

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Fallo. **CASANARE: Decreto 0137 del 08/05/2020**. Temática: modificaciones al presupuesto 2020, incorporación de recursos asignados por el Ministerio de Salud y Protección Social. **Decreto 0146 del 27/05/2020**. Temática: modificaciones al presupuesto 2020: adición parcial por superávit fiscal, para SSS de trabajadores del sector cultural. **Decreto 0153 del 03/06/2020**. Temática: modificaciones al presupuesto 2020, reorientación de rentas para gastos de funcionamiento, por contingencias por COVID 19. *Declara legales D-137 y 146, ilegal el D-153. Omisión de acreditación de presupuestos fácticos técnicos para reorientar rentas específicas a gastos de funcionamiento (régimen del D.L. 678/2020).*

Origen: DEPARTAMENTO DE CASANARE.
Acto: **Decretos 137, 146 y 153 del 2020**
Radicación: **850012333000-2020-00365-00** (AC 2020-00366 y 2020-00368)¹

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto de los decretos territoriales de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Ingresó para fallo el 27/08/2020.

Los Decretos 137 y 153 se remitieron a reparto el 21/07/2020 y se reenviaron al D2 el 24/07; se produjo admisión, con acumulación al D-146 (expediente 20-366), el 24/07. Ingresaron para fallo el 27/08/2020.

Provee la sala de decisión conforme al art. 125 CPACA, en sesión virtual; la providencia se suscribe con firmas escaneadas, acorde con las reglas transitorias plasmadas en Acuerdos PCSJA20-11567, 11581, 11623 y 11629 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 del D.L. 491/2020 y 2° del D.L. 806/2020.

1. ACTOS SOMETIDOS A CONTROL DE LEGALIDAD

Expediente 20-00365

1° Se trata del Decreto **0137** del 08/05/2020², expedido por el gobernador de Casanare para realizar modificaciones al presupuesto general de ingresos y gastos del departamento, vigencia fiscal comprendida entre el 01/01/2020 y el 31/12/2020. Se adicionó la suma de \$371.200.000, en el rubro 113212203 “Programas Nacionales –Otros Programas” (art. 1°) y se incorporó al presupuesto de gastos la misma suma, en el rubro G98412101 “Implementación del plan de intervenciones colectivas y fortalecimiento de la gestión de salud pública Todo El Departamento, Casanare, Orinoquia” (art. 2°); se indicó que hacen parte del decreto la Resolución # 0000626 del 22/04/2020 y el memorando 059 del 06/05/2020 (art. 3°).

2° Se invocaron como fundamentos los siguientes: la Resolución 385 de MINSALUD; los D.L. 417 y 461 de 2020. El D.E. 457/2020, los Decretos departamentales 106 y 115 de 2020.

¹ Ver control+ clic en la frase subrayada [expediente digital](#) que lleva a la carpeta del caso. Los documentos están numerados y en orden consecutivo.

² Ver expediente digital: [01- 850012333-00-2020-365 – demanda](#).

Se precisó que mediante la Resolución 0000626 del 22/04/2020¹ el Ministerio de Salud y Protección Social asignó recursos del presupuesto de gastos de funcionamiento de esa dependencia para la vigencia fiscal 2020 a los 37 departamentos; a Casanare le correspondieron \$371.200.000.

Expediente 20-00366-00

1° Se trata del Decreto **0146** del 27/05/2020³, expedido por el gobernador de Casanare para realizar modificaciones al presupuesto general de ingresos y gastos del departamento, vigencia fiscal comprendida entre el 01/01/2020 y el 31/12/2020. Se adicionó al presupuesto general de ingresos la suma de \$2.600.000.000, producto de superávit fiscal, con destino al rubro 112211 “Superávit fiscal” (art. 1°) y se incorporó al presupuesto de gastos la misma suma, en el rubro G411111 “Transferencias seguridad social del Gestor Cultura” (art. 2°).

2° Se invocaron como fundamentos los siguientes: art. 2 de la Carta; las Resoluciones 385 y 844 del MINSALUD; el D.L. 461 y el D.E. 636/2000; el Decreto departamental 115 de 2020; la Ordenanza departamental 015/2015 (art. 144) y se dijo que era necesario adoptar medidas excepcionales para brindar apoyos económicos a la población más desprotegida que se ha visto afectada con la declaratoria de la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

Expediente 20-00368-00

1° Se trata del Decreto **0153** del 03/06/2020⁴, expedido por el gobernador de Casanare para reorientar algunas rentas departamentales con destino a financiar gastos de funcionamiento, así: i) hasta el 80% de los recursos provenientes de la estampilla pro desarrollo (art. 1°); ii) hasta el 40% de los recursos provenientes de la contribución sobre contratos de obra pública de que trata la Ley 1106/2006 (art. 2°); iii) hasta el 100% de los recursos que el departamento en acatamiento a lo dispuesto en el inciso 2° del art. 111 de la Ley 99/1993, destina para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y regionales (art. 3°), iv) hasta el 60% de los recursos asignados al Fondo de Contingencias Judiciales y Administrativas del departamento, por el art. 7 de la Ordenanza 024/2017 (art. 4°), v) hasta el 50% de los recursos provenientes del recaudo de las estampillas que por mandato legal están destinados al Fondo Territorial de Pensiones (art. 5°), vi) los recursos del balance del departamento cuya destinación específica no haya sido determinada por la Constitución Política de Colombia (art. 6°), vii) hasta el 50% de los recursos recaudados por las multas y sanciones por infracciones de tránsito de que trata el art. 160 de la Ley 769/2020 (art. 7°), viii) la totalidad de los recursos destinados al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, de que trata el numeral 9° del art. 2° de la Ley 549/1999, en tanto dicha obligación de ahorro recaiga sobre las rentas departamentales (art. 8°).

Se precisó que la reorientación de las rentas tendrá efectos hasta el 31/12/2021, acorde con lo previsto en el párrafo 1° del Decreto 678 de 2020.

2° Se invocaron como fundamentos los siguientes: art. 2 de la Carta; los D.L. 637 y 678 de 2020; las Resoluciones 385 y 84 de MINSALUD; el art. 111 de la Ley 99/1993; el art. 47 de la Ley 863/2003; el art. 6 de la Ley 1106/2006, el art. 38 de la Ley 397/1997, el art. 170 del Decreto-Ley 1222; el art. 185 de la Ley 233/1995; el art. 160 de la Ley 760/200; el art. 2 de la Ley 549/1999; los arts. 242 y 248 de la Ordenanza departamental 016/2015; el art. 7 de la Ordenanza departamental 024/2017. Se dijo que el aislamiento y la emergencia sanitaria han afectado los ingresos departamentales, especialmente aquellos que soportan los gastos de funcionamiento de la administración y que por ello resultaba necesaria la reorientación de algunas rentas.

³ Ver expediente digital, carpeta EXP. 2020-00366-00, [01-850012333-00-2020-00366-00 demanda](#).

⁴ Ver expediente digital, carpeta EXP. 2020-00368-00, [01-850012333-00-2020-00368-00 demanda](#).

Fallo. Casanare. Decretos 137 y 146 (legales) y 153 (ilegal) de 2020. Modificaciones al presupuesto: incorpora recursos asignados por Ministerio de Salud; adiciona una porción de superávit 2019 para SSS sector cultural y reorienta rentas de destinación específica para gastos de funcionamiento (D.L. 678/2020), respectivamente.

3° **Observación común.** Para el trámite de control automático de legalidad se recibió para cada expediente únicamente el texto electrónico del decreto departamental.

3.1 Previo requerimiento⁵, la administración departamental allegó oficio⁶ fechado 11/08/2020 suscrito por el jefe de la Oficina de Defensa Judicial de la Gobernación de Casanare, en el cual indicó que la demora en la remisión del acto administrativo obedeció a problemas en la trazabilidad de la información, razón por la que se adoptó como política que dicha oficina sería la encargada de recibir los documentos que tengan que ver con el control inmediato de legalidad y les daría el trámite correspondiente.

