

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Fallo de mérito p<sup>3</sup>. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. **Nunchía: Decreto 036 del 09/06/2020**. Temática: modificaciones al presupuesto 2020, operaciones de crédito y contra crédito; ajustes al plan decenal de salud pública 2012-2021 por emergencia sanitaria por COVID 19. Desarrolla D.L. 461/2020. Ajustado a ordenamiento.

Origen: MUNICIPIO DE NUNCHÍA.  
Acto: Decreto **36** del 09/06/2020  
Radicación: 850012333000-2020-00444-00<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 08/10/2020.

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 036 del 09/06/2020, expedido 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 Se efectuaron operaciones de crédito y contra crédito dentro del presupuesto de gastos de inversión para la vigencia fiscal 2020, por la suma de \$68.358.533; estaba presupuestada en el subprograma: *acciones del plan territorial de salud* y se destinó al de *convivencia social y salud mental*, en cuantía de \$11.571.783 y “SGP-SAL-DOCE Emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID-19”, en cuantía de \$56.786.750.

Se invocaron como fundamentos los siguientes: los Acuerdos locales 016 y 059 de 2019, por los cuales se aprobó el presupuesto general de rentas y recursos de capital y el presupuesto de apropiaciones de Nunchía, para la vigencia fiscal 2020 y se liquidó aquel. Se aludió a los Acuerdos 021 y 022 de 2020, por los cuales se declaró urgencia manifiesta y calamidad pública en Nunchía, respectivamente; el art. 79 del Decreto 111/1996 y los D.L. 417, 461, 538 y 678 de 2020.

1.2 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 el portal web del municipio<sup>4</sup>. De igual forma se aportó la siguiente información:

<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.

<sup>4</sup> Expediente digital, documento 01.

- Certificación del 09/06/2020<sup>5</sup> emitida por el técnico de presupuesto del municipio de Nunchía en la cual se indicó que en el presupuesto aprobado según el Acuerdo 16 del 29/11/2019, liquidado mediante Decreto DA 0100.02.01-059 del 10/12/2019, teniendo presentes sus modificaciones para la vigencia comprendida entre el 01/01/2020 y 31/12/2020, existen rubros, cuyo saldo está destinado a gastos de inversión, así:

RUBRO PRESUPUESTAL	DESCRIPCIÓN	SALDO ACTUAL
2.03.02.01.01.01.02.01	Vida saludable y condiciones no transmisibles	6,000,000.00
2.03.02.01.01.01.02.03	Seguridad alimentaria y nutricional	10,000,000.00
2.03.02.01.01.01.02.04	sexualidad derechos sexuales y reproductivos	20,000,000.00
2.03.02.01.01.01.02.06	Gestión diferencial de las poblaciones vulnerables	6,000,000.00
2.03.02.01.01.01.02.07	Salud ambiental	5,530,889.00
2.03.02.01.01.01.02.08	salud y ámbito laboral	4,000,000.00
2.03.02.01.01.01.02.09	Gestión en salud pública	46,901,000.00

- Decreto Legislativo 461 de 2020<sup>6</sup>, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Decreto Legislativo 678 de 2020<sup>7</sup>, el cual faculta a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, entre otras disposiciones.
- Decreto Legislativo 538 de 2020<sup>8</sup>, “por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de Covid-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica”.

1.3 Previo requerimiento<sup>9</sup>, la administración municipal de Nunchía allegó el día 15/09/2020<sup>10</sup> respuesta con lo siguiente: i) en cuanto al yerro en el número de artículos del decreto, precisó que ese acto administrativo únicamente cuenta con dos (2) artículos, ya que debido a un error involuntario se pasó de uno (1) al tres (3); ii) aportó los siguientes documentos:

- Certificación emitida por el alcalde de Nunchía con relación a error involuntario en la redacción del decreto objeto de control<sup>11</sup>.
- Certificación emitida por el técnico de presupuesto del municipio de Nunchía, en la cual se indicó que en el presupuesto de gastos aprobado para la vigencia comprendida entre el 01/01/2020 al 31/12/2020, teniendo en cuenta las respectivas modificaciones, se encuentran los siguientes rubros:<sup>12</sup>

<sup>5</sup> Mismo enlace, documento 01, página 6.

<sup>6</sup> Mismo enlace, documento 01, página 7.

<sup>7</sup> Mismo enlace, documento 01, página 14.

<sup>8</sup> Mismo enlace, documento 01, página 32.

