

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Fallo de mérito p3<sup>1</sup>. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Conexidad fáctica y fuente de habilitación normativa que excede de la legislación permanente preexistente. **Nunchía: Decreto 041 del 08/07/2020**. Temática: modificaciones al presupuesto 2020, reorienta rentas para otorgar subsidios en tarifas de servicios públicos domiciliarios, contingencias por la COVID 19; desarrolla D.L. 461 y 580/2020.

Origen: MUNICIPIO DE NUNCHÍA.  
Acto: **Decreto 41 del 08/07/2020**  
Radicación: **850012333000-2020-00407-00<sup>2</sup>**

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del decreto territorial de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Caso repartido al D3 el 28/07/2020, remitido al D2 por compensación. Ingresó para fallo el 08/09/2020.

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 Acuerdo PCSJA20-11632 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. ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

1° Se trata del Decreto 041 del 08/07/2020 emitido por el alcalde de Nunchía<sup>3</sup>, “Por medio del cual se realizan operaciones de créditos y contra créditos dentro del presupuesto de gastos o apropiaciones del municipio de Nunchía, para la vigencia fiscal 2020”.

1.1 En concreto, se dispuso crear tres nuevos rubros dentro del presupuesto “gastos del municipio de Nunchía” de la actual vigencia fiscal (art.1)<sup>4</sup>; se ordenó efectuar operaciones de contra créditos de inversión del sector de agua potable y saneamiento para el progreso (subprograma continuidad), por la suma de \$57.108.848 (art. 2), así como operaciones de créditos adicionales por el mismo valor (art. 3), en dichos sector y programa, al parecer para otorgar alivios a la tarifa del pago de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, según el contexto normativo al que se acudió.

2° Se invocaron como fundamentos: la Ley 1551/2012; Decreto 111/1996; Acuerdo 016 del 29/11/2019 (aprueba presupuesto general de rentas y recursos de capital y presupuesto de apropiaciones del municipio para la vigencia fiscal 2020); Decreto 0100.02.059 del 10/12/2019 (liquidación del presupuesto general de rentas y recursos de capital y el presupuesto de apropiaciones el municipio); Acuerdo Municipal 005 del 29/06/2020 (modificaciones al presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos o apropiaciones del municipio de Nunchía, con el fin de armonizar el presupuesto municipal con el plan de desarrollo); D.L. 417/2020 que declaró emergencia económica, social y ecológica; D.L.461/2020 que facultó a gobernadores y alcaldes a reorientar las rentas de destinación

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

<sup>2</sup> 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 01- decreto 040 del 02/07/2020.

<sup>4</sup> Relativos a pago de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en atención a la emergencia por el COVID 19.

específica con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria de emergencia y D.L.580/2020 (medidas en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica).

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico del decreto municipal, junto con las constancias de publicación en la cartelera oficial y la página web del municipio<sup>5</sup>. De igual forma se aportó la siguiente información complementaria:

- Comunicación de fecha 19/06/2020<sup>6</sup> suscrita por el director de la UAESP – Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Nunchía dirigida al alcalde, mediante la cual realizó el cobro de la suma de \$52.294.695 por concepto del pago de la factura correspondiente al mes de abril de 2020, de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo con sus respectivos subsidios a los hogares de esa entidad territorial.
- Solicitud de disponibilidad presupuestal n.º 0179 del 02/06/2020<sup>7</sup>, cuyo objeto corresponde al: “pago de la factura del mes de mayo del presente año como alivio económico a los hogares nunchianos debido a la pandemia del Covid-19”.
- Acuerdo 016 del 29 de noviembre de 2019 proferido por el Concejo de Nunchía<sup>8</sup>, mediante el cual se fija el presupuesto general de rentas y recursos de capital de Nunchía para la vigencia fiscal comprendida del 01/01/2020 y el 31/12/2020 en la suma de \$15,391,103,063.00. Contiene los siguientes anexos técnicos: 1) Detalles de los ingresos, 2) Detalles de los gastos de funcionamiento, 3) Gastos de inversión por unidades ejecutoras.
- Constancia de publicación del Acuerdo n.º 016 de 2019 en la cartelera y en la página web del municipio<sup>9</sup>.
- Decreto n.º DA. 0100.02.01-059 del 10/12/2019<sup>10</sup>, por el cual se liquida el presupuesto general del municipio de Nunchía para la vigencia fiscal comprendida entre el 01/01/2020 y el 31/12/2020. Dentro de las disposiciones relevantes de dicho decreto, se destacan las siguientes:

*Se liquidó el presupuesto de rentas y recursos de capital de Nunchía para la vigencia fiscal comprendida entre el 01/01/2020 y el 31/01/2020 en la suma de \$15.391.103,063.*

*Se liquidó el presupuesto de gastos de funcionamiento del municipio de Nunchía para la vigencia fiscal comprendida entre el 01/01/2020 y el 31/01/2020 en la suma de \$3.053.443.826.*

*Se liquidó el presupuesto de gastos de inversión del municipio de Nunchía para la vigencia fiscal comprendida entre el 01/01/2020 y el 31/01/2020 en la suma de \$12.337.659.237.*

- Constancia de fijación del Decreto DA. 0100.02.01-059 del 10/12/2019 en la cartelera oficial del municipio<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Expediente digital, documento 02.

<sup>6</sup> Mismo enlace, página 1.

<sup>7</sup> Mismo enlace, página 2.

<sup>8</sup> Mismo enlace, página 3.

<sup>9</sup> Mismo enlace, página 27.

<sup>10</sup> Mismo enlace, página 28.

<sup>11</sup> Mismo enlace, página 52.

- Acuerdo n.º 005 del 29/06/2020<sup>12</sup>, “por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos o apropiaciones del municipio de Nunchía para la vigencia fiscal 2020, con el fin de armonizar el presupuesto municipal con el Plan de Desarrollo”.