3.2 Se aportó la siguiente información complementaria:

- ✓ Memorando 110-00817 del 06/05/2020 suscrito por el secretario privado de la Gobernación, dirigido al jefe de Defensa Judicial en el cual allega las certificaciones de publicación de los actos administrativos objeto de control en el portal del departamento y solicita dar pautas sobre el procedimiento por seguir para el trámite del control inmediato de legalidad, así:

Decreto 137 del 08/05/2020: publicado el 08/05/2020

Decreto 146 del 27/05/2020: publicado el 27/05/2020

Decreto 153 del 03/06/2020: publicado el 03/06/2020

- ✓ Certificaciones⁸ de fecha 15/07/2020 expedidas por la directora de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), mediante las cuales indica que los actos administrativos de la referencia fueron publicados los días 08/05/2020, 27/05/2020 y 03/06/2020 respectivamente, en la página web de la Gobernación.
- ✓ Memorando 0284 del 03/08/2020⁹ suscrito por la Secretaría de Hacienda dirigido al director de presupuesto, en el que solicita dar respuesta a los interrogantes planteados en el requerimiento emitido por el Tribunal Administrativo de Casanare.

3.2.1 Con relación al Decreto 137/2020, se allegó Memorando 059 del 06/05/2020¹⁰ suscrito por la secretaria de salud de Casanare, mediante el cual se informa que los recursos asignados a la entidad territorial mediante Resolución 00626 del 22/04/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social estarán destinados para el fortalecimiento de las acciones de vigilancia en

⁵ Requerimiento: i) El gobernador de Casanare deberá llegar los anexos, soportes documentales e información fáctica complementaria que el departamento tenga en su poder, relativa a establecer los motivos de hecho que dieron lugar a la expedición del acto administrativo, adicionales o diferentes a los que explícitamente ya consideró el Gobierno Nacional en el decreto legislativo. ii) Dicha autoridad, además, deberá certificar cuándo y por qué medio se publicaron cada uno de los decretos, pues no se allegó la respectiva constancia y explicar y justificar la demora en remitir del acto para CIL. iii) El gobernador deberá remitir copia digital de los soportes técnicos que justifican la adición de las rentas. Con relación al D-137, se dijo en el acto que hace parte del mismo Resolución # 0000626 del 22/04/2020 y el memorando 059 del 06/05/2020, sin que esa documentación hubiese sido allegada. iv) Para el caso específico del D-153, tendrá que certificarse cuál sea el valor actual de los depósitos o provisiones del departamento en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales y cuál el monto exigible del pasivo pensional (cálculo actuarial vigente) a cargo de Casanare. v) Para los tres decretos, deben aportarse los pertinentes soportes técnicos, entre ellos, cuando menos :i) decreto de liquidación del presupuesto ejecutado 2019 o acto administrativo en el que se determina el superávit fiscal de esa vigencia; ii) decreto de liquidación del presupuesto por ejecutar 2020, con todas sus modificaciones ;iii) certificación de Hacienda o Presupuesto respecto de la disponibilidad y libertad de cada una de las rentas que se incorporan o se reorientan, con relevación expresa del monto presupuestalmente previsto o constatado para cada una, según corresponda ;iv) acta del CONFIS CASANARE en que se haya considerado la novedad o el documento equivalente, relativo al estudio de marco fiscal de mediano plazo (Ley 812);y v) cuadro comparativo, certificado por el fedatario público de la administración de Casanare, que revele la alineación de cada nueva apropiación por incorporación o reorientación de rentas, con las necesidades, justificaciones o provisiones del PIE que el departamento haya adoptado en el marco de la declaratoria de calamidad pública y medidas complementarias para enfrentar la pandemia de la COVID 19. Las medidas presupuestales adoptadas deben estar justificadas de idéntica manera a los que habrían tenido que llevarse ante la asamblea departamental. El juez conductor no limita su estudio a leer la motivación del decreto departamental.

⁶ Expediente digital, documentos 15 y 16.

⁷ Expediente digital, documento 18.

⁸ Mismo enlace.

⁹ Expediente digital, documento 19.

¹⁰ Mismo enlace.

salud pública y el laboratorio en ese campo, para atender la ejecución de los planes de contingencia con ocasión del Covid-19 en lo que respecta al componente de vigilancia en el marco de la emergencia sanitaria y económica declarada por el Gobierno Nacional, asignación de recurso humano, insumos y elementos de protección personal.

3.2.1.1 Se remitió copia de la Resolución **626 del 22/04/2020**¹¹ del Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la cual se efectúa la asignación de recursos destinados al fortalecimiento de las capacidades de vigilancia en salud pública en las entidades territoriales departamentales y distritales ante la declaratoria de emergencia por el Covid-19.

De la lectura de dicha Resolución, se advierte que se asignaron recursos del presupuesto de gastos de funcionamiento del Ministerio de Salud y Protección Social para la vigencia fiscal 2020 para el departamento de Casanare (art. 1), así: (subtotal vigilancia en salud pública \$276.000.000) y (subtotal laboratorio en salud pública \$95.200.000). Total: \$371.200.000.

En su art. 2, se precisó que los recursos serían destinados a la contratación del recurso humano, gastos logísticos, insumos y elementos de protección personal, de acuerdo con los lineamientos técnicos expedidos por la Dirección de Epidemiología y Demografía.

El art. 4, dispuso que las entidades territoriales están destinadas a incorporar en sus presupuestos, los recursos asignados en la Resolución, en cumplimiento de la normatividad vigente.

3.2.2 Respeto del D. 146/2020 (modificaciones al presupuesto general de ingresos y gastos del departamento), allegó copia del D.L. 461 del 22/03/2020.

3.2.1 Igualmente, remitió la Resolución 0026 del 11/02/2020¹² del departamento de Casanare por medio de la cual se protocoliza el cierre de la vigencia fiscal 2019 de los recursos de la administración central, con un superávit por la suma de (\$86.125.793.866,52) y se discriminan las fuentes de financiación (fuente, detalle, superávit o déficit).

ACPM – Recursos ACPM:	\$2.920.587.080.
ICLD – Ingresos corrientes de libre destinación:	\$2.709.244.387.
FPLD – Desahorro FONPET libre destinación:	\$ 138.137.879.
FSEG – Fondo de seguridad:	\$9.342.531.147.
Subtotal FONPET:	\$7.582.423.258.
Subtotal régimen subsidiado:	\$4.600.040.656.
(...)	

3.2.2 Certificación del 26/05/2020¹³ expedida por el director de la Oficina de Presupuesto del departamento de Casanare, por medio de la cual se indica que, como resultado del cierre fiscal de 2019, formalizada mediante Resolución 0026 del 11/02/2020, el Fondo de Seguridad cuenta con recursos disponibles por valor de \$9.342.531.147,76, que son susceptibles de incorporar a la presente vigencia fiscal.

3.2.3 Decreto departamental n.º 0367 del 26 de diciembre de 2019,¹⁴ “por medio del cual se liquida el presupuesto general de rentas y recursos de capital y de apropiaciones del departamento de Casanare para la vigencia fiscal del 1/01/2020 al 31/12/2020”. Se fijaron las apropiaciones detallando las rentas, gastos y las fuentes de financiación.

3.3 Acerca de las disposiciones adoptadas en el Decreto 153/2020 (reorienta algunas rentas departamentales con destino a financiar gastos de funcionamiento), allegó acta n.º 20

¹¹ Mismo enlace.

¹² Mismo enlace.

¹³ Mismo enlace.

¹⁴ Expediente digital, documento 22 y 23.

de reunión realizada el 03/06/2020¹⁵ por el Consejo Departamental de Política Fiscal del departamento de Casanare – CODFIS, en la cual se discutió y analizó la reorientación de rentas del departamento de Casanare, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo 678 de 2020. La Secretaría de Hacienda hizo una propuesta encaminada a reorientar rentas en diferentes campos con el fin de financiar gastos de funcionamiento y sus consideraciones fueron acogidas por las autoridades que conforman este organismo, haciendo las pertinentes recomendaciones.