<sup>9</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) El mandatario local deberá precisar si el acto objeto de CIL está incompleto pues del artículo primero pasa al artículo tercero. iii) Adicionalmente, deberá remitir copia digital de los soportes técnicos de las modificaciones del presupuesto (certificación del balance o liquidación por la vigencia 2019; justificación del contra crédito), tanto para sustentar las medidas presupuestales, de idéntica manera a los que habrían tenido que llevarse ante el concejo municipal, como las que permitan identificar la conexidad, necesidad, pertinencia y proporcionalidad de las variaciones con los motivos que se invocaron, esto es, atender la pandemia por COVID 19 y la inserción en el PAE adoptado para esos propósitos, documento técnico que deberá allegarse al expediente. iv) Dada la extrema tardanza en someterse el acto al CIL, deberá certificarse si ya se ejecutó y con qué resultados; de no haber ocurrido, se indicará estado actual del asunto.

<sup>10</sup> Expediente electrónico documentos 07 y 08.

<sup>11</sup> Expediente electrónico documento 11.

<sup>12</sup> Expediente electrónico documento 12.

RUBRO	DESCRIPCIÓN	COMPROMISOS
2.03.02.01.01.01.02.02	Convivencia social y salud mental	31,571,783.00
2.03.02.01.01.01.02.11	(Sgp-Sal-Doce) Emergencia Sanitaria Por Transmisión Del Virus Covid-19	77,376,750.00

- Acta de reunión realizada el día 05/06/2020<sup>13</sup> - Oficina de Salud Pública del municipio de Nunchía, en la que se discutieron las siguientes temáticas: i) instrucciones para formular acciones colectivas y procesos de gestión de la salud pública; ii) distribución transitoria de recursos para financiar la emergencia sanitaria; iii) se establecieron dos dimensiones prioritarias por invertir durante el periodo transitorio de emergencia en el plan de intervenciones colectivas: A) Dimensión enfermedades transmisibles<sup>14</sup> y B) Dimensión social y convivencia social<sup>15</sup>.
- 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>16</sup>.

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

Se fijó el aviso núm. 319 del 02/09/2020<sup>17</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 Salud, Hacienda y Gobierno de Casanare, convocadas 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 ciudadana<sup>18</sup>.

El procurador 53 judicial II no emitió concepto.

## 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.

2ª El marco normativo de referencia. Aspectos procesales<sup>19</sup>

2.1 El Decreto 036 del 09/06/2020 efectuó operaciones de crédito y contra crédito dentro del presupuesto de gastos de inversión del municipio de Nunchía por la suma de \$68.358.533, cuyos detalles se indicaron en la reseña del acto.

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

<sup>13</sup> Expediente electrónico documento 13.

<sup>14</sup> Temáticas de prevención de COVID 19; prevención de enfermedades transmitidas por vectores; enfermedades inmunoprevenibles teniendo en cuenta las recomendaciones dadas de información, educación y comunicación.

<sup>15</sup> Poner en marcha un dispositivo comunitario para la zona urbana y rural.

<sup>16</sup> Expediente electrónico documentos 9 y 10.

<sup>17</sup> Expediente digital, documento 6-AVISO NÚM. 319-2020-00444-00.

<sup>18</sup> Expediente digital, documento 16-Constancia Secretarial-2020-00444-00.

<sup>19</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.

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. El acto objeto de control, proferido en el mes de junio, es posterior 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 sentencia<sup>20</sup>.

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

**4.6.3.1. Conexidad.**

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

[...].

**4.6.3.2.- Proporcionalidad.**

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

(...)

*Las medidas, adoptadas en el decreto reglamentario No 1814 de 2015, sometido a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y guardan conexidad con las normas superiores que le sirven de sostén [...]<sup>21</sup>.*

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

**4ª Traslados presupuestales internos: régimen del EOP**

4.1 Según se indicó en precedencia, el CIL en los tribunales administrativos está reservado para los actos territoriales generales que efectivamente desarrollan estados de excepción; esto es, los que guardan conexidad fáctica con la emergencia sanitaria por la COVID 19, según posición mayoritaria actual en esta corporación, cuando, además, se sustentan en ordenamiento específico de dichos estados (enfoque técnico restrictivo del ponente).

4.2 El EOP (D.L. 111/1996) diferencia entre *traslados internos dentro de la misma sección de un presupuesto*, que pueden adoptarse por decreto por el Gobierno, los gobernadores y los alcaldes, de los demás, esto es, los que varían las partidas globales o trasladan apropiaciones entre secciones distintas (nivel de programas y

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

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 24/05/2016, Guillermo Vargas Ayala, radicación núm.: 11001 03150002015 02578-00. Cita: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo del 24/09/2002, Alberto Arango Mantilla, expediente 2002-0697. En similar sentido: CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 05/03/2012, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas Bogotá, radicación 110010315000-2010-00369-00(CA).

subprogramas).