Se crearon dentro del presupuesto del municipio nuevos rubros para gastos de funcionamiento y un capítulo independiente exclusivo de inversión “*por el Nunchía que soñamos*” – *plan de desarrollo*”, bajo el siguiente detalle y codificación: 2.01.01.02.02.21 (servicios públicos energía); 2.01.01.02.02.22 (inhumación de cadáveres). Se efectuaron operaciones de contra créditos dentro del presupuesto de gastos del municipio para la actual vigencia en la suma de \$7.139.981.973,99, así como operaciones de créditos dentro del presupuesto de gastos en la misma suma. Se adicionó el presupuesto de ingresos, rentas y recursos de capital de la administración central en la suma de \$2.230.255.964, así como en el presupuesto de gastos.

En la motivación del acto, se indicó que la razón de dichos movimientos presupuestales obedecía a la necesidad de optimizar el uso de los recursos, con el propósito de aplicar los principios de economía, celeridad y publicidad, en razón a que la entidad necesita dar cumplimiento a los programas y metas de inversión del Plan de Desarrollo “Por el Nunchía que soñamos 2020-2023”. Se indicó que se requería trasladar unos recursos dentro del presupuesto para su eficaz ejecución.

- Decreto n.º 21 del 24/03/2020<sup>13</sup> por el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivado de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional, causada por el Covid.19.
- Decreto n.º 22 del 24/03/2020<sup>14</sup> por el cual se declara la calamidad pública en el municipio como consecuencia de la pandemia por Covid-19, con el fin de adelantar las acciones necesarias en la fase de preparativos para prevenir la transmisión y propagación del coronavirus “Covid-19”. Ordenó al Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres la elaboración y coordinación del Plan de Acción Específico.

1.4 Previo requerimiento<sup>15</sup>, la administración municipal de Nunchía allegó el día 18/08/2020<sup>16</sup> respuesta al requerimiento realizado por la Corporación, en la que, con respecto a la demora en el envío del acto administrativo al Tribunal Administrativo de Casanare, se adujo error involuntario por parte de la persona encargada del asunto, fallas constantes en los servicios de internet y energía eléctrica en el municipio. Aportó los siguientes documentos:

- Acta 002 de reunión del Consejo Municipal de Política Económica y Fiscal (COMFIS) de Nunchía<sup>17</sup>, realizada el 13/05/2020, en la cual se analizó la viabilidad de aprobar un proyecto presupuestal para el otorgamiento de alivios a la tarifa de los servicios de

---

<sup>12</sup> Mismo enlace, página 54.

<sup>13</sup> Mismo enlace, página 76.

<sup>14</sup> Mismo enlace, página 86.

<sup>15</sup> i) Allegar los anexos, soportes documentales e información fáctica complementaria que el municipio 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) Se deberá aportar certificación de Hacienda o Presupuesto respecto de la fuente presupuestal de las rentas que se acreditan y contra acreditan (¿son o no de destinación específica legal o constitucional y por qué?); análisis del impacto en marco fiscal de mediano plazo (Ley 812) realizado por el COMFIS o esa Secretaría o quien haya hecho sus veces para el estudio técnico de rigor y fundamento técnico de los cálculos de las proyecciones de las tarifas de servicios públicos domiciliarios para los que se abrieron los créditos adicionales. iii) Bajo responsabilidad personal del alcalde y con advertencia de connotaciones disciplinarias, se explicará y justificará por qué se demoró la remisión del acto al Tribunal para efectos del CIL, pese al perentorio plazo legal para ello.

<sup>16</sup> Expediente electrónico documentos 08 y 09.

<sup>17</sup> Expediente electrónico documento 09.

acueducto, alcantarillado y aseo en virtud del Decreto Nacional 580 de 2020, por valor de **\$115.248,000**. Por unanimidad se emitió concepto favorable para realizar esos pagos en los meses de abril y mayo de 2020.

Se indicó que, para tal fin, se pretende utilizar recursos propios de libre inversión que corresponden a ingresos tributarios del *impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos*, los cuales no tienen destino específico.

- Acta n.º 5 de reunión del Comité de Gestión del Riesgo Municipal de Nunchía, de fecha 06/04/2020<sup>18</sup> en la cual se aprobó realizar modificaciones en el Plan de Acción Específico con ocasión de la emergencia sanitaria por la Covid-19. Se trataron entre otros, los siguientes temas: Reconexión de los servicios públicos a todos los usuarios; adecuación y ubicación de puntos de control en áreas comunes para la desinfección y lavado de manos; continuación en la prestación de los servicios públicos de manera oportuna y con calidad; continuidad de todo el personal administrativo y técnico con el fin de garantizar la prestación del servicio; campaña de sensibilización y utilización de elementos de protección personal y suministro de agua potable mediante carro tanque a las veredas del municipio que no cuentan con sistema de acueducto y manejo, traslado y disposición final de cadáveres.
- Acta n.º 9 de reunión del Comité de Gestión del Riesgo Municipal de Nunchía, de fecha 12/05/2020<sup>19</sup>, en la cual se hizo seguimiento a la evolución de los planes de contingencia de las diferentes empresas en el municipio de Nunchía, con ocasión de la pandemia por COVID 19.
- Certificación emitida por el asesor financiero externo del municipio de Nunchía<sup>20</sup>, en la que se indicó que la fuente presupuestal utilizada en los créditos y contra créditos del Decreto 41 del 08/07/2020 *“por medio del cual se realizan operaciones de créditos y contra créditos dentro del presupuesto de gastos o apropiaciones del municipio de Nunchía para la vigencia fiscal 2020”* corresponde a *ingresos tributarios del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos*, los cuales son recursos propios de libre inversión y según el estatuto de rentas del municipio no tienen ningún destino específico.
- Certificación emitida por la secretaria ejecutiva del despacho, del 18/08/2020<sup>21</sup>, en la que aludió a los motivos de la demora en el trámite para dar respuesta al requerimiento realizado por esta Corporación. Señaló como causas: fallas en la energía eléctrica y un error administrativo.
- Poder para actuar en el presente asunto como apoderado judicial del municipio otorgado al abogado Jorge Álvarez Mariño junto con los soportes que lo acreditan<sup>22</sup>.