3.3.1 Dicha Secretaría, adujo que el D.L. 678 del 20/05/2020 autorizó a los gobernadores para reorientar rentas de destinación específica, con el objeto de financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial y se indicó que, además de las rentas de destinación específica, se pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la C.P. Dicho decreto adoptó como límite temporal para la reorientación el 31/12/2021.

Precisó que de acuerdo con el comité de hacienda del 02/06/2020, se pueden reorientar las siguientes rentas del departamento:

- Estampilla Prodesarrollo.
- Recursos destinados a la adquisición de áreas de Interés para Acueductos Municipales de que trata el artículo 111 de la ley 99 de 1993.
- Contribución sobre Contratos de Obras Públicas establecida por la ley 1106 de 2006.
- Los recursos provenientes del impuesto al consumo de cerveza, sifones, refajos y mezclas de que trata el artículo séptimo de la ordenanza 024 de 2017 y que están destinados a financiar el que se encuentra destinado al fondo de contingencias.
- Recursos de capital correspondiente al superávit fiscal – Fondo de Seguridad y Superávit Fiscal Prodesarrollo hasta el cien por ciento (100%).
- Los recursos provenientes de las estampillas con destinación al Fondo Territorial de Pensiones.
- Los recursos recaudados por las multas y sanciones de que trata el artículo 160 de la ley 760 de 2000, los cuales se direccionarían a gastos de funcionamiento de la Dirección de Tránsito Departamental.

Se establecieron las condiciones de la reorientación, con destino a financiar gastos de funcionamiento conforme se contempló finalmente en el Decreto 153/2020.

3.3.2 Decreto Legislativo 678 del 20/05/2020, por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la emergencia económica social y ecológica.

3.3.3 Como soporte del Decreto 153, se remitió memorando 058 del 6 de agosto de 2020¹⁶, en el que se indicó que consultado el aplicativo del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET del Ministerio de Hacienda, se obtuvo el siguiente reporte según corte a 31/12/2019:

	Pasivo pensional del sector	Aportes en pesos (31/12/2019)
Sector educación	\$44.354.953.813	\$1.858.175.390
Sector salud		\$5.888.964.661
Propósito general (DPTO)	\$158.168.658.186	\$282.836.559.846

Se aludió al **nivel de cubrimiento del pasivo pensional** así:

¹⁵ Mismo enlace.

¹⁶ Mismo enlace.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00365 (AC 2020-00366 y 2020-00368) pág. 6

	PASIVO PENSIONAL DEL SECTOR	APORTES EN PESOS (31/12/2019)	% COBERTURA	META COBERTURA PENSIONAL 2020					
SECTOR EDUCACIÓN	44.354.953.813	1.858.175.390	4,19%	55.443.692.266	125%				
SECTOR SALUD	-	5.888.964.661		-	125%				
PROPÓSITO GENERAL	158.168.658.186	282.836.559.846	178,82%	126.534.926.549	80%				
El departamento está REZAGADO, es decir, no cuenta con cálculo actuarial aprobado a 2019?									
Marque con X	<table border="1"> <tr> <td>SI</td> <td>X</td> </tr> <tr> <td>NO</td> <td></td> </tr> </table>		SI	X	NO				
SI	X								
NO									
DESAHORRO EXTRAORDINARIO - DECRETO 678 DE 2020									
EXCEDENTE SECTOR CENTRAL (>80%)	156.301.633.297,52								
APORTES POR RESERVAR EDUCACIÓN	53.585.516.876,61								
APORTES POR RESERVAR SALUD	-								
SALDO EXCEDENTE NIVEL CENTRAL	102.716.116.420,91								
MONTO ESTIMADO DESAHORRO EXTRAORDINARIO - DECRETO 678 DE 2020**									
DEPARTAMENTO REZAGADO	3.081.483.493								
DEPARTAMENTO NO REZAGADO	102.716.116.421								

2° INTERVENCIONES CIUDADANAS Y DE AUTORIDADES Y ENTIDADES CONVOCADAS

Se fijó el aviso núm. 252 del 27/07/2020¹⁷, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

2.1 El día 31/07/2020 el Ministerio de Hacienda se pronunció en los siguientes términos:¹⁸

- i) El Ministerio, como entidad encargada de definir y ejecutar la política económica fiscal del Estado, con respecto a las entidades territoriales del país, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 4712 de 2008 cumple con las funciones de asesorarlas y asistirles en materia de administración, especialmente en temas de eficiencia administrativa y fiscal, así como coordinar la ejecución de los planes y programas, cooperación y asistencia técnica.
- ii) En el marco de la autonomía administrativa de las entidades territoriales, el Ministerio no ostenta competencia funcional respecto de la aprobación o autorización de sus decisiones en materia presupuestal o fiscal.
- iii) En el presente asunto las competencias de las entidades territoriales están regladas y limitadas temporalmente para atender la crisis sanitaria.
- iv) En el marco de la emergencia, se autorizó temporalmente a gobernadores y alcaldes para realizar operaciones presupuestales, entre ellas, la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales, exceptuando las operaciones presupuestales de reorientación de rentas con destinación específica establecida por la Constitución Política en su artículo 359.

2.2 El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (afectación del fondo para atender pasivo pensional), el presidente de la Asamblea Departamental de Casanare y el representante legal de la Cámara de Comercio de Casanare, convocados a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina, no se pronunciaron durante el traslado de rigor (art. 185 Ley 1437/2011). Tampoco hubo intervención ciudadana¹⁹.

2.3 El Procurador 53 Administrativo de Casanare *no emitió concepto*.

¹⁷ Expediente digital, documento 07-AVISO NÚM.252.

¹⁸ Expediente digital, documentos 10 y 11.

¹⁹ Expediente digital, documento 24-Constancia Secretarial-2020-00365-00 ACUM. 2020-00366 y 368.

Fallo. Casanare. Decretos 137 y 146 (legales) y 153 (ilegal) de 2020. Modificaciones al presupuesto: incorpora recursos asignados por Ministerio de Salud; adiciona una porción de superávit 2019 para SSS sector cultural y reorienta rentas de destinación específica para gastos de funcionamiento (D.L. 678/2020), respectivamente.

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 Explicaciones de autoridad y memoriales de apoderado. Debe 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 departamento 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 gobernador o de los demás servidores públicos habilitados por la ley y los respectivos manuales de funciones institucionales para ejercer función pública.

1.2 Remisión tardía de actos territoriales a control judicial. El ordenamiento instrumental, que debe ser conocido por la autoridad administrativa, fija un plazo de 48 horas para someter los expedidos en desarrollo de estados de excepción al mecanismo CIL (art. 136 Ley 1437); aquí se hizo con excesiva tardanza, considerado que los decretos se expedieron el 8 de mayo (137), el 27 de mayo (146) y el 03 de junio (153), con probable ejecución de todos o buena parte de sus efectos, sin más explicación que la ausencia de seguimiento y control de dependencias de la Gobernación, respecto de actos que no permiten dudar de la procedencia de la intervención judicial inmediata e integral.

Calificar las connotaciones disciplinarias de la omisión e individualizar eventuales responsabilidades compete a la PGN, a la que se dispondrá dar noticia.

1.3 Aporte técnico esperado del Ministerio de Hacienda. Por la naturaleza del asunto y el impacto fiscal que pudieran tener los decretos que se analizan, se pidió *concepto* al Ministerio de Hacienda; el funcionario que intervino no comprendió el alcance del auto y se pronunció como si se requiriera de *autorización* para expedir el acto territorial, de lo que no se trata. Simplemente, esa dependencia dejó pasar la oportunidad de contribuir con sus luces al estudio judicial, con o sin el cual la competencia para *decidir* es privativa de esta corporación.

2ª El marco normativo de referencia. Aspectos procesales²⁰

2.1 Los Decretos 137 del 08/05/2020, 146 del 27/05/2020 y 153 del 03/06/2020 aludieron en su parte motiva a la necesidad de desarrollar, entre otros aspectos, medidas legislativas en virtud de la declaratoria de emergencia en el país por causa de la COVID-19, lo que dio lugar a que se desplegara el control inmediato e integral de legalidad, para los fines señalados en la Ley 1437, en armonía con la sentencia C-179/1994.

