiento preventivo obligatorio<sup>37</sup>.

Al desarrollo argumentativo, algunas veces mayoritaria con otros matices, otras unánime, se remite sin transcripción ahora, en aras de brevedad, por estar suficientemente divulgado. Aquí se trata de aristas técnicas, propias de la planeación presupuestal del municipio.

5ª Régimen presupuestal de los municipios durante los estados de excepción derivados del art. 215 de la Carta

5.1 Se retoma aquí someramente marco teórico relativo al manejo presupuestal, directamente por los alcaldes, conforme a los D.L. 461 del 22/03/2020 y 512 del 02/04/2020, los que, con ampliación progresiva, autorizaron temporalmente, mientras dure la emergencia sanitaria el primero (art. 3º) y la emergencia económica el segundo (art. 2º), a los gobernadores y alcaldes para ocuparse de las variaciones al presupuesto que se requieran para la contratación por urgencia manifiesta, sin pasar previamente por asambleas y concejos, solo con la específica finalidad de atender la crisis por la pandemia de la COVID 19. La sanitaria va – por ahora – hasta el 30/05/2020; la económica, feneció el 17/04/2020.

5.2 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

<sup>37</sup> En igual sentido ver: sentencias CIL del 02/07/2020, radicaciones: 850012333000-2020-00218-00 y 850012333000-2020-00230-00, ponente: N. Trujillo González., entre otras similares más recientes.

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.

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

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

5.4 En múltiples fallos de esta sala se han examinado los actos territoriales que modificaron presupuesto, sin pasar por las corporaciones administrativas de elección popular; se vislumbra conexidad entre la resolución que ahora se estudia y algunos de tales decretos propios de Yopal, pues la configuración de la última versión del POAI – 2020 por la R-170/2020, no solo incorpora novedades votadas por el concejo, sino la pluralidad de variaciones ocurridas durante el primer semestre del año en curso, entre otras, dispuestas por decretos ya juzgados en sede CIL por este Tribunal, como se precisa más adelante.

5.5 Naturaleza y alcances del POAI. Entre las diversas herramientas de planeación de la gestión del recaudo y gasto público, la Ley 152/1994 dispone configurar el Plan Operativo Anual de Inversiones (arts. 6, 17, 31 y 37); también las autoridades territoriales tienen que preparar ese instrumento, con lineamientos similares a los de la Nación (arts. 36 y siguientes, ibídem), en el proceso de adopción del Plan de Desarrollo para cada periodo del respectivo gobernador o alcalde.

Además, las secretarías de despacho deben preparar los *planes de acción* (art. 41 Ley 152), coordinados por la dependencia de Planeación, para someterlos a la aprobación de los consejos de gobierno, que hacen las veces del CONPES de la Nación.

5.5.1 Aunque los aludidos planes no apropian ni comprometen gasto público, esto es, no son normas presupuestales, constituyen los derroteros que orientarán la gestión de la autoridad en la preparación periódica, adopción y ejecución del presupuesto (arts. 44 y 45 ley 152), pues entre el Plan de Desarrollo, el *plan plurianual de inversiones*, el *plan operativo anual de inversiones*, los *planes de acción de las secretarías o dependencias* y los respectivos *presupuestos anuales*, existe un conector técnico inescindible, que armonizará las políticas públicas relativas a mecanismos de recaudo, prioridades de gasto e inversión, enfocadas a lograr los objetivos del primero, que constituye la herramienta principal en cuyo espectro deben girar todas las demás.

5.5.2 Basta remitir a los instructivos del DNP para verificar la naturaleza técnica, la metodología y los fines del POAI, como herramienta primaria de planeación que articula los objetivos generales plurianuales del Plan de Desarrollo, con las posibilidades concretas y las prioridades previsibles durante cada uno de los cuatro años de vigencia de aquel.<sup>38</sup>

5.5.3 Luego, ni es un acto presupuestal, sino un *anexo previo* a la adopción anual del presupuesto, ni tiene la capacidad de modificarlo; pero tiene que incorporar periódicamente los cambios o ajustes que se introduzcan al presupuesto por la autoridad competente. Para el caso de los municipios, en tiempos de normalidad jurídica institucional, *por los concejos*; y en los estados de excepción, conforme al preciso marco permanente del D.L. 111/1996, ampliado en los términos de los respectivos decretos legislativos, *por los alcaldes y por decreto*, como se ha indicado en los apartes de marco teórico ya expuestos.