4.3 Dicha distinción se precisó en *fallos previos*<sup>22</sup> así:

**“4.1 Régimen presupuestal de los municipios: normativa permanente**

4.1.1 Acorde con los numerales 4 y 5 del art. 313 de la Carta, compete al concejo votar, *de conformidad con la Constitución y la ley*, los tributos y los gastos locales y adoptar la herramienta presupuestal primaria cada año. La iniciativa se asignó a los alcaldes, así como la facultad de ordenar los gastos *presupuestados* (art. 315-5 y 9 *ibidem*).

4.1.2 En esa dimensión, la de reglas constitucionales y legales ordinarias permanentes, se tiene que esta Sala ya ha definido que los concejos municipales no pueden despojarse, por su propia iniciativa ni por la de los alcaldes, de las competencias privativas para votar o modificar el presupuesto, *salvo la restrictiva opción que compete a los alcaldes, de disminuir algunas partidas de las apropiaciones*. Así se precisó:

5.1 En virtud del principio democrático la Carta ideó un sistema de *pesas y contrapesas* para decidir acerca del presupuesto; el régimen de Hacienda Pública preceptúa la unidad del mismo y dispone que debe adoptarse por un órgano colegiado de representación popular (Congreso, asambleas y concejos, arts. 345 a 347); la Ley Orgánica de Presupuesto debe regular lo relativo a sus *modificaciones* (art. 352 *ibidem*) y dichos principios impregnan a su vez el ordenamiento territorial en esa materia (art. 353 *ibidem*).

5.2 El EOP (Decreto 111 de 1996) diseña un mecanismo rígido para tales modificaciones, así:

**ARTÍCULO 80.** El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (Ley 38/89 artículo 66; Ley 179/94 artículo 55 inciso 13 y 17).

**ARTÍCULO 81.** Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones (Ley 38/89, artículo 67).

De manera que *siempre* el órgano colegiado ha de intervenir cuando corresponda *aumentar la cuantía de las apropiaciones iniciales o incluir nuevas* tanto para funcionamiento como para inversión y servicio de la deuda, esto es, virtualmente para *todo* lo que pudiera ser objeto de **traslados** entre partidas del presupuesto o de *adiciones* a las mismas. Será el respectivo ejecutivo (Gobierno, gobernadores y alcaldes) el que pueda *disminuirlas* y, eventualmente, en virtud de **contracréditos** hacer otros movimientos.

La comprensión que ha fijado la Corte Constitucional para esas restricciones puede verse, entre otras, en la siguiente sentencia:

Consecuencia inmediata del principio de legalidad del gasto público es la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 345 de la Constitución<sup>22</sup>, que indica que los traslados presupuestales deben ser ordenados por el legislador, sin que sea posible que éste resigne dicha facultad en el Ejecutivo. Sobre el particular la Corte ha insistido en la necesidad de que dichos traslados sean aprobados directamente por el legislador. En este sentido ha expresado lo siguiente:

“Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el

<sup>22</sup> Dentro de los más recientes ver: TAC, sentencia CIL del 28/05/2020, radicación 2020-00156-00, ponente: Néstor Trujillo González (modificaciones al presupuesto 2020: contra créditos, liquidación e incorporación apropiaciones para atender contingencias por COVID 19) y sentencia CIL del 25/06/2020, radicación 2020-00215-00 del mismo ponente (modificaciones al presupuesto 2020, reorienta rentas para otorgar subsidios en tarifas de servicios públicos domiciliarios, contingencias por la COVID 19).

Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental<sup>23</sup>. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción<sup>100</sup>, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto.”<sup>111</sup>

Así pues, son inconstitucionales los traslados presupuestales administrativos, por lo cual no se ajusta a la Constitución el que el Congreso le ordene al Gobierno llevar a cabo tal operación. A propósito, no sobra recordar como en oportunidades anteriores la Corte encontró fundadas objeciones presidenciales que acusaban proyectos de ley por vulneración de los artículos 345 y 346 de la Constitución, al ordenar al Gobierno hacer traslados presupuestales a fin de asignar recursos para el financiamiento de proyectos señalados por el Congreso<sup>23</sup>.

De donde se concluye que así como el Congreso no puede desprenderse de la potestad de *votar las modificaciones al presupuesto*, sea mediante *orden al Gobierno* o mediante *autorizaciones* para que lo haga en su lugar, tampoco pueden hacerlo los concejos municipales a favor de los alcaldes: el principio de legalidad que impera para la formación y variación del presupuesto nacional se extiende de idéntica manera a los entes territoriales<sup>24</sup>.