²⁰ 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.

Fallo. Casanare. Decretos 137 y 146 (legales) y 153 (ilegal) de 2020. Modificaciones al presupuesto: incorpora recursos asignados por Ministerio de Salud; adiciona una porción de superávit 2019 para SSS sector cultural y reorienta rentas de destinación específica para gastos de funcionamiento (D.L. 678/2020), respectivamente.

2.1.1 El **D. 137** adicionó el presupuesto general de ingresos (fuente: recursos del Ministerio de Salud) e incrementó apropiaciones para fortalecimiento de la gestión de salud pública, en el contexto de la pandemia originada por la COVID.

Por su parte, el **D.146** incorporó al presupuesto general del 2020 recursos del superávit fiscal del 2019, para apropiarlos a las necesidades de gestores del Sector Cultura, en el marco de “alivios y apoyo económico a la población, derivada de la crisis por la emergencia económica, social y ecológica” por la que atraviesa el país;

A su vez, el **D. 153** reorientó algunas rentas departamentales con destino a financiar gastos de funcionamiento, con base en el D.L. 678 del 20/05/2020 ante la crisis presupuestal de las entidades territoriales, derivada de la pandemia.

2.1.2 En ese escenario, no es necesario acudir a enfoques procesales expansivos que se sustentan en la conexidad fáctica con la emergencia sanitaria; 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. Los actos objeto de control, proferidos en los meses de mayo y junio, son posteriores 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 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 sentencia²¹.

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 [...]²².

Esos parámetros hermenéuticos contribuyen a dilucidar *cómo se ejerce el CIL* y qué efectos

²¹ 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.

²² 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).

Fallo. Casanare. Decretos 137 y 146 (legales) y 153 (ilegal) de 2020. Modificaciones al presupuesto: incorpora recursos asignados por Ministerio de Salud; adiciona una porción de superávit 2019 para SSS sector cultural y reorienta rentas de destinación específica para gastos de funcionamiento (D.L. 678/2020), respectivamente.

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 obligatorio²³.

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 gobernadores y 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 30/11/2020 (Resolución 1462/2020); la económica, feneció el 17/04/2020 (D.L. 417 del 17/03/2020) y posteriormente, mediante D.L. 637 del 06/05/2020 se volvió a declarar por 30 días más.

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**. Se prescinde de analizar el segundo, pues dejó de regir antes de producirse los actos territoriales que ahora interesan. Dice el primero:

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.

²³ 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.

Fallo. Casanare. Decretos 137 y 146 (legales) y 153 (ilegal) de 2020. Modificaciones al presupuesto: incorpora recursos asignados por Ministerio de Salud; adiciona una porción de superávit 2019 para SSS sector cultural y reorienta rentas de destinación específica para gastos de funcionamiento (D.L. 678/2020), respectivamente.

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

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

Así que 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.

5.3 Posteriormente, el Gobierno Nacional profirió el **D.L. 678 del 20/05/2020**²⁴, que dispuso, entre otros aspectos lo siguiente:

“Artículo 1. Facultades a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto. Los gobernadores y alcaldes tendrán la facultad para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia.

Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.

Parágrafo 1°. Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder del 31 de diciembre de 2021, dichas rentas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuesta. 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 637 del 6 de mayo de 2020”.

En dicho decreto, también se contemplaron créditos de tesorería para las entidades territoriales y sus descentralizadas; créditos de reactivación económica; límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales; facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias; recuperación de cartera a favor de las entidades territoriales; entre otras disposiciones. Se resalta la siguiente:

“Artículo 9. Desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET. Las entidades territoriales que hayan alcanzado una cobertura igual o superior al 80% de su pasivo pensional en el sector central, podrán solicitar independientemente de las fuentes de dicho sector, los recursos que superen dicho porcentaje con que cuentan en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET registrado a 31 de diciembre de 2019 dentro del Sistema de Información del Fonpet -SIF-, para que sean destinados por la entidad titular para los gastos en que incurra dentro de la vigencia 2020.

Los recursos del desahorro extraordinario del FONPET que hayan sido solicitados en la vigencia 2020 podrán ser utilizados inicialmente por las entidades territoriales para, conjurar los efectos que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica a que hace referencia el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, para los gastos de funcionamiento y de inversión.

Parágrafo 1. El retiro extraordinario a que se refiere el presente artículo incluirá los recursos excedentes por cubrimiento del pasivo pensional en el sector propósito general, el cual solo es aplicable en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- para aquellas Entidades Territoriales que estén cumpliendo con los requisitos de ley y que no tengan obligaciones pensionales con los sectores salud y educación o que las tengan plenamente financiadas, una vez hayan efectuado la reserva necesaria.

²⁴ Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

Parágrafo 2. Cuando las Entidades Territoriales no cuenten con la cobertura del pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación de acuerdo con las normas vigentes, para los efectos del presente artículo, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- deberá realizar el traslado de recursos que superen el porcentaje del 80% del sector Propósito General a los citados sectores.

Parágrafo 3. Las entidades territoriales que en las tres últimas vigencias no hayan obtenido cálculo actuarial aprobado en Pasivocol, sólo podrán hacer desahorro extraordinario de un 3% de los excedentes sobre una cobertura del Pasivo del Sector Central del 80%. **Parágrafo 4.** Para los efectos del presente artículo, el porcentaje de cobertura y la solicitud de retiro extraordinario de recursos en el FONPET, se aplicará únicamente para la vigencia 2020, una vez se haya comunicado el porcentaje de cubrimiento del pasivo pensional y conforme a las instrucciones que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

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. En los que ha conducido el actual ponente se ha exigido sustentación técnica clara, concreta para cada decreto, con técnica analítica similar a la que tiene prevista el ordenamiento orgánico presupuestal (D.L. 111/1996), aunque sin perder de vista las autorizaciones especiales relativas a competencia, fuentes y destinación, propias de los estados de excepción.

5.4.1 Otro enfoque, en algunas decisiones divididas y con más frecuencia mayoritarias, ha considerado suficiente la *motivación* de los actos territoriales y tomado por cierto lo que en ella se haya indicado acerca de los aspectos técnicos de las variaciones al presupuesto.

5.4.2 En esta oportunidad, dado que se trata de tres decretos departamentales que afectaron rentas diferentes y se apoyan en fuentes normativas distintas (D.L. 461 y D.L. 678), se hará el juzgamiento de los dos primeros con armonización de las tesis, hasta donde lo permita la prueba de las particularidades de cada uno.

No se reducirá el escrutinio a la motivación de los decretos, ni a que invoquen conexidad fáctica con la pandemia de la COVID 19 y con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, en el mismo contexto; en especial, con relación a la reorientación de rentas de destinación específica para atender gastos de funcionamiento, pues es indispensable conocer y determinar el monto individualizado y la disponibilidad (libertad presupuestal) de las que se pretenda afectar.

5.4.3 En ese espectro la información técnica inherente a los procesos de planeación, adopción y modificación de un presupuesto territorial, regulado estrictamente por el EOP (D.L. 111 de 1996) es uno de los pilares necesarios para identificar si se cumplen o si se han desbordado los límites que al ejercicio de las facultades otorgadas por el D.L. 461/2020 introdujo la sentencia constitucional C-169/2020, que impide que se alteren las fuentes rentísticas diseñadas por las leyes o por las ordenanzas, para los departamentos.

5.4.4 Se destaca la diferencia estructural entre un proceso ordinario declarativo provocado por una *demand*a, en el que el demandante tiene la carga de argumentación para desvirtuar presunción de legalidad (identificar normas presuntamente violadas y motivos de violación y exponer las razones fácticas, probatorias y jurídicas que pretende hacer valer) y el *control inmediato de legalidad*, que opera sin tal demanda: el juez debe acometer de oficio el análisis integral de los actos, sin más norte que su contenido, los decretos legislativos en que dijo sustentarse y, a partir de ellos, el resto del bloque de constitucionalidad y de legalidad, sin límites por principio de congruencia.