5.5.4 Precisamente, el D.L. 111/1996 define esa vocación técnica del POAI (art. 8); debe prepararse por las dependencias de planeación de la entidad territorial y remitirse – para el caso de los municipios – al respectivo concejo como *anexo* del proyecto de presupuesto (art. 49 *ibídem*).

Así que se trata de herramientas dinámicas de planeación, que se adoptan hacia los últimos meses de cada año, para iniciar el proceso decisorio del presupuesto para el siguiente y se tienen que ajustar y armonizar periódicamente, acorde con las novedades que se dispongan sobre el acuerdo de presupuesto.

#### 6ª CASO CONCRETO

6.1 Se trata de la Resolución 170 del 07/05/2020 expedida por el alcalde de Yopal, por la cual modifica la R-151 del 02/04/2020, que a su vez adoptó POAI para el año 2020. Se dijo que se requería incorporar ajustes presupuestales por reorientación de rentas y otras variaciones decretadas por el alcalde, en el marco de las autorizaciones de los D.L. 461 y 512/2020, en el contexto de respuesta administrativa a las contingencias por la pandemia de la COVID 19.

Se invocaron múltiples fundamentos relativos a las funciones de los alcaldes y los poderes extraordinarios de policía, en especial para asuntos presupuestales en situaciones de calamidad pública sanitaria; además, específicamente las modificaciones que se introdujeron con los decretos municipales 64, 76 y 78/2020.

6.1.1 Estos actos territoriales ya pasaron por juzgamiento de esta sala, con los resultados que certificó la secretaría y los corroborados en el repositorio institucional de expedientes digitales, a saber:

CIL exp. 2020-00129-00 Decreto 064 del 25/03/2020	Sentencia del 21/05/2020	Crea renglones rentísticos y adiciona el presupuesto de ingresos de la vigencia fiscal 2020, por más de \$1.500 millones; crea rubros y adiciona el presupuesto de gastos de inversión; contra acredita el presupuesto de gastos de inversión; acredita el presupuesto de gastos de inversión. En la motivación del acto, se indicó que al cierre de la vigencia 2019, existe un superávit fiscal de recursos correspondientes al SGP- libre inversión,	Fallo de fondo, declara ajustado al ordenamiento.
---	--------------------------	--	---

<sup>38</sup> Consulta (15/08/2020, a las 07:18 am) en:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/POAI.pdf>

		monto que se destinará para apalancar las actividades que se requieren realizar en el marco de la emergencia sanitaria.	
CIL Exp. 2020-00190-00; D. 076 del 13/04/2020.	Sentencia del 04/06/2020.	Crea renglones rentísticos y adiciona el presupuesto de ingresos de la vigencia fiscal 2020, por \$781,8 millones; crea rubros y adiciona el presupuesto de gastos de inversión; contra acredita el presupuesto de gastos de inversión; acredita el presupuesto de gastos de inversión. En la motivación del acto, se indicó que al cierre de la vigencia fiscal 2019 se observó un superávit, recursos correspondientes al Fondo de Seguridad, que se destinarán a apalancar las actividades que se requieran en el marco de la emergencia sanitaria por COVID.	Fallo de fondo – declara ajustado a derecho.
CIL Exp. 2020-00191-00; D. 078 del 14/04/2020.	Sentencia del 04/06/2020.	Crea renglones rentísticos y adiciona el presupuesto de ingresos de la vigencia fiscal 2020, por \$116 millones; crea rubros y adiciona el presupuesto de gastos de inversión. En la motivación del acto, se indicó que al cierre de la vigencia fiscal 2019 se observó un superávit, recursos correspondientes a la fuente que financia el régimen subsidiado, los cuales se reorientarán a remodelación de una E.S.E. para apoyar la emergencia sanitaria.	Fallo de fondo – declara ajustado a derecho <sup>39</sup> .