4.1.3 Todavía en la órbita de la legislación ordinaria, ha de precisarse, respecto de los municipios en lo que interesa para este fallo, cuál es el marco regulatorio que conforma el EOP: se trata de un decreto con fuerza de ley (D.L. 111 de 1996), pues la Carta no determina directamente el *procedimiento* para introducir ajustes al presupuesto, aspectos que se dejaron diferidos a *la ley orgánica*, así:

ARTÍCULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

ARTÍCULO 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

Si bien el de emergencia económica no es equiparable a los estados de excepción por guerra o por conmoción interior, nótese que *en tiempos de paz* el principio democrático impera en toda su plenitud para forzar decisiones colegiadas para votar tributos y gastos (art. 345 C.P.), pero la rigidez constitucional se atenúa para atender las crisis sobrevenidas a la votación del presupuesto anual.

4.1.3.1 En efecto: el EOP (D.L. 111 de 1996) ciertamente impide que los alcaldes dispongan del presupuesto, salvo para *disminuir o aplazar* algunas partidas de las apropiaciones (arts. 76 y 77). Nótese que los *traslados* y los *créditos adicionales* a que se refiere el art. 79, para incluir nuevas o incrementar las ya previstas, tienen que pasar por la decisión colegiada (Congreso, asambleas y concejos), conforme al art. 80. En todo lo demás, en tiempos de normalidad, el diseño normativo aboga por la máxima extensión del principio democrático: *representación para votar tributos y gastos*.

4.1.3.2 El propio EOP tiene previsto cómo debe *liquidarse el presupuesto por decreto*, para armonizar el *proyecto* que el alcalde llevó al concejo, con las variaciones que haya aprobado esa

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1249 de 2001, Marco Gerardo Monroy Cabra. Invoca, entre otros precedentes, el fallo C-581 de 1997.

<sup>24</sup> TAC auto del 15/03/2016, N. Trujillo González, radicación 850013333001-2016-00011-01 (salvamento de voto del magistrado J.A. Figueroa Burbano, por otros aspectos).

corporación, así:

**ARTÍCULO 67.** Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación.

En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional observará las siguientes pautas:

- 1) Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.
- 2) Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso.
- 3) Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (Ley 38/89, artículo 54, Ley 179/94, artículo 31).

Se trata de una *liquidación distinta* a la que ha de sobrevenir *después de ejecutado el presupuesto*, pasado el cierre de un ejercicio fiscal, para lo cual el EOP también previene cómo se harán y manejarán las reservas a que haya lugar, así:

**ARTÍCULO 89.** Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando e (sic) legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 38/89, artículo 72, Ley 179/94, artículo 38, Ley 225/95, artículo 8°).

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 conferirle 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>25</sup>.

#### 4.2 Espectro de los decretos legislativos frente a la Carta: excepciones al Estatuto Orgánico de Presupuesto

Sin pretensión de incursionar en las competencias propias de la Corte Constitucional, corresponde a todos los jueces, en el marco del art. 4° de la Carta, cuestionar *antes* de que se produzcan los

<sup>25</sup> 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.

pronunciamientos de esa Corte, si un decreto legislativo puede exceptuar transitoriamente reglas legales que desarrollan el régimen de Hacienda Pública de la Carta.

*Debe determinarse si es jurídicamente viable que un decreto legislativo habilite a las autoridades territoriales para adoptar modificaciones al presupuesto, dado que algunas de ellas, en tiempos de normalidad, son privativas de las asambleas departamentales y de los concejos municipales.*

Tesis: **Sí.** El art. 215 de la Carta asigna a los decretos legislativos que declaran la emergencia económica, social y ecológica, los efectos propios de las *leyes*, con capacidad de variar, transitoria o permanentemente, la *legislación* preexistente, en cuanto fuere necesario para atender la crisis, sin perjuicio de las facultades *pro tempore* del Congreso de reformar o derogar medidas en materias para las que la iniciativa sea restringida (del Gobierno), o de ocuparse en todo tiempo de las demás.

En todo caso, ese poder legislativo excepcional está ceñido al plano *infra constitucional*, pues no puede equipararse al poder constituyente, ni suspender, alterar o exceptuar las reglas constitucionales.

4.2.1 El aserto que precede se sustenta directamente en el texto del art. 215 de la Carta, que en lo pertinente dice: [...].

4.2.2 Ello hará necesario diferenciar escenarios, pues los decretos legislativos solo podrán variar las reglas legales de distribución de competencias entre las corporaciones administrativas de elección popular, los gobernadores y los alcaldes, de idéntica manera, por las mismas causas y con los efectos que habría podido hacerlo directamente el Congreso; nótese que la concentración ampliada de poderes en el Gobierno, en el entorno del art. 215 de la Carta, permite al presidente, con la firma de todos los ministros, *legislar*, no suplir al constituyente.

#### 4.2.3 Régimen de presupuesto de los municipios durante la urgencia manifiesta

*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*.