De ahí que en sede CIL no sea viable conferir a la aludida presunción de legalidad los alcances

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00365 (AC 2020-00366 y 2020-00368) pág. 13

de *medio de prueba* ni de *regla probatoria*: el acto se juzga con lo que llega al expediente; con mayor razón, cuando explícita y oportunamente se ha requerido que la autoridad administrativa ofrezca explicaciones y acreditaciones técnicas específicas, como ocurre con el CIL frente a los actos que modifican presupuesto, dado el carácter estrictamente reglado del régimen presupuestal, acorde con la Carta y el EOP (D.L. 111 de 1996), que se hizo valer en estos procesos acumulados desde su admisión.

6ª EL CASO CONCRETO

6.1 **Decreto 137 del 08/05/2020 (expediente 2020-00365-00)**: dispuso en concreto lo siguiente:

Art. 1: Adicionar al presupuesto general de ingresos de la vigencia fiscal 2020, la suma de \$371.200.000, de acuerdo con la siguiente descripción:

CÓDIGO	NOMBRE	VALOR	FUENTE
I	INGRESOS PRESUPUESTO GENERAL DEL DEPARTAMENTO	371.200.000,00	
I1	INGRESOS ADMINISTRACION CENTRAL	371.200.000,00	
I13	FONDOS ESPECIALES	371.200.000,00	
I132	FONDO LOCAL DE SALUD	371.200.000,00	
I1321	INGRESOS CORRIENTES	371.200.000,00	
I13212	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	371.200.000,00	
I132122	OTRAS PARTICIPACIONES NACIONALES	371.200.000,00	
I13212206	Programas Nacionales - Otros Programas.	371.200.000,00	PNAL

Art. 2: Incorporar al presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020, la suma de \$371.200.000, de acuerdo con la siguiente descripción:

CÓDIGO	NOMBRE	VALOR	FUENTE
G9	GASTOS DE INVERSION	371.200.000,00	
G98	SECRETARIA DE SALUD	371.200.000,00	
G98412	PROGRAMA: FOMENTANDO LA SALUD Y LA CALIDAD DE VIDA, CON ENTORNOS Y ESTILOS DE VIDA SALUDABLES, GESTIÓN SECTORIAL, TRANSECTORIAL Y COMUNITARIA.	371.200.000,00	
G984121	SUBPROGRAMA: IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE SALUD PÚBLICA DE INTERVENCIONES COLECTIVAS, Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LA SALUD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE CASANARE	371.200.000,00	
G98412101	Implementación del plan de intervenciones colectivas y fortalecimiento de la gestión de salud pública Todo El Departamento, Casanare, Orinoquia	371.200.000,00	PNAL

Art. 3: Hacen parte integral del presente decreto, la Resolución 000626 del 22/04/2020 y el memorando 059 del 06/05/2020.

Art. 4: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

6.1.1 **Motivación del acto**: Se aludió a la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social desde el 11/03/2020 con ocasión del brote del COVID 19, así como al D.L. 417/2020 que declaró emergencia económica, social y ecológica. Precisó que dicho Ministerio solicitó al de Hacienda y Crédito Público, recursos para atender la emergencia, razón por la que, mediante Resolución 942/2020, se adicionaron al presupuesto de gastos de funcionamiento del Ministerio de Salud, recursos para el fortalecimiento institucional del sistema de vigilancia en salud pública a nivel territorial, mediante el mejoramiento de la capacidad de respuesta.

Indicó que mediante Resolución 000626 del 22/04/2020²⁵, el Ministerio de Salud y

²⁵ “Por la cual se efectúa la asignación de recursos destinados al fortalecimiento de las capacidades de vigilancia en salud pública en las entidades territoriales departamentales y distritales ante la declaratoria de emergencia por el nuevo COVID-19”.

Fallo. Casanare. Decretos 137 y 146 (legales) y 153 (ilegal) de 2020. Modificaciones al presupuesto: incorpora recursos asignados por Ministerio de Salud; adiciona una porción de superávit 2019 para SSS sector cultural y reorienta rentas de destinación específica para gastos de funcionamiento (D.L. 678/2020), respectivamente.

Protección Social resolvió irrigar recursos del presupuesto de gastos de funcionamiento de dicho Ministerio para la vigencia fiscal 2020 a los 37 departamentos, asignando a Casanare un total de \$371.200.000, distribuidos así:

Entidad territorial	Subtotal vigilancia en salud pública	Subtotal laboratorio de salud pública	Total
Casanare	\$276.000.000	\$95.200.000	\$371.200.000

Señaló que dicha resolución, ordenó a las entidades territoriales incorporar en los presupuestos, los recursos asignados y contempló como soporte normativo, el mismo acto administrativo.

Por último, mencionó el D.L. 461 del 22/03/2020 que autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes a la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales en el marco de la emergencia declarada por el D.L. 417.

6.1.2 *Análisis CIL del acto territorial:* Dilucidar si el Decreto 137 del 08/05/2020 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.

6.1.2.1 Se invocó expresamente el D.L. 417 del 17/03/2020 (primera emergencia económica, social y ecológica), aunque en rigor, para aquella época, ya se había declarado la segunda emergencia en tal sentido mediante el D.L. 637 del 06/05/2020; además, se hizo referencia a la emergencia sanitaria por la que atraviesa el país, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Esta última, se ha venido prorrogando y actualmente se extiende hasta el mes de noviembre de 2020.

6.1.2.2 En ese contexto, la adición del presupuesto general de ingresos y gastos en la suma de \$371.200.000, se funda directamente en dos motivos:

- ✓ Para cuando se profirió el acto territorial D.137, se encontraba vigente el D.L. 461/2020, que facultó a los gobernadores y alcaldes para que reorientaran 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. Se acudió directamente al D.L. 461 que, en efecto, permitió temporalmente realizar movimientos presupuestales sin acudir a la asamblea departamental, siempre y cuando se cumpla con el factor *conexidad* (hacer frente a las causas que motivaron la emergencia).

6.1.2.3 Dichas modificaciones al presupuesto de la vigencia 2020, devienen directamente de lo dispuesto en la Resolución 626 del 22/04/2020, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se asignaron recursos a los diferentes departamentos, entre ellos a Casanare, para atender dos puntos esenciales: i) vigilancia en salud pública y; ii) laboratorio en salud pública. Se asignó la suma de \$371.200.000, que **debía** incorporarse en el presupuesto del departamento para la vigencia 2020, en virtud del mandato consignado en el art. 4 de la referida resolución, el cual dispuso que *“los recursos debían incorporarse al presupuesto de la respectiva entidad territorial y el fundamento lo sería, la propia Resolución 626”*.

6.1.3 El D.137 incorporó al presupuesto general de ingresos la suma aludida y soportada en precedencia, ingresos provenientes de la administración nacional central – otras participaciones nacionales – programas nacionales (otros programas) y, a su vez, la apropió en el presupuesto de gastos de inversión en los siguientes programas y subprogramas: i)

Programa: fomentando la salud y la calidad de vida, con entornos y estilos de vida saludables, gestión sectorial, transectorial y comunitaria; ii) subprograma: implementación del programa de salud pública de intervenciones colectivas y fortalecimiento de la gestión de la salud pública en el departamento de Casanare.

6.1.4 En ese sentido, el D.137 tiene sólido soporte técnico probatorio específico en la Resolución nacional 626 del 22/04/2020 (fuente del ingreso adicional por asignación de recursos nacionales) y en el memorando departamental 059 del 06/05/2020, mediante el cual se informó al director de presupuesto por parte de la Secretaría de Salud Departamental la disponibilidad de la fuente y su destinación, de manera que se acreditó además el elemento de *conexidad* al que se aludió en el marco dogmático, pues se tiene certeza de que los recursos asignados están dirigidos a los propósitos nacionales contemplados en la Resolución 626/2020 en el marco de la crisis de las entidades territoriales derivada de la pandemia por COVID 19.