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

Se fijó el aviso núm. 269 del 03/08/2020<sup>23</sup>, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

Las Secretarías de Hacienda y Gobierno de Casanare y el personero municipal de Nunchía, convocados a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual

---

<sup>18</sup> Mismo enlace.

<sup>19</sup> Mismo enlace

<sup>20</sup> Mismo enlace.

<sup>21</sup> Mismo enlace.

<sup>22</sup> Expediente electrónico documento 10.

<sup>23</sup> Expediente digital, documento 15-AVISO NÚM. 269-2020-00407-00.

eficacia de la medida que se examina, no se pronunciaron durante el traslado de rigor (art. 185 Ley 1437/2011). Tampoco hubo intervención ciudadana<sup>24</sup>.

El procurador 53 judicial II no emitió concepto.

## CONSIDERACIONES

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

2ª El marco normativo de referencia. Aspectos procesales<sup>25</sup>

2.1 Carga de transparencia. El problema conceptual. La serie de casos CIL ha dado lugar en la Corporación a enfoques diferentes; uno, actualmente mayoritario, que se ha centrado en que los actos expedidos a partir del 17/04/2020, fecha de inicio de vigencia del D.L. 417/2020, que guarden relación con la emergencia sanitaria, en el entorno de la pandemia por la COVID 19, deben admitirse para dar curso al mecanismo especial del art. 136 CPACA y fallarse de fondo; otro, minoritario sostenido por quien aquí es ponente, que adicionalmente examina preliminarmente la naturaleza de los decretos nacionales que se invocan y de los demás fundamentos normativos que los motivan, para abrir o cerrar paso al CIL y, en los admitidos, proferir o no sentencia de mérito. Síntesis ampliada del debate puede verse en el fallo del 14/05/2020 que recayó en el proceso 2020-00056-00, actos de Orocué y en el pertinente salvamento de voto<sup>26</sup>.

Se prescinde de explorar esa controversia, pues el caso concreto se ubica claramente en la dimensión del desarrollo de los D.L. 461 y 580/2020, lo que permite estudio de fondo.

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

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

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

3ª El estado de excepción declarado por el DL. 417 de 2020 y otras medidas relacionadas con la pandemia COVID 19<sup>27</sup>

3.1 Las medidas relacionadas con la pandemia por la COVID 19. Aproximación general

<sup>24</sup> Expediente digital, documento 14-Constancia Secretarial-2020-00407-00.

<sup>25</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.

<sup>26</sup> Ver salvamento de voto de Néstor Trujillo González, sentencia del 14/05/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00056-00, acto de Orocué que declaró calamidad pública.

<sup>27</sup> El marco teórico de las consideraciones 3ª y 4ª viene de la matriz del fallo del 21/05/2020, N. Trujillo González, radicación 850012333000-2020-00148, casos CIL.

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

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

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

A pesar de la estrecha relación con la temática de la pandemia por la COVID 19, *no son legislativos* los decretos nacionales expedidos con fundamento en la facultad reglamentaria del presidente de la República y de otras competencias administrativas del Gobierno; en lo que interesa para el estudio de los actos remitidos para ejercer CIL en este Tribunal, deben reseñarse los siguientes: 418 del 1/03/2020; 420 del 18/03/2020; 457 del 22/03/2020; 531 del 08/04/2020 y el 593 del 24/04/2020.

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

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

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

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

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

colegiatura.

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

En el mismo sentido, se ha pronunciado el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil: con relación a la declaratoria de urgencia manifiesta y a la imposibilidad de los alcaldes de modificar el presupuesto, indicó que *“en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal”*<sup>28</sup>.

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

*Se trata de determinar si los alcaldes pueden adoptar modificaciones del presupuesto vigente, para atender contingencias relativas a la pandemia por COVID 19, en el espectro de la contratación por urgencia manifiesta, con fundamento en las Leyes 42/1983, 1150/2007 o el D.L. 440 de 2020.*

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

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

[...]

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

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

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

---

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

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

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

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

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

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales. (sic). Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

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

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

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

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

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

Ello hace necesario indagar si aquellos, al amparo del art. 215 de la Carta, podían otorgar esas

atribuciones a los mandatarios territoriales.

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

Dicha apertura ya viene desde el EOP, así:

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

ARTÍCULO 84. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones (Ley 179/94, artículo 57).

Luego, en el marco de la declaratoria de una emergencia económica y en estricta coherencia con sus causas y mecanismos diseñados por el Gobierno, acorde con el art. 215 de la Carta, *también* gobernadores y alcaldes, por extensión del mismo principio constitucional, podrán efectuar créditos adicionales y traslados entre las apropiaciones, para atender los *gastos excepcionales*, sin perjuicio del pertinente informe a las asambleas y concejos, cuya intervención o autorización previa no se requerirán.

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

*Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad. La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de Gastos. Y le otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido: reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos. Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga. Si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios<sup>29</sup>.*

\*\*\*

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

---

<sup>29</sup> Corte Constitucional, sentencia C-357/1994, J. Arango. En el mismo sentido, sentencias C-695/1996. C-192/1997, todas invocadas como precedentes en la sentencia C-1249 de 2001, M. G. Monroy.

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

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

Sin dejar de desconocer que el ordenamiento jurídico puede disponer de órganos y mecanismos para responder de manera pronta e idónea a los eventos negativos que pongan en peligro el orden económico o social, desde ahora cabe descartar de plano que un supuesto criterio de eficacia pueda anteponerse al principio de subsidiariedad ya esbozado. En este último caso, el poder del Presidente (sic) de la República, carecería de límites constitucionales y la oportunidad y alcance de la democracia y del estado derecho, quedarían librados a un juicio suyo enteramente discrecional sobre su conveniencia en cada vicisitud del discurrir colectivo<sup>30</sup>.(Se agregaron negrillas).