4.2.3.1 El mecanismo de la contratación por urgencia manifiesta está previsto, en la vigente legislación permanente, en el art. 42 de la Ley 80, así:

**ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o **concurso** públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

4.2.3.2 En los términos del D.L. 440/2020 (art. 7°), se presume irrefutablemente que la emergencia sanitaria provocada por la COVID 19 *configura el hecho* que permite declarar tal urgencia manifiesta; las autoridades territoriales podrán declararla para contratar *para atender las necesidades derivadas de la pandemia y optimizar el flujo de caja para enfocarse en las del sector salud*; sin embargo, ni en ese precepto, ni en los demás del aludido decreto legislativo, se establece un *procedimiento* distinto al del Estatuto Orgánico de Presupuesto, menos, al de las reglas constitucionales de asignación de competencias para variar el presupuesto anual de un municipio.

4.2.3.3 Pese a la jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional que, a partir de la Carta de 1991, venía restringiendo los llamados **traslados administrativos**, en la sentencia C-772 de 1998 (F. Morón Díaz), que se ocupó de apartes de los arts. 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, relativos a la contratación en situación de urgencia manifiesta, esa Corporación **diferenció dos escenarios** que se requiere precisar para comprender cabalmente el alcance de la excepción que autoriza para *traslados internos* el parágrafo de dicho art. 42.

4.2.3.3.1 Respecto del parágrafo del art. 41 de la Ley 80, señaló la Corte:

Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto arriba transcritas, que regulan lo atinente a su modificación, especialmente lo estipulado en el artículo 80 de dicho estatuto, **que establece que el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso, los proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto**, “...cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública o inversión”, y el del artículo 83, que autoriza al gobierno para hacerlos a través de decretos legislativos en los casos de declaratoria de estados de excepción, es claro que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto, consagran o viabilizan la posibilidad de que las “autoridades administrativas” modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades públicas, ni efectuando traslados ni autorizando créditos adicionales.

Se concluye que en lo referido a traslados presupuestales el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución, a través del estatuto orgánico, previó dos escenarios distintos que determinan la autoridad competente para efectuarlos:

En el primero de ellos, esto es cuando **con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades públicas)**, *entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas*, el traslado deberá hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso. (Se agregan cursivas y subrayado).

En el segundo, esto es cuando se trate de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción, el competente para efectuarlos será el Gobierno, mediante decreto, en los términos que éste señale.

Por lo anterior, la Corte encuentra que el contenido del parágrafo primero del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, contraría los preceptos de los artículos 345 y 352 de la Constitución y desconoce lo dispuesto en los artículos 79 a 84 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, motivo por el cual lo declarará inexecutable.

4.2.3.3.2 El parágrafo del art. 42 fue declarado *condicionalmente executable*, pues se entendió que los **traslados internos** a que se refiere son diferentes a los enunciados en el precepto retirado del ordenamiento; así se indicó:

**Octava. El parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 es executable**, bajo el entendido de que los traslados internos que se efectúen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sólo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

En efecto, la situación que describe el párrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el párrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior.

Cuando se de aplicación al párrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

Ese tipo de traslados internos, **que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto**, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilita a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

Es más, ese tipo de operaciones están autorizadas de manera general, tal como lo señala expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto:

**“Artículo 34.** Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación 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 Congreso, **se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo**. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos.

“Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto Nacional. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

“El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiados con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito.

“La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.”

Es decir, que de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales “...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente”.

4.2.3.3.3 El reglamento al que se refiere la sentencia C-772/1998 citada tiene como campo de aplicación los *órganos que conforman el presupuesto general de la Nación* (art. 1°), lo que clarifica **el alcance de la equivalencia entre entidades y secciones del presupuesto**, tanto en ese decreto como en el fallo; el artículo 34 prescribe:

**Decreto 568/1996. Art. 34.-** Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación 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 Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo.

En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos.

Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Sí se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiados con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.

Las *definiciones* reglamentarias son las siguientes:

Art. 14.- El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y Subprogramas. Son Programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los Programas.

El art. 16 del Decreto 568/1996 describe parte de la compleja nomenclatura o codificación del *decreto de liquidación del presupuesto de la Nación*.

4.2.3.3.4 Debe igualmente considerarse, en el espectro de la motivación de la sentencia C-772/1998, el art. 82 del D.L. 111 de 1996 (EOP), que dice:

**ARTICULO 82.** La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (Ley 38/89, artículo 68, Ley 179/94 artículo 35).