Así las cosas, en consideración a que las modificaciones efectuadas en el acto territorial bajo estudio, están autorizadas tanto por el D.L. 461/2020 (competencia directa del gobernador), como por lo ordenado en la Resolución 626 del 22/04/2020, aunado a que se cumple con el factor de *conexidad* en el contexto de la emergencia sanitaria y la emergencia económica, social y ecológica por la pandemia de la COVID, acorde con los documentos adicionales allegados por el departamento, habrá lugar a declararlo ajustado al ordenamiento jurídico, pues superó el filtro CIL para eventos de modificaciones al presupuesto, sin que fuera necesario acudir a las corporaciones de elección popular, en este caso, asamblea departamental.

6.2 **Decreto 146 del 27/05/2020 (expediente 2020-00366-00)**: En la parte resolutive del D.146 se contempló lo siguiente:

Art. 1: Adicionar al presupuesto general de ingresos de la vigencia fiscal 2020, la suma de \$2.600.000.000, de acuerdo con la siguiente descripción:

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	VALOR	FUENTE
I	INGRESOS PRESUPUESTO GENERAL DEL DEPARTAMENTO	2.600.000.000,00	
I12	RECURSOS DE CAPITAL	2.600.000.000,00	
I122	SUPERÁVIT FISCAL.	2.600.000.000,00	
I1221	SUPERÁVIT FISCAL.	2.600.000.000,00	
I12211	Superávit Fiscal	2.600.000.000,00	SFFS

Art. 2: Incorporar al presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020, la suma de \$2.600.000.000, de acuerdo con la siguiente descripción:

CÓDIGO	NOMBRE	VALOR	FUENTE
G	PRESUPUESTO DE GASTOS 2020	2.600.000.000,00	
G4	TRANSFERENCIAS	2.600.000.000,00	
G41	TRANSFERENCIAS DE PARTICIPACIÓN DE RECURSOS	2.600.000.000,00	
G411	AL SECTOR PUBLICO	2.600.000.000,00	
G4111	AL NIVEL DEPARTAMENTAL	2.600.000.000,00	
G41111	TRANSFERENCIAS GESTOR CULTURAL	2.600.000.000,00	
G411111	Transferencias seguridad social del Gestor Cultura	2.600.000.000,00	SFFS

Art. 3: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

6.2.1 **Motivación del acto**: Además de aludir al D.L. 461 del 22/03/2020, cuyo espectro ya se indicó, señaló que el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31/08/2020 (R/844 de 2020).

Resaltó que es necesario adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyo

económico a la población más desprotegida, en el marco de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. Los habitantes requieren de la atención mediante medidas extraordinarias tendientes a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias y financieras, entre otras, que pueden verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por los efectos de la crisis.

6.2.2 Análisis CIL del acto territorial: Aunque para la fecha en la que fue expedido el D.146, ya existía en el ordenamiento el D.L. 678 del 20/05/2020, las adiciones en el presupuesto se fundaron en el D.L. 461/2020, así como en la Ordenanza 015/2015 (Estatuto Departamental de Presupuesto). En la motivación del acto, se aludió a la crisis que se ha derivado de la emergencia económica, social y ecológica producto de la pandemia por la COVID, la cual ha afectado el mínimo vital de los habitantes del departamento, razón por la que son necesarios apoyos económicos y alivios en las obligaciones de la población.

6.2.2.1 En virtud de lo anterior, se adicionó al presupuesto de ingresos y gastos, la suma de \$2.600.000.000, provenientes de *superávit fiscal* con destino al rubro G411111 “Transferencias seguridad social del Gestor Cultura”.

6.2.2.2 Dentro de los documentos que se allegaron al expediente como fundamento del acto territorial en mención, se destaca la Resolución 0026 del 11/02/2020²⁶ del departamento de Casanare, por medio de la cual se protocoliza el cierre de la vigencia fiscal 2019 de los recursos de la Administración central, con un superávit por la suma de \$86.125.793.866,52, así como *certificación* del 26/05/2020²⁷ expedida por el director de la Oficina de Presupuesto del departamento de Casanare, en la que se precisa que como resultado del cierre fiscal de 2019, el **Fondo de Seguridad** cuenta con recursos disponibles por valor de \$9.342.531.147,76, que son susceptibles de incorporar a la presente vigencia fiscal.

También se remitió el Decreto 367/2019²⁸ que liquidó el presupuesto general de rentas y recursos de capital y de apropiaciones del departamento de Casanare para la vigencia fiscal del 1/01/2020 al 31/12/2020.

6.2.2.3 Con dichos soportes se acreditó la existencia de un superávit fiscal, así como de disponibilidad de recursos del “Fondo de Seguridad” susceptibles de incorporar al presupuesto por la suma de \$9.342.531.147; de esas partidas se tomó la fracción de \$2.600.000.000. apropiados para gestores culturales, según la motivación explícita del D-146, con destino al rubro presupuestal G411111 “Transferencias seguridad social del Gestor Cultura”.

6.2.3 No se pasa por alto que el departamento no cumplió integralmente con la carga que le fue impuesta desde el auto admisorio, relativa a aportar: i) (...); ii) acta del CONFIS CASANARE en que se haya considerado la novedad o el documento equivalente, relativo al estudio de marco fiscal de mediano plazo (Ley 812); y iii) cuadro comparativo, certificado por el fedatario público de la administración de Casanare, que revele la alineación de cada nueva apropiación por incorporación o reorientación de rentas, con las necesidades, justificaciones o previsiones del PAE que el departamento haya adoptado en el marco de la declaratoria de calamidad pública y medidas complementarias para enfrentar la pandemia de la COVID 19.

6.2.4 Pese a esas carencias, los dos aspectos cruciales para el análisis técnico en sede judicial tienen comprobación satisfactoria, a saber: i) origen, naturaleza y disponibilidad de la renta incorporada, que lo son una parte de los recursos del superávit fiscal del 2019, esto es, de los que previó el D.L. 461/2020 (art. 1°), pues se tomaron del saldo disponible del Fondo de Seguridad, esto es, una renta de destinación específica; y ii) apropiación con destino a fines conexos con la pandemia de la COVID 19, expresamente autorizados por ese estatuto legislativo, en la medida en que se ha revelado que se trata de ofrecer apoyo para la seguridad

²⁶ Mismo enlace.

²⁷ Mismo enlace.

²⁸ Expediente digital, documento 22 y 23.

social de los trabajadores del sector de la cultura.

6.2.4.1 Aunque no se allegó el PAE Casanare, por fallos anteriores se sabe que por D-115 del 23/03/2020 Casanare declaró calamidad pública y se ordenó adoptarlo por el CGRD, acto que se juzgó y por mayoría se encontró ajustado al ordenamiento en sentencia del 11/06/2020 (expediente 20-00075 D1); en su espectro ya se han ponderado otras modificaciones al presupuesto, entre ellas, por D-124 del 01/04/2020 (sentencia D1 del 25/06/2020, expediente 20-00182), de manera que la alineación del acto territorial presupuestal con la emergencia sanitaria no amerita dudas fácticas.

6.2.4.2 Desde luego, debe entenderse que el presupuesto, como se indica en el D.L. 111/1996, es una *autorización máxima de gasto*, que por sí solo no compromete la renta apropiada; luego la responsabilidad por el cálculo técnico de lo que pueda haberse ejecutado o llegarse a ejecutar con el rubro concernido (\$2.600 millones), corre enteramente por cuenta de la Administración; serán esas autoridades ordenadoras del gasto y los órganos de control, cuando corresponda, quienes deban ocuparse de las justificaciones relativas a la ejecución propiamente dicha, partida por partida y con la periodicidad que no revelaron al juez. El escrutinio aquí es todavía en plano abstracto, frente al ordenamiento, sin connotaciones de paz y salvo anticipado por lo que hagan con esas apropiaciones.

6.2.4.3 Ni la incorporación del superávit del 2019, ni la apropiación para fines relativos a brindar seguridad social en salud a población vulnerable, alteran leyes ni ordenanzas que permitieron el recaudo que ha generado los recursos de balance disponibles y reorientados, exigencias que deben verificarse por mandato de la sentencia constitucional C-169/2020, que declaró exequibilidad condicionada del D.L. 461/2020.