\*\*\*

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

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

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

9. [...]

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

---

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

La generación de *créditos adicionales* a los inicialmente incorporados en el presupuesto implica nuevas apropiaciones, que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto. Tales adiciones dan lugar a nuevas rentas que, a su vez y en la misma proporción, se contabilizan en el presupuesto, como las derivadas de la emisión de bonos o de nuevos tributos<sup>[21]</sup>. Por el contrario, los *traslados* ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera la sumatoria total de las rentas, se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales. En estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto<sup>[22]</sup>.

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

Este último análisis implica el estudio, tanto de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la forma en que se afectan las partidas que se disminuyen<sup>[23]</sup>. De la misma manera, incluye la constatación de que los traslados presupuestales que se disponen no supongan la transgresión de límites constitucionales a la modificación del presupuesto, como ocurre con el gasto público social que, según el artículo 349 de la Constitución Política, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación<sup>[24]</sup>. [...]31

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

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

A su vez el D.L. 512/2020, desde un enfoque similar y con ampliación del espectro, pasando de la emergencia sanitaria a las predicciones de organismos multilaterales acerca de la gravedad de la emergencia económica que estaba en curso y se pronosticó que agudizará, aborda en su motivación la pertinencia de liberar los movimientos de los presupuestos de las rigideces del D.L. 111 de 1996 y del paso previo por las corporaciones administrativas de

---

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

elección popular; también invoca la necesidad de *inmediatez* y los lineamientos de la sentencia C-434/17, que reitera la línea constitucional (ya citada en este fallo) que amplía las facultades del ejecutivo para maniobrar presupuesto.

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

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

4.2.5 **La reorientación de rentas por el alcalde en el d.L. 461/2020.** En varias ocasiones se ha precisado por esta sala que son únicamente, en el espectro del D.L. 461/2020, las de destinación específica sin reserva constitucional, según el enunciado, el epígrafe y la interpretación sistemática del texto de su art. 1°, en virtud de diferente redacción a la que, con vigencia transitoria, había conferido el D.L. 512/2020.

4.2.5.1 En otro fallo unánime, se dijo lo siguiente:

4.2.4.1 Las restricciones de la legislación permanente, que solo permiten hacer *traslados administrativos internos en la liquidación del presupuesto* para eventos de contratación por urgencia manifiesta, se han levantado transitoriamente con la expedición de los D.L. 461 del 22/03/2020 y 512 del 02/04/2020, que en su orden disponen:

[...]

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

A su vez, el D.L. 512/2020, que ya no rige pues su vigencia en el tiempo se extendió únicamente hasta el 17/04/2020, dado que no se prorrogó la del D.L. 417/2020, extendió esa habilitación a *las rentas* en general, lo que permitía modificar virtualmente *todo* el presupuesto<sup>32</sup>.

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

4.2.5.2 Idéntica conclusión se reiteró, esa vez por mayoría, en fallo del 08/07/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00150-00; en aclaración de voto, quien ahora es ponente, consignó algunas claridades adicionales que reenviaron a la sentencia citada en precedencia.

4.2.6 **Examen de constitucionalidad del D.L. 461 del 22/03/2020:** La Corte Constitucional,

---

<sup>32</sup> TAC sentencia CIL del 11/06/2020, N. Trujillo González, radicación 2020-00202-00.

mediante sentencia C-169 del 10/06/2020<sup>33</sup>, analizó la constitucionalidad del D.L 491/2020. La decisión adoptada fue la siguiente:

“Primero. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor.

Tercero. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 3 del Decreto Legislativo 461 de 2020”.

La Corte indicó que las medidas adoptadas mediante el Decreto 461 de 2020 objeto de control, cumplen los requisitos formales establecidos en la Carta Política y guardan relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, en tanto habilitan a las entidades territoriales para que contribuyan a enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales de la pandemia.

La facultad concedida en el artículo 1º del decreto objeto de control habilita a gobernadores y alcaldes para que modifiquen, si lo consideran pertinente, los presupuestos de la actual vigencia fiscal de sus respectivas entidades territoriales, con el único objeto de reorientar rentas de destinación específica -con excepción de las establecidas por la Constitución-, *pero no para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de tales rentas*, sin que requieran para ello autorización previa de asambleas y concejos, con la única finalidad de atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia.

En ese contexto, concluyó que la habilitación conferida a gobernadores y alcaldes no se refiere a la expedición del presupuesto sino tan solo a su modificación, la cual, evidentemente, solo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal (2020).

Acerca de la medida adoptada en el artículo 2 del Decreto 461 de 2020, interpretó la Sala Plena que (i) no resulta aplicable a tasas y contribuciones, (ii) es de carácter temporal, (iii) su único objetivo es el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia, y (iv) debe ejercerse con observancia de los mandatos constitucionales, respecto de tarifas previamente fijadas por los órganos competentes, razón por la que no constituye autorización para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que fijaron las tarifas<sup>34</sup>.

4.2.7 Reorientación de rentas en el D.L. 678/2020. Se encuentra ahora un panorama regulatorio distinto, a partir de la vigencia de este decreto legislativo, desarrollo del D.L. 627/2020.

4.2.7.1 La restricción del D.L. 461/2020 aludida en precedencia *desapareció* en virtud de la autorización más amplia que reintrodujo el art. 2º del D.L. 678/2020, en los siguientes términos:

“**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.

<sup>33</sup> Ponente: José Antonio Lizarazo Ocampo.

<sup>34</sup> Información recopilada del comunicado n.º 24 del 10 y 11 de junio de 2020 de la Corte Constitucional. De acuerdo con la información brindada por *relatoría* de dicha Corporación (29/10/2020), la sentencia no ha sido entregada para divulgación.

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 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 637 del 6 de mayo de 2020”.