4.2.3.4 En **un municipio no es factible la simetría entre entidades y secciones**, pues se carece de la pluralidad de *órganos del presupuesto* que existen en el nacional; así que la distinción entre *traslados internos* y otros, se desprende de precisar si los movimientos (contra créditos para abrir créditos adicionales) que se requieran en el *decreto de liquidación del presupuesto votado*, afectan o no los **programas o subprogramas** de un determinado sector.

(...)

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”.

4.4 En los términos normativos y jurisprudenciales que preceden, los aludidos ***traslados internos*** dentro del mismo subprograma del presupuesto municipal competen al alcalde, sin tener que obtener refrendación ni intervención de sus concejos, en virtud de atribuciones constitucionales y legales permanentes de esos funcionarios, para cuyo ejercicio no se requiere declaratoria ni desarrollo de estados de excepción; son potestades que vienen, cuando menos, desde el D.L. 111/1996, que compita normas más antiguas del EOP, es decir, **que preexisten a toda la problemática sanitaria de la COVID 19.**

#### **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 levantaron 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 concejo 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.

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 Examen de constitucionalidad del D.L. 461 del 22/03/2020: La Corte Constitucional, mediante sentencia C-169 del 10/06/2020<sup>26</sup>, analizó la constitucionalidad del D.L. 461/2020. 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>27</sup>.

<sup>26</sup> Ponente: José Antonio Lizarazo Ocampo.

<sup>27</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

5.4 Posteriormente, el Gobierno Nacional profirió el **D.L. 678 del 20/05/2020**<sup>28</sup>, 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 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”.

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.

5.4.1 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. 637/2020.

5.4.1.1 La restricción del D.L. 461/2020 aludida en precedencia *desapareció* en virtud de la autorización más amplia que reintrodujo el art. 2° del D.L. 678/2020, ya transcrito.

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.

5.4.1.2 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*”.

5.4.1.3 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

---

divulgación.

<sup>28</sup> 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.

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;

5.5 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.

5.5.1 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.

5.5.2 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 los D.L. 461 y 678/2020 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.

5.5.3 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 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).

## 6ª EL CASO CONCRETO

6.1 Se trata del Decreto **036** del 09/06/2020, expedido por el alcalde de Nunchía<sup>29</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”.

6.2 Contenido del Decreto 036 del 09/06/2020: El alcalde del municipio de Nunchía emitió el Decreto 036/2020, mediante el cual dispuso en concreto, lo siguiente:

<sup>29</sup> Expediente digital, documento 01.

“ARTÍCULO PRIMERO: Efectúense las operaciones de crédito y contra créditos dentro del presupuesto de gastos de inversión para la actual vigencia fiscal, en la suma de \$68.358.533, de acuerdo con el siguiente pormenor:

**PRIMERA PARTE: CONTRA CRÉDITOS**

CODIGO	NOMBRE	VALOR	FUENTE
2.03	INVERSION PARA EL PROGRESO	68,358,533.00	
2.03.02	FONDO LOCAL DE SALUD	68,358,533.00	
2.03.02.01	EJE 1 SOCIAL. CALIDAD DE VIDA PARA EL PROGRESO	68,358,533.00	
2.03.02.01.01	SECTOR SALUD PARA EL PROGRESO	68,358,533.00	
2.03.02.01.01.01	PROGRAMA: SALUD PARA EL PROGRESO DE NUNCHIA	68,358,533.00	
2.03.02.01.01.01.02	SUBPROGRAMA: ACCIONES DEL PLAN TERRITORIAL DE SALUD	68,358,533.00	
2.03.02.01.01.01.02.01	Vida saludable y condiciones no transmisibles	6,000,000.00	260
2.03.02.01.01.01.02.03	Seguridad alimentaria y nutricional	10,000,000.00	260
2.03.02.01.01.01.02.04	sexualidad derechos sexuales y reproductivos	20,000,000.00	260
2.03.02.01.01.01.02.06	Gestión diferencial de las poblaciones vulnerables	6,000,000.00	260
2.03.02.01.01.01.02.07	Salud ambiental	5,530,889.00	260
2.03.02.01.01.01.02.08	salud y ámbito laboral	4,000,000.00	260
2.03.02.01.01.01.02.09	Gestión en salud publica	16,827,644.00	260

**SEGUNDA PARTE: CRÉDITOS**

CODIGO	NOMBRE	VALOR	FUENTE
2.03	INVERSION PARA EL PROGRESO	68,358,533.00	
2.03.02	FONDO LOCAL DE SALUD	68,358,533.00	
2.03.02.01	EJE 1 SOCIAL. CALIDAD DE VIDA PARA EL PROGRESO	68,358,533.00	
2.03.02.01.01	SECTOR SALUD PARA EL PROGRESO	68,358,533.00	
2.03.02.01.01.01	PROGRAMA: SALUD PARA EL PROGRESO DE NUNCHIA	68,358,533.00	
2.03.02.01.01.01.02	SUBPROGRAMA: ACCIONES DEL PLAN TERRITORIAL DE SALUD	68,358,533.00	
2.03.02.01.01.01.02.02	Convivencia social y salud mental	11,571,783.00	260
2.03.02.01.01.01.02.11	(SGP-SAL-DOCE) Emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID-19	56,786,750.00	260