6.1.2 Es palmario que *ninguno de esos tres decretos*, por los cuales el alcalde de Yopal modificó directamente el presupuesto de 2020, *habría sido jurídicamente viable* si no hubieran mediado las expresas autorizaciones de los decretos legislativos derivados del D.L. 417/2020, todavía vigente y del D.L. 512/2020, que rigió hasta el 17/03/2020.

6.2 Además, en la R-170/2020 se reveló la necesidad de realizar contracréditos y créditos adicionales en otras inversiones proyectadas, por \$4.232 millones, cuya incorporación al presupuesto sería sometida al pertinente proceso decisorio del concejo municipal, en lugar de hacer los ajustes directamente el alcalde, vía decretos.

6.2.1 Así que, si la R-170/2020 incorporó al POAI 2020 algunas novedades, entre ellas, las que se adoptaron en las modificaciones al presupuesto por disposición directa del alcalde, constituye dicha resolución desarrollo inequívoco mediato del estado de excepción aludido en precedencia y, por ende, está sometida a estudio de fondo en sede CIL; se reitera, calificar su admisión y juzgamiento, es una función judicial privativa del Tribunal, no la discrecionalidad de la Administración, ni el resultado de las dudas y cómo presuntamente las hayan despejado el alcalde y sus asesores.

6.2.2 Puesto que el fallo del 04/06/2020 (CIL 2020-00191-00; D. 078 del 14/04/2020) fue dividido y quien ahora es ponente salvó voto, es pertinente acotar que: i) la sentencia en firme tiene que acatarse por todos, incluidos los jueces; y ii) el acto administrativo debió producir sus efectos, está validado por un fallo ejecutoriado y habrá proyectado su propia incidencia en la R-170/2020. No hay contradicción alguna con lo que ahora deba resolverse.

6.3 El acto territorial objeto de CIL modificó el art. 1 de la Resolución 151 del 02/04/2020 que, a su vez, modificó la Resolución 271 del 10/06/2019 (POAI para la vigencia 2020), con el fin de aprobarlo finalmente, por la suma de \$203.739.878.719, de acuerdo con el anexo técnico que hace parte del acto remitido.

<sup>39</sup> Con aclaración y salvamento parcial de voto N. Trujillo González, por sustento técnico, fáctico y probatorio de apropiaciones para remodelar sede de una EPS, presuntamente requerida para la emergencia sanitaria.

A continuación, se resaltan algunos apartes relevantes de la motivación de la Resolución 170/2020:

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 2020 "... declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan otras medidas para hacerle frente al virus...", a través de la cual instó a los estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio, así como de disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia, y dispuso en el numeral 2.11 del Artículo 2 "... Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria..."

Que mediante Decreto Nacional No. 461 del 22 de marzo de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 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 Decreto 417 de 2020.

Que el Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020 autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Que ante la situación de emergencia sanitaria por la que atraviesa el Municipio como resultado de la pandemia del coronavirus COVID 19, se expidieron los Decretos Municipales 076 y 078 de 2020 por medio de los cuales se "modifica el presupuesto del municipio de Yopal para la vigencia fiscal

comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020, el Decreto 076 del 13 de abril de 2020 modificó el presupuesto del Municipio, adicionándolo en la suma de SETECIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$781,882,849.00) M/CTE, y el Decreto 078 del 14 de abril de 2020 modificó el presupuesto del Municipio de Yopal, adicionándolo en la suma de CIENTO DIECISEIS MILLONES CINCUENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$ 116.051.493.00) M/CTE.

Que la administración municipal presenta traslados presupuestales (contra créditos y créditos) en la suma de (\$ 4.232.064.448.00), encaminados a suplir necesidades apremiantes en gastos de inversión para los sectores Institucional, vial, Ordenamiento Territorial, Infraestructura y Sector Educativo, así mismo a fortalecer los gastos de funcionamiento de la entidad.