Con ese nuevo esquema, vigente cuando se produjo el acto local que se examina, el margen de maniobra presupuestal de los mandatarios territoriales ofrece los siguientes escenarios: i) reorientar *rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento*; ii) con el mismo propósito, reorientar *recursos del balance, excedentes financieros y utilidades* (art. 1° D.L. 678/2020), aspectos con cercanía normativa a lo que ya había previsto el D.L. 461/2020, que sigue vigente, así como la regulación efímera del D.L. 512/2020.

4.2.7.2 El art. 2° del D.L. 678/2020 virtualmente permite cualquier movimiento del presupuesto por actos de gobernadores y alcaldes, con una sola condición: que los recursos “*sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020*”.

4.2.7.3 De manera que la coherencia que debe indagarse entre la destinación por reorientación de rentas territoriales y la aludida necesidad, puede ubicarse en el espectro amplísimo de algunas de las siguientes *medidas por adoptar*, anunciadas en la motivación del D.L. 637/2020, a saber:

Que en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, en especial aquellos relacionados con la reducción en la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan.

Que, igualmente, se debe propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento.

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se debe autorizar al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias;

4.2.7.4 Pues bien: en el D.L. 678/2020 se adoptaron algunas de las medidas anunciadas, con flexibilidad para reorientar rentas para los fines allí indicados, con los cuales se alinea mitigar el impacto de la Covid 19 en la capacidad de pago de los usuarios de servicios públicos domiciliarios que pertenezcan a población vulnerable, focalizar recursos del erario para subsidiar necesidades básicas de aquellos, entre las cuales se identifican sin duda los servicios de saneamiento básico que propician mejores condiciones de vida y pervivencia de las comunidades frente a las amenazas sanitarias por la pandemia.

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

4.3.1 Perspectiva general. Para los actos territoriales adoptados después del 17/04/2020, el

examen judicial debe ubicarse en el espectro de los D.L. 461 y 580/2020, en lo que atañe a *modificar el presupuesto por actos directos de gobernadores y alcaldes durante la emergencia sanitaria (D-461)*, específicamente para conferir *alivios financiados por el fisco respecto de la tarifa de servicios públicos domiciliarios de saneamiento básico*, para los usuarios más vulnerables y hasta el 31/12/2020 (D-580). Para entonces ya había expirado la vigencia del D.L. 512, que rigió hasta el 17/04/2020.

#### 4.3.2 Las fuentes normativas pertinentes establecen:

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

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

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

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

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

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

**Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

**Artículo 3. Temporalidad de las facultades.** Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

**D.L. 580/2020. Artículo 2.<sup>35</sup> Pago de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por entidades territoriales.** Hasta el 31 de diciembre de 2020, las entidades territoriales podrán asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenten para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos.

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

---

<sup>35</sup> Recientemente, la Corte Constitucional, mediante sentencia **C-256 del 23/07/2020**, declaró **inexequible** el Decreto Legislativo 580 de 2020, "*Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia*", por no haber cumplido con los criterios formales que rigen el control de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

De acuerdo con las expresas disposiciones de la Corte Constitucional, los efectos de la sentencia C-256/2020 son **hacia el futuro**, y en ese sentido, no se podrán afectar situaciones particulares ya consolidadas, ni aquellas que se encontraban en trámite.

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

4.3.3 En el espectro de dicho ordenamiento legislativo, las notas características de la modificación del presupuesto municipal *para subsidiar tarifas de servicios públicos domiciliarios*, son las siguientes:

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

4.3.4 Tal como se ha indicado en los eventos en los que se analizan en sede CIL alivios a la tarifa de servicios públicos domiciliarios, lo que no se definió por el Gobierno Nacional fue el *método censitario* para identificar cuál sea la *población de menores ingresos*. Así que corresponderá a las autoridades administrativas calificar, acorde con sus propias realidades y sistemas de información, la técnica analítica que les permita focalizar y priorizar sus recursos con la mayor rentabilidad social. Acudir a la estratificación, o a las bases de datos SISBEN o a otros mecanismos serios, actualizados y confiables, correrá por entero bajo su responsabilidad; el juez se ocupa de ponderaciones fácticas probadas, oportunamente requeridas, así como del análisis normativo que aplique al caso, pero no administra esos elementos técnicos que configuran y custodian dichas autoridades territoriales.

## 5ª EL CASO CONCRETO

5.1 Se trata del Decreto 041 del 08/07/2020 emitido por el alcalde de Nunchía, “Por medio del cual se realizan operaciones de créditos y contra créditos dentro del presupuesto de gastos o apropiaciones del municipio de Nunchía, para la vigencia fiscal 2020”.

Se invocaron como fundamentos: la Ley 1551/2012; Decreto 111/1996; Acuerdo 016 del 29/11/2019 (aprueba presupuesto general de rentas y recursos de capital y presupuesto

de apropiaciones del municipio para la vigencia fiscal 2020); Decreto 0100.02.059 del 10/12/2019 (liquidación del presupuesto general de rentas y recursos de capital y el presupuesto de apropiaciones el municipio); Acuerdo Municipal 005 del 29/06/2020 (modificaciones al presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos o apropiaciones del municipio de Nunchía, con el fin de armonizar el presupuesto municipal con el plan de desarrollo); D.L.417/2020 que declaró emergencia económica, social y ecológica; D.L.461/2020 que facultó a gobernadores y alcaldes a reorientar las rentas de destinación específica con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria de emergencia y **D.L.580/2020** (medidas en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica).