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

6.3 De la motivación del acto: El Decreto 036 del 09/06/2020 se motivó así:

- Mediante Acuerdo 016 del 29/11/2020, se 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 y el 31/12/2020.
- El art. 79 del Decreto 111 de 1996 establece que cuando durante la ejecución del presupuesto general de la Nación seriere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementa 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.
- El Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17/03/2020, 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 las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID 19.
- El D.L 461 del 12/03/2020 facultó a gobernadores y alcaldes para reorientar recursos en el marco de la emergencia sanitaria, sin autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales.
- El D.L 678 del 20/05/2020 facultó a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar 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 06/05/2020.

- Mediante Decreto 21 del 24/03/2020 se declaró la situación de urgencia manifiesta en el municipio de Nunchía, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica.
- Por medio de Decreto 22 del 24/03/2020 se declaró la situación de calamidad pública con el fin de adelantar las acciones necesarias en el municipio de Nunchía, en la fase preparativa para prevenir la transmisión y propagación del COVID 19.

6.4 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 036 del 09/06/2020, se encuentran habilitadas por el sistema legal de fuentes desde antes de expedirse los D.L. 417, 461 y 678 de 2020; o si, por el contrario, ellas surgen con ocasión de los mismos.

6.4.1 El Decreto 036/2020 realizó operaciones de crédito y contra crédito por la suma de \$68.358.533 dentro del rubro denominado *inversión para el progreso, Fondo Local de Salud, Eje 1 Social: calidad de vida para el progreso, programa: salud para el progreso de Nunchía, subprograma: acciones del plan territorial de salud.*

Dentro de dicho subprograma, contra acreditó las siguientes partidas en los valores que a continuación se relacionan, para un total de \$68.358.533:

2.03.02.01.01.01.02.01	Vida saludable y condiciones no transmisibles	6,000,000.00	260
2.03.02.01.01.01.02.03	Seguridad alimentaria y nutricional	10,000,000.00	260
2.03.02.01.01.01.02.04	sexualidad derechos sexuales y reproductivos	20,000,000.00	260
2.03.02.01.01.01.02.06	Gestión diferencial de las poblaciones vulnerables	6,000,000.00	260
2.03.02.01.01.01.02.07	Salud ambiental	5,530,889.00	260
2.03.02.01.01.01.02.08	salud y ámbito laboral	4,000,000.00	260
2.03.02.01.01.01.02.09	Gestión en salud pública	16,827,644.00	260

Dichos recursos se redirigieron **al mismo subprograma: acciones del plan territorial de salud (código 2.03.02.01.01.01.02)** pero con una reagrupación de los rubros para atender necesidades más específicas del sector salud, en conexidad con la emergencia sanitaria:

2.03.02.01.01.01.02.02	Convivencia social y salud mental	11,571,783.00	260
2.03.02.01.01.01.02.11	N (SGP-SAL-DOCE) Emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID-19	56,786,750.00	260

6.4.2 Aunado a que los movimientos presupuestales objeto del Decreto 036/2020 se hicieron dentro del mismo subprograma, se advierte que en la motivación del acto se hizo alusión expresa al D.L. 417/2020 (emergencia económica, social y ecológica), así como a las facultades otorgadas a los alcaldes y gobernadores para realizar modificaciones al presupuesto en virtud de los D.L. 491/2020 y 678/2020 en el contexto de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional por la pandemia de la COVID 19.

6.4.3 De acuerdo con el acta de la reunión realizada el día 05/06/2020<sup>30</sup> - Oficina de Salud Pública del municipio de Nunchía, que tuvo como objetivo principal la concertación de directrices para la planeación integral en salud del municipio durante la contingencia, **surgió la necesidad de formular acciones colectivas y distribución de recursos SGP para contrarrestar la situación actual de la pandemia.**

Se aludió a la importancia de: i) revisar los contenidos de los planes de salud pública de intervenciones colectivas contratadas en el primer trimestre, con el fin de hacer ajustes

<sup>30</sup> Expediente electrónico documento 13.

administrativos, técnicos y financieros para incluir acciones tendientes a la prevención, contención y mitigación de la infección respiratoria aguda por COVID; ii) financiar y ejecutar las acciones de gestión en salud pública y del plan de intervenciones colectivas para intervenir los eventos de salud pública en el marco de todas las dimensiones del plan decenal de salud pública 2012-2021 que puedan ejecutarse de acuerdo con las medidas adoptadas en la declaratoria de emergencia.