6.2.4.4 También se tiene presente que, cuando menos, el D.L. 561/2020, permitió destinar otras rentas específicas al sector de trabajadores de la cultura; en su motivación se indicó que las restricciones de movilidad y la cesación de actividades que generan aglomeración de personas, dejó a esas personas en alto grado de vulnerabilidad por no poder seguir realizando sus expresiones económicamente productivas, como se examinó por esta corporación en sentencia D1 del 10/09/2020, que se ocupó del D-148 del 01/06/2020 (expediente 20-00367).

6.3 **Decreto 153 del 03/06/2020 (expediente 2020-00368-00)**: En dicho acto territorial, se dispuso lo siguiente:

“Art. 1. Reorientar, con destino a financiar gastos de funcionamiento, hasta el 80% de los recursos provenientes de la estampilla pro desarrollo. El 20% restante seguirá destinándose al Fondo Territorial de Pensiones de Casanare, de acuerdo con lo dispuesto en la Ordenanza 016 de 2015.

Art. 2. Reorientar, con destino a financiar gastos de funcionamiento, hasta el 40% de los recursos provenientes de la contribución sobre contratos de obra pública de la que trata la Ley 1106 de 2006.

Art. 3. Reorientar, con destino a financiar gastos de funcionamiento, hasta el 100% de los recursos que el departamento, en acatamiento a lo dispuesto en el inciso 2 del art. 111 de la Ley 99/93, para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y regionales.

Art. 4. Reorientar, con destino a financiar gastos de funcionamiento, hasta el 60% de los recursos asignados al fondo de contingencias judiciales y administrativas del departamento, por el art. 7 de la Ordenanza 024 de 2017.

Art. 5. Reorientar, con destino a financiar gastos de funcionamiento, hasta el 50% de los recursos provenientes del recaudo de las estampillas que por mandato legal están destinados al Fondo Territorial de Pensiones.

Art. 6. Reorientar, con destino a financiar gastos de funcionamiento, los recursos del balance del

departamento cuya destinación específica no haya sido determinada por la Constitución Política.

Art. 7. Reorientar, hasta el 50% de los recursos recaudados por las multas y sanciones por infracciones de tránsito de que trata el art. 160 de la Ley 769/2002, para financiar gastos de funcionamiento de la Dirección de Tránsito y Transporte de Casanare.

Art. 8. Reorientar, con destino a financiar gastos de funcionamiento, la totalidad de los recursos destinados al Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, de que trata el numeral 9 del art. 2 de la Ley 549/1999, en tanto dicha obligación de ahorro recaiga sobre el departamento de Casanare.

Art. 9. La reorientación de las rentas a las que se refiere el presente decreto, tendrá efectos hasta el 31/12/2021, en virtud de lo señalado en el parágrafo 1 del art. 1 del Decreto 678 del 20/05/2020.

Art. 10. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

6.3.1 Motivación del acto: Se hizo alusión a la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como al D.L. 678 del 20/05/2020, que autoriza a los gobernadores a reorientar rentas de destinación específica, con el objeto de financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial. Precisó que en el art. 2 del D.L. 678, se autorizó reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política; además, en el parágrafo 1 del art. 1 se indicó que el límite temporal para la reorientación de las rentas, sería hasta el 31/12/2021.

De otra parte, indicó que el 18/05/2020, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó un estudio que contiene la aproximación a las implicaciones presupuestales que se pueden derivar de la pandemia y que algunas leyes y ordenanzas han establecido destinaciones específicas a diferentes recursos de las entidades territoriales, lo que limita la maniobrabilidad financiera de dichas fuentes de ingreso, especialmente en su orientación hacia gastos de funcionamiento.

6.3.2 Adicionalmente, se invocaron las siguientes normas de carácter permanente:

- ✓ Inciso 2 del art. 111 de la Ley 99/93 que hace referencia a la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales. Precisa que los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.
- ✓ Art. 47 de la Ley 863/2003 que establece que los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de retención equivalente al 20% con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento.
- ✓ Art. 6 de la Ley 1106/2006 que establece que todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición del valor de los existentes, deberán pagar una contribución equivalente al 5% del valor total del correspondiente contrato.
- ✓ El art. 38 de la Ley 397/97 autorizó a las asambleas y concejos para crear una estampilla pro cultura.
- ✓ El art. 170 del Decreto 1222 autorizó a las asambleas para ordenar la emisión de estampillas *pro desarrollo departamental*, cuyo producido se destinará a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva.

- ✓ El art. 242 de la Ordenanza 016 de 2015, adoptó en el departamento de Casanare la estampilla pro desarrollo departamental. Mediante Ordenanza 016 de 2015 se introdujo la estampilla pro cultura.
- ✓ El art. 7 de la Ordenanza 024 de 2017 estableció que, del recaudo total del impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos, el 5% se destinaría al Fondo de Contingencias Judiciales y Administrativas del departamento.
- ✓ El numeral 9 del art. 2 de la Ley 549/99, establece que se debe destinar al Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Precisó que Casanare tiene cubierto su pasivo pensional con el ahorro que posee en el FONPET, pero por tratarse de un recurso con destinación específica, establecida por la Ley 549/99, el porcentaje será objeto de reorientación.

6.3.3 Por último, indicó que, para atender la financiación de gastos de funcionamiento, es necesario reorientar la destinación de algunas rentas del departamento, así como los recursos del balance que por mandato de la ley o de ordenanza, tienen destinación específica. Resaltó que el Consejo Departamental de Política Fiscal CODFIS, recomendó la reorientación de rentas en los términos del Decreto 678/2020.

6.3.4 *Análisis CIL del acto territorial*: El Decreto 153 invocó la emergencia económica, social y ecológica declarada nuevamente mediante el D.L. 637 del 06/05/2020, así como el **D.L. 678** del 20/05/2020 que amplió significativamente el margen de maniobra presupuestal de los entes territoriales, como ya se indicó. Tales *nuevas* facultades se concedieron ante la crisis que afrontan aquellas para sostener funcionamiento, como consecuencia de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

Las medidas adoptadas en el acto territorial también estuvieron fundadas en estudio realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dirección General de Apoyo Fiscal), diagnóstico que se dijo sustenta el desarrollo legislativo. Dicho estudio no se allegó por el departamento ni por el Ministerio, pero se tiene por suficiente la motivación del aludido D.L. 678/2020.

6.3.4.1 Como soportes a las determinaciones adoptadas en el D.153, se remitió acta n.º 20 de reunión realizada el 03/06/2020²⁹ por el Consejo Departamental de Política Fiscal del departamento de Casanare – CODFIS, en la cual se discutió y analizó la reorientación de rentas del departamento de Casanare, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo 678 de 2020, así como memorando 058 del 6 de agosto de 2020³⁰, que contiene reporte del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET del Ministerio de Hacienda, con el estado de obligaciones según corte al 31/12/2020.

6.3.4.2 No se allegaron los documentos técnicos exigidos en el auto admisorio, que permitan identificar disponibilidad y libertad de **cada una de las rentas que se incorporan o se reorientan, con revelación expresa del monto presupuestalmente previsto o constatado para cada una, según corresponda**; ni cuadro comparativo, certificado por el fedatario público de la administración de Casanare, que revele la alineación de cada nueva apropiación por incorporación o reorientación de rentas, con las necesidades, justificaciones o previsiones del déficit presupuestal originario para atender los gastos de funcionamiento.

6.3.4.3 Vista el acta 20 del 03/06/2020, se encuentra que analizó las diversas rentas que el CODFIS estimó viable reorientar; sin embargo, en ese documento no se identifica el monto de

²⁹ Mismo enlace.

³⁰ Mismo enlace.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00365 (AC 2020-00366 y 2020-00368) pág. 20

ninguna de ellas, ni se precisan saldos disponibles sobre los cuales pudiera adoptar determinaciones presupuestales el gobernador, para apropiarlas a cubrir funcionamiento del departamento.