**5.2 Contenido del Decreto 041 del 08/07/2020:** El alcalde del municipio de Nunchía, mediante el Decreto 041 del 08/07/2020, dispuso lo siguiente:

**“Artículo primero:** Créese nuevos rubros presupuestales dentro del presupuesto de GASTOS DEL MUNICIPIO DE NUNCHÍA de la actual vigencia fiscal y de acuerdo con la siguiente clasificación:

2.04.01.01.03.01.02.06	N	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Acueducto en atención de la emergencia COVID-19
2.04.01.01.03.01.03.05	N	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Alcantarillado en atención de la emergencia COVID-19
2.04.01.01.03.01.04.02	N	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Aseo en atención de la emergencia COVID-19

**Artículo segundo:** Efectúense las operaciones de CONTRA CRÉDITOS dentro del presupuesto de gastos de inversión para la actual vigencia fiscal, en la suma de \$57.108.848, de acuerdo con el siguiente pormenor:

CODIGO	NOMBRE	VALOR	FUENTE
2.03	INVERSION PARA EL PROGRESO	57,108,848.00	
2.03.01	ADMINISTRACION CENTRAL	57,108,848.00	
2.03.01.01	EJE 1 SOCIAL. CALIDAD DE VIDA PARA EL PROGRESO	57,108,848.00	
2.03.01.01.02	SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PARA EL PROGRESO	57,108,848.00	
2.03.01.01.02.01	PROGRAMA: AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO PAR EL PROGRESO	57,108,848.00	
2.03.01.01.02.01.01	SUBPROGRAMA: CONTINUIDAD	57,108,848.00	
2.03.01.01.02.01.01.04	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Acueducto en atención de la emergencia COVID-19	38,114,691.00	650
2.03.01.01.02.01.01.05	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Alcantarillado en atención de la emergencia COVID-19	18,698,157.00	650
2.03.01.01.02.01.01.06	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Aseo en atención de la emergencia COVID-19	296,000.00	650

**Artículo tercero:** Efectúense las operaciones de CRÉDITO dentro del presupuesto de gastos de inversión para la actual vigencia fiscal, en la suma de \$57.108.848, de acuerdo con el siguiente pormenor:

RUBRO	NOMBRE	VALOR	FUENTE
2.04	INVERSION POR EL NUNCHÍA QUE SOÑAMOS	57,108,848.00	
2.04.01	ADMINISTRACION CENTRAL	57,108,848.00	
2.04.01.01	EJE 1. DIMENSIÓN SOCIAL POR EL NUNCHÍA QUE SOÑAMOS	52,294,695.00	
2.04.01.01.03	SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	52,294,695.00	
2.04.01.01.03.01	PROGRAMA: AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO POR EL NUNCHÍA QUE SOÑAMOS	52,294,695.00	
2.04.01.01.03.01.02	SUBPROGRAMA: SERVICIO DE ACUEDUCTO CON CALIDAD	29,888,129.00	
2.04.01.01.03.01.02.06	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Acueducto en atención de la emergencia COVID-19	29,888,129.00	650
2.04.01.01.03.01.03	SUBPROGRAMA: SERVICIO DE ALCANTARILLADO CON CALIDAD	7,506,478.00	
2.04.01.01.03.01.03.05	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Alcantarillado en atención de la emergencia COVID-19	7,506,478.00	650
2.04.01.01.03.01.04	SUBPROGRAMA: SERVICIO DE ASEO	14,900,088.00	
2.04.01.01.03.01.04.02	(TRANS OLEOD) Pago de servicio de Aseo en atención de la emergencia COVID-19	14,900,088.00	650
2.04.01.03	EJE 3. DIMENSIÓN AMBIENTAL	4,814,153.00	
2.04.01.03.02	SECTOR PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	4,814,153.00	
2.04.01.03.02.01	PROGRAMA: PREVENCIÓN DE DESASTRES POR EL NUNCHÍA QUE SOÑAMOS	4,814,153.00	
2.04.01.03.02.01.01	SUBPROGRAMA: SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y MITIGACIÓN DEL RIESGO	4,814,153.00	
2.04.01.03.02.01.01.05	(TRANS OLEOD) Emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID-19	4,814,153.00	650

**Artículo cuarto:** El presente acuerdo rige a partir de la fecha de sanción y publicación”.

5.3 De la motivación del acto: El Decreto 041 del 08/07/2020, dispuso en sus consideraciones lo siguiente:

- Mediante Acuerdo 16 del 29/11/2019, el Concejo Municipal de Nunchía aprobó el *presupuesto general de rentas y recursos de capital* y el *presupuesto de apropiaciones del municipio*, para la vigencia fiscal comprendida entre el 01/01/2020 al 31/01/2020.
- El alcalde de Nunchía, mediante Decreto D.A. 0100.02.01-059 del 10/12/2019, liquidó el *presupuesto general de rentas y recursos de capital* y el *presupuesto de apropiaciones del municipio*.
- Mediante Acuerdo 005 del 29/06/2020, se realizaron modificaciones al presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos o apropiaciones del municipio de Nunchía para la vigencia fiscal 2020, con el fin de armonizar el presupuesto municipal con el plan de desarrollo.
- El art. 79 del Decreto 111/1996 establece que cuando durante la ejecución del presupuesto general de la Nación seriere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno.
- Mediante el D.L. 417 del 17/03/2020, se declaró estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a la pandemia, en particular aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud.
- De acuerdo con lo previsto en el D.L. 461 del 12/03/2020, los alcaldes y gobernadores pueden reorientar rentas de destinación específica con el fin de llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria de emergencia en el marco del Decreto 417. En ese sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no es necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales.
- El D.L. 580/2020, estableció medidas en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.
- El alcalde de Nunchía, mediante Decreto 21 del 24/03/2020. declaró urgencia manifiesta, con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica por COVID 19, con la finalidad de garantizar el suministro de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID 19.
- Mediante Decreto 22 del 24/03/2020 se declaró calamidad pública, con el fin de adelantar las acciones necesarias en la fase de preparativos para prevenir la transmisión y propagación del COVID 19.