Las apropiaciones objeto de contra créditos corresponden a las siguientes:

Contra créditos	
Concepto	Valor
GASTOS DE INVERSION	4,232,064,448.00
SECTOR INSTITUCIONAL	400,000,000.00
SECTOR EDUCACION	332,064,448.00
SECTOR FINANCIACION DEL DEFICIT	3,500,000,000.00
<b>Total Contra créditos</b>	<b>4,232,064,448.00</b>

Respecto de los créditos, los recursos se direccionan hacia gastos de funcionamiento en un 26%, y hacia los gastos de inversión en un 74%, del total de los recursos destinados a inversión: 1] El sector vial se fortalece con el 60%, ello considerando la necesidad de financiar actividades encaminadas al mejoramiento de la infraestructura vial, entre ellas la contratación del inventario de la red vial terciaria del municipio de Yopal, 2] Se contempla la disponibilidad de recursos a través del sector de infraestructura para la capitalización de la EMPRESA DE SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO DE YOPAL SAYOP S.A.S E.S.P. 3] Sector institucional recursos necesarios para fortalecer el área de fiscalización, discusión y cobro coactivo que conlleva realizar el recaudo de los recursos propios del municipio 4] Sector Ordenamiento Territorial para dar cumplimiento a la acción de tutela 850012333-0002014-0016-00 que implica un proceso de legalización y reivindicación de derechos urbanos de la comunidad de la Ciudadela la Bendición, dicha tutela exhorta al municipio de Yopal, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Desarrollo, a Corporinoquia, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para que constituya un comité de estudio del caso de la ciudad, en el que examine el caso y se definan las medidas más adecuadas para la solución definitiva respecto a reubicación, legalización,

iniciando acciones legales entre otras y finalmente el sector educación que de conformidad con las directrices del Secretario corresponde a una reubicación de los recursos del sector. MUNICIPIO DE YOPAL

Concepto	Valor
Gastos de Funcionamiento	1,082,553,011.00
administración Central	390,000,000.00
CEIBA en Liquidación (Marzo - Agosto)	692,553,011.00
Gastos de Inversión	3,149,511,437.00
SECTOR INSTITUCIONAL	500,000,000.00
SECTOR ORDENAMIENTO TERRITORIAL	200,000,000.00
SECTOR VIAS, TRANSPORTE Y MOVILIDAD	1,877,983,190.00
SECTOR INFRAESTRUCTURA	239,463,799.00
SECTOR EDUCACION	332,064,448.00
<b>Total Créditos</b>	<b>4,232,064,448.00</b>

Que la Oficina Asesora de Planeación conjuntamente con la Secretaria de Hacienda Municipal, prepararon el proyecto de modificaciones al Plan Operativo Anual de inversiones señalando los proyectos de inversión, evaluados por el órgano competente y registrado en el Banco de Programas y Proyectos, a ejecutar en la vigencia 2020, financiados y/o cofinanciados con los recursos antes mencionados, clasificados por sectores, órganos, programas y subprogramas; el cual se presentó al COMFIS para su respectivo análisis.

Que una vez, analizado el presente proyecto de modificación al El Plan Operativo Anual de inversiones por parte del COMFIS, y dado "Concepto Favorable" sobre las implicaciones fiscales, de acuerdo a lo señalado en el artículo 28 y 61 del Acuerdo Municipal 02 de 2015, la Oficina Asesora de Planeación remitió el proyecto de modificaciones al Consejo de Gobierno para su aprobación.

6.4 Como se observa en las consideraciones del acto territorial sometido a CIL, se expuso la necesidad de modificar el POAI con fundamento en ajustes presupuestales previos; tres de las fuentes normativas territoriales lo fueron *decretos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos* derivados del decreto declarativo D.L. 417/2020.