Además, se aludió a la necesidad de reasignar la distribución transitoria de los recursos para financiar la emergencia sanitaria de acuerdo con las actividades que programe en los procesos de gestión para la salud pública.

6.4.4 Acorde con ello, no cabe duda del cumplimiento del factor *conexidad* al que se aludió en el marco dogmático, como quiera que la finalidad de los créditos y contra créditos realizados mediante el Decreto 36/2020, tienen directa relación con la prevención, contención y mitigación del COVID 19 en el marco de las emergencias económica, social, ecológica y sanitaria declaradas por el Gobierno Nacional.

6.5 Análisis de los soportes técnicos: De acuerdo con los documentos aportados por el municipio de Nunchía, se tiene que:

- i) Los motivos que conllevaron a las operaciones de crédito y contra crédito objeto de CIL están contenidos en el acta de la reunión realizada el día 05/06/2020 - Oficina de Salud Pública, los cuales aluden a la necesidad de reasignar la distribución transitoria de los recursos para financiar la emergencia sanitaria.
- ii) Se certificó que los recursos trasladados corresponden a gastos de inversión del mismo subprograma *acciones del plan territorial de salud* y;
- iii) Se certificó que en el presupuesto de gastos aprobado para la vigencia 2020, se cuenta con los rubros 2.03.02.01.01.01.02.02 y 2.03.02.01.01.01.02.11 que corresponden a *convivencia social y salud mental* y *SGP –SAL-DOCE emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID 19*, respectivamente.
- iv) No se allegó balance o liquidación del presupuesto ni prueba de la inserción en el PAE adoptado para esos propósitos, documento técnico solicitado en el auto admisorio.

6.5.1 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, recursos provenientes de los rubros *vida saludable y condiciones no transmisibles; seguridad alimentaria y nutricional; derechos sexuales y reproductivos; gestión diferencial de las poblaciones vulnerables; salud ambiental; salud y ámbito laboral y gestión en salud pública* del presupuesto de gastos de inversión – subprograma: *acciones del plan territorial de salud*; es decir, rentas de destinación específica, de las que previó el D.L. 461/2020 (art. 1°) y; ii) apropiación con destino a fines conexos con la pandemia de la COVID 19, como lo autorizó con mayor amplitud el D.L. 678/2020, concretamente, a los rubros: *convivencia social y salud mental* y “SGP-SAL-DOCE” *emergencia sanitaria por transmisión del virus COVID 19*, con justificación razonable, acorde con las directrices contempladas en acta de la reunión realizada el día 05/06/2020 por el sector de salud pública del municipio de Nunchía.

6.5.2 En ese escenario, la Sala encuentra que el Decreto 36/2020 goza de doble habilitación: i) se trata de traslados internos dentro de un mismo subprograma (*acciones del plan territorial de salud*) que le competen al alcalde, sin tener que obtener refrendación ni intervención de sus concejos, en virtud de lo dispuesto en el D.L. 111/1996, con las precisiones hechas en el marco dogmático; sin embargo, ii) se aludió expresamente a los D.L. 417, 461 y 678 de 2020 en el contexto de la pandemia por COVID 19, con justificación en la necesidad de financiar las

acciones de gestión en salud pública y del plan de intervenciones colectivas para intervenir los eventos de salud pública en el marco de todas las dimensiones del plan decenal de salud pública 2012-2021, que puedan ejecutarse de acuerdo con las medidas adoptadas en la declaratoria de emergencia.

*7ª Conclusión:* Así las cosas, el Decreto 36/2020 se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico analizado y supera el filtro CIL a la luz los principios de razonabilidad, conexidad y proporcionalidad en el contexto de la emergencia sanitaria, económica, social y ecológica por la pandemia del COVID 19.

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 jurídico examinado en la motivación, el **Decreto 036** del 09/06/2020 expedido 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 para la vigencia fiscal 2020*” por las razones señaladas en la motivación.

2° Reconocer personería al abogado Jorge Armando Álvarez Mariño (T.P.151.198 del C.S. de la J.) como apoderado del municipio de Nunchía, para los fines y en los términos del memorial poder que obra en el expediente.

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

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

(Aprobado en sala virtual de la fecha, según Acuerdo PCSJA20-11632 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 2020-00444-00, expedido por el alcalde de Nunchía; modificaciones al presupuesto por decreto – créditos y contra créditos. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 20 de 20).

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: **db571f02c69a6deda88ff9fe607d2071d495d4e2693a7b5329ad04feccc8e732**

Documento generado en 12/11/2020 02:06:13 p.m.

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