5.4 Análisis general de las modificaciones presupuestales. La dimensión propia del CIL: Corresponde, acorde con el marco teórico de este fallo, constatar si *por su contenido material* las modificaciones al presupuesto 2020 de Nunchía que hizo el alcalde directamente mediante el Decreto 041 del 08/07/2020, se encuentran habilitadas por el sistema legal de fuentes *desde antes* de expedirse los D.L. 417, 461 y 580 de 2020; o si, por el contrario, ellas surgen con ocasión de los mismos.

5.4.1 Teniendo en cuenta que la estructura normativa de las medidas que pueden adoptarse en los estados de excepción es piramidal, con una jerarquía que hace prevalecer los preceptos legislativos por sobre la legislación ordinaria y cualquier desarrollo por actos administrativos, debe verificarse el alcance de las disposiciones expedidas por el Gobierno a partir del D.L. 417 de 2020, en lo que tiene que ver con: i) facultad del alcalde de realizar modificaciones al

presupuesto de rentas y gastos local sin que medie intervención de la respectiva corporación edilicia, y ii) la viabilidad de asumir, total o parcialmente, el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios de su localidad.

En ese sentido, dada la fecha de expedición del decreto objeto del CIL, han de considerarse los D.L. 461, 580 y 678 de 2020, los cuales efectivamente introdujeron varios cambios transitorios relevantes al sistema permanente de fuentes relativas a la modificación de presupuestos. En el componente abstracto de la sentencia se precisan los alcances de esas novedades. Constatada dicha variación, es claro que el acto territorial desarrolla decretos legislativos, lo que hace inequívoco el estudio de fondo en sede CIL.

5.4.2 De acuerdo con la información técnica aportada por el municipio de Nunchía, se tiene que: i) el municipio subsidió el pago de la tarifa de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a **todos los habitantes** usuarios de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, correspondiente a los meses de abril y mayo de 2020. Se aportó cuenta de cobro de la UAESP al alcalde por \$52.294.695 (mes de abril)<sup>36</sup> y; ii) de acuerdo con el Acta 002 del 13/05/2020 del COMFIS<sup>37</sup>, se analizó la viabilidad de aprobar el proyecto presupuestal para el otorgamiento de alivios a la tarifa del pago de dichos servicios por la suma de \$115.248.000 (meses abril y mayo de 2020), de conformidad con los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional en el Decreto 580/2020.

En ese mismo documento (Acta 002 del COMFIS), se indicó que para el otorgamiento de alivios a la tarifa del pago de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo por valor de \$115.248.000, **se pretende utilizar recursos propios de libre inversión**, correspondientes a *ingresos tributarios del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos*, **los cuales no tienen destino específico**, circunstancia acorde con el Estatuto de Rentas de Nunchía.

Se indicó, textualmente que *“en el marco fiscal de mediano plazo se presentó la proyección del comportamiento fiscal de esa renta con viabilidad fiscal para la vigencia 2020”*. Por unanimidad se concluyó que el otorgamiento de dicho alivio no afecta la solvencia ni la sostenibilidad del municipio.

5.4.3 Por otra parte, se tiene que desde el 06/04/2020 (Acta 05 COMFIS)<sup>38</sup>, se aprobaron modificaciones al Plan de Acción Específico con ocasión de la emergencia sanitaria por la Covid-19. En ella, quedó registrada la necesidad de la continuidad en la prestación de los servicios públicos de manera oportuna y con calidad.

5.4.4 Se evidencia que la información que reposa en el Acta 002 del 13/05/2020 acerca del origen de los recursos para efectuar los movimientos presupuestales a los que alude el Decreto 041, fue certificada por el asesor financiero del municipio de Nunchía, quien reiteró que la fuente presupuestal utilizada en los créditos y contra créditos corresponde a ingresos tributarios por impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos, de naturaleza **recursos propios de libre inversión**<sup>39</sup>.

5.4.5 Verificado el Acuerdo 016 del 29/11/2019 (presupuesto general de rentas, recursos de capital y de gastos o apropiaciones del municipio para la vigencia 2020)<sup>40</sup>, en el anexo técnico n.º 1 (detalle de los ingresos), se observa que por concepto de impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos se espera la suma de \$1.545.000.000 (fuente utilizada para los créditos y contra créditos efectuados en el Decreto 041)<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Expediente digital, documento 02.

<sup>37</sup> Expediente digital, documento 09.

<sup>38</sup> Expediente digital, documento 09.

<sup>39</sup> Expediente digital, documento 09.

<sup>40</sup> Expediente digital, documento 09.

<sup>41</sup> Expediente digital, documento 09, página 16.

5.4.6 Se acreditó con la evidencia técnica documental ya relacionada que: i) la naturaleza de la renta origen de las nuevas apropiaciones derivan de **recursos propios de libre inversión, correspondientes a ingresos tributarios del impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos**, los cuales ascienden a \$1.545.000.000; ii) la creación de rubros, créditos y contra créditos tuvo como finalidad subsidiar la tarifa de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de todos los habitantes del municipio de Nunchía durante los meses de abril y mayo de 2020 y; iii) se examinaron las variables en el COMFIS, órgano que manifestó no existir afectación en el marco fiscal a mediano plazo ni afectar la sostenibilidad presupuestal del municipio, razón por la que se emitió concepto favorable.

5.4.7 La Sala advierte que, aunque se acreditó la naturaleza de la renta origen y la finalidad de los créditos y contra créditos fueron discutidos en el COMFIS acorde con lo establecido en los D.L. 461 y 580 de 2020, no se allegó la proyección de cálculos del auxilio fiscal para aliviar tarifas, durante los meses de abril y mayo de 2020, a favor de usuarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Si bien, en el Acta 002/2020 del COMFIS se indicó que el otorgamiento de dichos alivios asciende a \$115.248.000, se desconoce la razón de la proyección de esa suma, así como la que fue objeto de crédito y contra crédito en el Decreto 041/2020 (\$57.108.848) pues, aunque se sabe que existen recursos suficientes en la renta origen de libre inversión, no se allegó soporte alguno acerca de las razones por las que se acreditó y contra acreditó únicamente ese valor, el que al parecer solo cubrió uno de los periodos previstos para el beneficio fiscal.