6.4.1 Dilucidar si la R-170/2020 tiene conexidad fáctica y *normativa* con la pandemia de la Covid 19 y, consecuentemente, con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección social, así como con el aludido estado de excepción, tiene una respuesta clara y contundente, que debió disipar las pretextadas *dudas* de la administración de Yopal, que tardaron más de dos meses en disiparse, antes de enviar el acto al Tribunal, a saber: i) sin las modificaciones al presupuesto, no se habría tenido que ajustar el POAI 2020 por segunda vez o no lo habría requerido con las características y especificaciones que se plasmaron en el plan *antes* de llevarse al concejo el proyecto del que se convirtió en Acuerdo 007/2020; ii) sin decretos legislativos y sus autorizaciones, el alcalde no habría podido modificar el presupuesto en las tres oportunidades en que lo hizo, pues le habría correspondido presentar para cada uno de esos ajustes el pertinente proyecto y someterlo a decisión del concejo; y iii) sin esas autorizaciones excepcionales, algunas de las reorientaciones de rentas, para dirigir las a la contingencia sanitaria, tampoco habrían sido jurídicamente viables.

6.4.2 La Sala vislumbra que en parte los ajustes que la R-170/2020 hizo al POAI 2020 *no se desprenden* de dichos decretos municipales, pues corresponden a otras fuentes, variaciones de ingresos proyectados y decisiones del concejo. Pero no todas. Por ser inescindibles unas de otras, por ser la herramienta POAI única, aunque dinámica, la anunciada conexidad es inculcable y no estuvo a merced de las creencias de la autoridad municipal.

Entre los proyectos de inversión que, en principio, carecen de conexidad con la emergencia sanitaria, pueden identificarse, a título de ejemplo, la reorientación de recursos al sector vial de Yopal; infraestructura para la capitalización de la Empresa de Alumbrado Público de Yopal – SAYOP S.A.S; recaudo de los recursos propios del municipio; actividades para afrontar la problemática de la ciudadela La Bendición, en la medida en que obedezcan a procesos decisorios del concejo, en el marco de la regulación permanente del D.L. 111/1996 y la legislación complementaria.



6.5 Ahora bien: la R-170/2020 incorpora a la herramienta de planificación propia de las actuaciones presupuestales, denominada POAI, una serie de ajustes al presupuesto; no modifica al presupuesto, sino que recoge el resultado de los procesos decisorios previos, de los cuales cuando menos tres se adoptaron por decretos del alcalde al amparo del estado de excepción, de manera que se inserta directamente en el marco regulatorio de la Ley del Plan e indirectamente en el del D.L. 111/1996 y las normas constitucionales relativas a la Hacienda Pública.

6.6 En esa precisa dimensión, se tiene que: i) la produjo autoridad competente, esto es, el alcalde de Yopal; ii) se derivó de tres modificaciones al presupuesto 2020 realizadas por decreto y una cuarta, que se preparó para someterla a conocimiento y decisión del concejo municipal; iii) se aportó suficiente soporte técnico probatorio, preparado por funcionarios de la Oficina Asesora de Planeación y de la Secretaría de Hacienda de Yopal, en los que se identifica cuáles son los cambios del presupuesto que debían incorporarse a la versión ajustada del POAI; y iv) se sometió a la evaluación del Consejo de Gobierno y del COMFIS, órganos que emitieron concepto favorable, con expresa referencia a la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, también variado, que ordena ponderar la Ley 812.

6.7 Expedición, vigencia y oponibilidad de la R-170/2020. Requerida la autoridad territorial acerca del por qué dejó pendiente *publicar* el acto, hasta el 01/06/2020, cuando la expidió un (1) mes antes, guardó silencio; quien asomó curiosas explicaciones fue el apoderado del municipio. Ya se dijo que, por carecer de investidura pública, sus manifestaciones al juez lo son propias de su calidad de mandatario; no informes de autoridad.