6.3.4.4 Ese cometido tampoco lo llena el memorando 58 del 06/08/2020, pues únicamente ilustra acerca del estado del pasivo territorial en el FONPET.

6.3.4.5 En cambio, la Administración optó por aportar ociosamente lo que no se le pidió ni se necesita, por ejemplo, copia de decretos legislativos y de resoluciones nacionales que nada clarifican acerca de lo indagado por el juez, desde la admisión de la actuación.

6.3.4.6 El resultado del análisis en sede CIL de las rentas reorientadas en el D.153/2020 es el siguiente:

Medida. Reorientación para gastos de funcionamiento, de:	Observación. En todas, según D.L. 678/2020	
ARTÍCULO 1.- Hasta el 80% de los recursos provenientes de la estampilla Prodesarrollo.	Aprobada por el Consejo Departamental de Política Fiscal del departamento de Casanare – CODFIS. No hay soportes. Se desconoce monto disponible.	
ARTÍCULO 2.- Hasta el 40% de los recursos provenientes de la contribución sobre contratos de obra pública de que trata la Ley 1106 de 2006.		
ARTÍCULO 3.- Hasta el 100% de los recursos que el departamento, en acatamiento a los dispuesto por el inciso segundo del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, destinada a la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y regionales.		
ARTÍCULO 4.- Hasta el 60% de los recursos asignados al fondo de contingencias judiciales y administrativas del departamento, por el artículo 7 de la Ordenanza 024 de 2017		
ARTÍCULO 5. Hasta el 50% de los recursos provenientes del recaudo de las estampillas que por mandato legal están destinados al Fondo Territorial de Pensiones.		Aprobada por el Consejo Departamental de Política Fiscal del departamento de Casanare – CODFIS. Se conoce el reporte del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET del Ministerio de Hacienda, según corte al 31/12/2020; se desconoce el cálculo o soporte de las rentas presuntamente disponibles.
ARTICULO 6.- Los recursos del balance del departamento cuya destinación específica no haya sido determinada por la Constitución Política de Colombia.		Aprobada por el Consejo Departamental de Política Fiscal del departamento de Casanare – CODFIS. No hay más soportes; se desconoce monto disponible.
ARTÍCULO 7.- Hasta el 50% de los recursos recaudados por las multas y sanciones por infracciones de tránsito de que trata el artículo 160 de la ley 769 de 2002, para financiar gastos de funcionamiento de la Dirección de Tránsito y Transporte departamental.		
ARTÍCULO 8.- Totalidad de los recursos destinados al Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, de que trata el numeral 9 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, en tanto dicha obligación de ahorro recaiga sobre las rentas del departamento de Casanare.		Aprobada por el Consejo Departamental de Política Fiscal del departamento de Casanare – CODFIS. Se conoce reporte del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET del Ministerio de Hacienda, según corte al 31/12/2020; no hay más soportes, se desconoce monto disponible de dichos recursos.

6.3.5 En las condiciones indicadas en precedencia, se tiene que si bien el D.L. 678/2020 permitió apropiar rentas que se diseñaron con otra destinación específica para atender gastos de funcionamiento y facultó a los gobernadores para hacerlo por decreto, *desde admisión del CIL se previno expresa y oportunamente la necesidad de identificar y sustentar con la prueba idónea cada una de las rentas (saldos disponibles) que se reorientaron.*

6.3.5.1 La Gobernación de Casanare omitió esas revelaciones concretas y *nada probó*, pues se limitó a enunciados abstractos en el acta 20 del CODFIS y el memorando 58 tampoco clarifica lo requerido.

6.3.5.2 Podría encontrarse con la armonización de la ordenanza que votó el presupuesto del 2020 y el acto del gobernador que liquidó el *proyectado*, información para identificar el *monto inicial* de las apropiaciones que se reorientaron; pero esos actos, que se expidieron en el año 2019, carecen de capacidad técnica para establecer *cuánto se había ejecutado y cuáles eran los remanentes disponibles* para reasignar a gastos de funcionamiento, en la fecha en que se produjo el D-153, pasados más de cinco (5) meses de gestión administrativa. De todas las precisiones exigidas en el auto admisorio, su ausencia es la que mayor incidencia tiene en el sentido del fallo.

6.3.5.3 Se le adiciona la carencia de estudio de impacto fiscal; las proyecciones pasaron por el CODFIS, pero la superficialidad de los análisis del acta 20 impide examinar detalles acerca de los cálculos y soportes que se hayan tenido en cuenta para determinar el comportamiento de las rentas inicialmente previstas para atender los gastos de funcionamiento; cuál era el presunto déficit previsible y cómo y por qué se necesitaba absorberlo de la manera que se dispuso en el D-153/2020.

6.3.6 Según se indicó en marco teórico, no basta que en la motivación del decreto territorial se consignen cifras; la presunción de legalidad no es medio ni regla de prueba y esos datos, *dichos o escritos* por la autoridad administrativa, son insuficientes para realizar escrutinio judicial serio en la dimensión técnica propia de las dinámicas para conformar o modificar un presupuesto territorial. Pese a la advertencia judicial oportuna (auto admisorio) la Administración optó por ocultar los soportes y análisis que haya hecho, luego ha de atenerse a las consecuencias.

7ª Conclusión: Los Decretos 137 del 08/05/2020 y 146 del 27/05/2020 se declararán ajustados al ordenamiento, por superar el filtro CIL al que se aludió más arriba.

El Decreto 153 del 03/06/2020 se anulará, por haberse omitido la revelación y acreditación de la información técnica necesaria para confrontarlo con las habilitaciones del D.L. 678/2020 y el régimen de conformación y modificación del presupuesto departamental, acorde con el D.L. 111 de 1996.

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 AJUSTADOS AL ORDENAMIENTO que se examinó los Decretos 137 del 08/05/2020 y 146 del 27/05/2020, expedidos por el gobernador de Casanare, por los cuales se adoptaron las modificaciones al presupuesto de la vigencia 2020 identificadas en la motivación.

2° DECLARAR NULO el Decreto 153 del 03/06/2020, expedido por el gobernador de Casanare, por el cual se reorientaron rentas con destino a gastos de funcionamiento en la vigencia 2020, por las deficiencias de acreditación de sus presupuestos técnicos señalados en la parte considerativa.

3° Remítase copia de los decretos departamentales identificados en precedencia, de

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00365 (AC 2020-00366 y 2020-00368) pág. 22

las actas de reparto de los tres expedientes acumulados y del presente fallo, a la Procuraduría General de la Nación (nivel central) para que, si lo tiene a bien, examine las eventuales connotaciones disciplinarias de la notoria mora en que se incurrió para someter a CIL dichos decretos, según las precisiones de la motivación.

4° Por Secretaría, por los medios más expeditos disponibles, sin perjuicio de notificación procesal, remítase copia al gobernador de Casanare, al presidente de la Asamblea Departamental de Casanare y al contralor departamental.

5° En firme, actualícese registro, prescídase de conformar expediente físico, consérvese el repositorio digital institucional; déjese copia física impresa del fallo y archívese cuando sea viable el acceso a la sede institucional.

NOTIFÍQUESE

(Aprobado en sala virtual de la fecha, según Acuerdos PCSJA20-11567, 11581, 11623 y 11629 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 del D.L. 491/2020 y 2° del D.L. 806/2020; acta . Fallo, expediente 2020-000365-00 (AC 2020-000366 y 2020-000368), Decretos 137 y 146 – legales y 153 de 2020, ilegal, expedidos por el gobernador de Casanare. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 22 de 22).

LOS MAGISTRADOS,



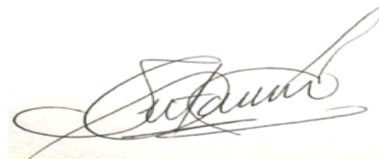
D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2

Firma escaneada controlada; 24/09/2020. Sin asignar firma electrónica

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ



AURA PATRICIA LARA OJEDA



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Eliana