No se trajo memoria explícita del estudio del impacto en el marco fiscal de mediano plazo, pese a que se le requirió para tal fin en el auto admisorio; debe entenderse que el COMFIS, para emitir su concepto favorable a los movimientos presupuestales, tuvo que considerar esa variable, inferencia que deja exclusivamente bajo su responsabilidad la verificación previa que les correspondió realizar.

### 5.5 Conclusiones fácticas para el caso concreto

5.5.1 Procede estudio de fondo en sede CIL, pues el acto fue proferido bajo la vigencia de los D.L. 461, 580 y 678 de 2020, la reorientación de rentas de destinación puede hacerla el acalde con fundamento en la habilitación legal conferida en los D.L. 461 y 678/2020.

5.5.2 Se certificó la disponibilidad de los recursos y se cuenta con un saldo en la fuente origen que supera el valor proyectado para los alivios en la tarifa del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo.

5.5.3 El beneficio transitorio otorgado a los usuarios, de los servicios públicos de aseo, acueducto y alcantarillado para financiar el 100% del costo del mismo durante los meses de abril y mayo, se justificó en la necesidad afrontar el impacto económico con ocasión de la COVID-19.

5.5.4 En efecto, el destino final de las rentas reorientadas lo fue el sector de agua potable y saneamiento para el progreso, en los nuevos rubros que se crearon, denominados “*pago de servicio de acueducto, alcantarillado y aseo en atención de la emergencia COVID 19*”, ello encuentra sustento en la autorización que se dio a las entidades territoriales para asumir hasta el 31/12/2020, total o parcialmente, el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenten para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos, derivada del D.L. 580 de 2020.

5.6 La fuente afectada, las condiciones del D.L. 678/2020 y las deficiencias probatorias

5.6.1 Que transitoriamente los municipios hayan podido otorgar alivios o subsidios sobre tarifa de SPD a su población más vulnerable, en virtud del D.L. 580/2020, por haber quedado sus efectos a salvo para lo ya consolidado, como lo dispuso la Corte Constitucional (C-256/2020), no varió las reglas legales de competencia acerca de reorientar rentas, en cuanto se modifique presupuesto entre sectores o programas diferentes (hipótesis distinta a los llamados traslados internos).

5.6.2 Como se ha precisado en precedencia, el alcalde de Nunchía contracreditó recursos cuya fuente es *tributaria*, según su propio equipo asesor, *con libre destinación*.

Lo anterior queda por fuera de las autorizaciones del D.L. 461/2020, que solo permiten a las autoridades territoriales unipersonales reorientar *rentas de destinación específica*; en cambio, se inserta en las autorizaciones significativamente más amplias del art. 2° del D.L. 678/2020, como se examinó en el marco teórico, lo que diluye cualquier duda acerca de la competencia del alcalde para hacer los movimientos por decreto, sin intervención del concejo municipal.

5.6.3 Pese a que en los demás aspectos se ha recopilado evidencia técnica suficiente para soportar el acto de Nunchía, **no se allegó**, como se requirió desde admisión del CIL, la necesaria proyección de cálculos que permita determinar por qué se contra acreditó y acreditó únicamente la suma de \$57.108.848, cuando la disponibilidad era casi del doble; ni cómo se tipificaron los usuarios beneficiarios del alivio, pues solo podían otorgarse a *población vulnerable*, de manera que su aplicación, bajo responsabilidad del alcalde, debía atender esa variable y así se precisará vía modulación en la resolutive.

Como no se reveló el estudio del eventual impacto en el marco fiscal de mediano plazo, al desfinanciar ciertos rubros para abrir los créditos adicionales, con nomenclatura muy similar (en la descripción) en los dos grandes componentes del presupuesto afectado, serán los integrantes del COMFIS y el alcalde quienes deban explicar cualquier contingencia que de ello se derive para el adecuado manejo presupuestal de la vigencia en curso, en cuanto se modificaron dichas partidas.

5.7 Con esas particularidades de caso y la advertencia relativa a los beneficiarios se declarará ajustado al ordenamiento el D-41/2020 de Nunchía.

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

RESUELVE:

1° DECLARAR AJUSTADO AL ORDENAMIENTO examinado el **Decreto 041** del 08/07/2020 expedido por el alcalde de Nunchía, *“por el cual se realizaron operaciones de créditos y contra créditos dentro del presupuesto de gastos o apropiaciones del municipio de Nunchía para la vigencia fiscal 2020”*, según se indicó en la motivación.

Se advierte que, para su aplicación, mediante otorgamiento en concreto, correspondía al alcalde verificar que los beneficiarios pertenecieran a población vulnerables, acorde con el D.L. 580/2020.

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

3° Reconocer personería al abogado Jorge Álvarez Mariño (T.P. 151.198), como apoderado de Nunchía, acorde con el mandato que obra en el expediente.

4° En firme, actualícese registro, prescíndase de expediente físico, presérvase el repositorio digital institucional, genérese copia física del fallo con constancia de autenticidad y archívese cuando sea viable el acceso a la sede de esta corporación.

(Aprobado en sala virtual de la fecha, según Acuerdo PCSJA20-11532 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 2020-00407-00, anula D-41 expedido por el alcalde de Nunchía; modificaciones al presupuesto por decreto. Subsidio a la tarifa de servicios AAA. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 22 de 22).

LOS MAGISTRADOS,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
Firma escaneada controlada; 12/11/2020. Se agrega firma electrónica

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

NTG/Eliana

**Firmado Por:**

**NESTOR TRUJILLO GONZALEZ  
MAGISTRADO**

**TRIBUNAL 002 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE YOPAL-CASANARE**

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

Código de verificación: **d8af936bd043090b4185e4b5ae9e5fe6b2bc4891200a82a0614de0e375ec55ea**

Documento generado en 12/11/2020 02:06:10 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>