Respecto de ese punto, se precisa que el art. 65 de la Ley 1437 impone a las autoridades el *deber* de publicar los actos administrativos generales; no hay condiciones ni excusas en ese precepto. Que hagan parte de un proceso decisorio más complejo o que deban integrarse como anexos técnicos de un proyecto de acuerdo para producción posterior de otros actos, etcétera, no cambia dos realidades protuberantes: i) el acto existe desde su expedición y debe producir efectos respecto de lo que ya aconteció; y ii) desde entonces tenía que publicarse, por su carácter general, impersonal o abstracto.

Así que la diferenciación doctrinaria y jurisprudencial, acerca de existencia, vigencia y oponibilidad, tiene otros propósitos: i) claro que la R-170/2020 existe desde cuando la suscribió el alcalde; ii) produce efectos jurídicos respecto de, contra o a cargo de Yopal, desde entonces, pues esa no es una condición de validez; iii) pero carece de eficacia u oponibilidad frente a otros sujetos de derechos, *antes* de su publicación. Así se condicionará en resolutive, puesto que, a la vez que configura un *acto interno de administración*, dirigido por ella hacia sí misma, también está la aludida resolución llamada a vincular con sus efectos a otros destinatarios y podría incidir en la validez de otros actos relacionados o en los que ejecutan el POAI.

## 7ª CONCLUSIONES

Vistas las aristas más protuberantes del control inmediato de legalidad que se ha ejercido respecto de la Resolución 170 del 07/05/2020, expedida por el alcalde de Yopal, en sede de constatación de la competencia de ese funcionario, así como la coherencia y concordancia con las medidas territoriales que la anteceden y justifican (modificaciones al presupuesto 2020), las que a su vez derivan del estado de excepción declarado por el Gobierno mediante el D.L. 417/2020, se ha encontrado que ajusta al ordenamiento examinado en precedencia. Se acoge así, desde una perspectiva parcialmente distinta, el concepto del Ministerio Público, quien recomendó validar

judicialmente el acto que se juzga.

Dos salvedades son pertinentes. Una relativa a la oponibilidad, acorde con el art. 65 de la Ley 1437, según se advirtió ya. La otra, respecto de la **responsabilidad técnica** de la sustentación de los ajustes del POAI 2020 de Yopal, que conciernen directamente al alcalde y a sus equipos misionales de apoyo, incluidos Secretaría de Hacienda, Planeación, Consejo de Gobierno y COMFIS, pues son esos funcionarios quienes preparan el proyecto de acto, validan sus presupuestos fácticos y certifican la conformidad con los decretos y acuerdos municipales que los preceden.

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

#### RESUELVE:

1° DECLARAR ajustada al ordenamiento examinado en motivación la Resolución 179 del 07/05/2020, expedida por el alcalde de Yopal, por la cual se modificó el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI 2020), CONDICIONADA su oponibilidad a partir de su publicación, acorde con el art. 65 de la Ley 1437.

2° ORDENAR que se remita a la Procuraduría Regional de Casanare, para que se ponderen connotaciones disciplinarias de la omisión del alcalde identificada en motivación, de las siguientes piezas del expediente digitalizado: i) R-170/2020 con la constancia de publicación; ii) oficio remisorio al Tribunal, para el CIL; iii) acta de reparto; iv) auto admisorio; y v) fallo, con constancia de notificación.

3° Por Secretaría, por los medios más expeditos disponibles, sin perjuicio de notificación procesal, remítase copia al alcalde y al gobernador de Casanare, a este con carácter informativo.

4° En firme, actualícese registro, confórmese expediente físico y archívese cuando sea viable el acceso a la sede institucional.

#### NOTIFÍQUESE

(Aprobado en sala virtual de la fecha, según Acuerdos PCSJA20-11567 y 11581 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 D.L. 491/2020 y 2 D.L. 806/2020; acta . Fallo, expediente 2020-00341-00, Resolución 170 del 07/05/2020, expedido por el alcalde de Yopal; modificaciones al POAI. Declara ajustado al ordenamiento; condiciona oponibilidad. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 18 de 18).

LOS MAGISTRADOS,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
Firma escaneada controlada; 20/08/2020. Sin asignar firma electrónica  
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

AURA PATRICIA LARA OJEDA

JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Eliana/Diego