



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**

Bucaramanga, dos (02) de octubre de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**  
**Exp. 680012333000-2020-00492-00**

- Medio de Control:** Inmediato de Legalidad/Art. 136 de la Ley 1437 de 2011 conocida como CPACA y 137 de 1994, LEEE
- Acto objeto de control:** Decreto Distrital de Barrancabermeja, Santander, núm.123 del 4 de mayo de 2020, por medio del cual “se modifica el presupuesto general de rentas y gastos de esa entidad para la vigencia fiscal de 2020 y se reorienta la destinación específica de una renta en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 y el Decreto Distrital No.075 del 16 de marzo de 2020 de Barrancabermeja”
- Tema:** i) **se resta o contracredita** la suma de mil ochocientos treinta y tres millones trescientos nueve mil veinte pesos (\$1.833'309.020,00)- rubros denominados gastos de inversión, proyecto de mantenimiento y expansión del servicio de alumbrado público en Barrancabermeja -, ii) **reorienta y contracredita** la suma de mil ochocientos treinta y tres millones trescientos nueve mil veinte pesos (\$1.833'309.020,00)- rubros gastos de inversión, subsidio para los usuarios estratos 1, 2 y 3 del servicio de acueducto en el perímetro urbano del municipio de Barrancabermeja (\$1.096'908.160,00), Subsidio para los usuarios estratos 1,2 y 3 del servicio de alcantarillado en el perímetro urbano del municipio de Barrancabermeja (\$736'400.860)/ **El acto objeto de control se declara ajustado a derecho, pues:** i) Se enmarca en las facultades otorgadas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 461 2020 respecto de reorientar las rentas del Distrito; ii) se expidió dentro del límite temporal para hacer uso de las facultades que otorga el Decreto Legislativo y no se trata el alumbrado público de una renta de destinación específica exceptuada por la Constitución Política.

**I. CONTENIDO DEL ACTO OBJETO DE CONTROL**

Su parte resolutive, a la letra dice:

**“Artículo primero:** Reoríentese la destinación de la renta del Impuesto de Alumbrado público, en la ejecución de 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 la dispuesto en el Decreto 417 de 2020 y el Decreto 075 de 2020 hasta por la suma de mil ochocientos treinta y tres millones trescientos nueve mil veinte pesos (\$1.833'309.020,00).

**Artículo segundo:** Contracredítese el Presupuesto General de Gastos del Distrito de Barrancabermeja, para la vigencia fiscal de 2020, así:

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00492-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad – CIL- respecto del Decreto Distrital de Barrancabermeja - Santander, No.123 de 2020.

Rubro Presupuestal	Descripción	Fuente de Financiación	Valor Contracredito
2	PRESUPUESTO DE GASTOS		1.833.309.020,00
2.4.3	GASTOS DE INVERSION		1.833.309.020,00
	SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL)		
2.4.3.08			1.833.309.020,00
2.4.3.08.1	PILAR DE SEGURIDAD HUMANA		1.833.309.020,00
2.4.3.08.1.1	LÍNEA ESTRATÉGICA DESARROLLO TERRITORIAL		1.833.309.020,00
	PROGRAMA. SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD INCLUYENDO ENERGÍA ELÉCTRICA		
2.4.3.08.1.1.1			1.833.309.020,00
	SUBPROGRAMA. SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD INCLUYENDO ENERGÍA ELÉCTRICA		
2.4.3.08.1.1.1.1			1.833.309.020,00
	Proyecto Mantenimiento y expansión del servicio de alumbrado público en el Municipio de Barrancabermeja	SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - RECURSOS DEL BALANCE	1.833.309.020,00
2.4.3.08.1.1.1.1.01-107			
	TOTAL CONTRACREDITO PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA 2020		1.833.309.020,00

**Artículo tercero:** Créase y Acredítese en el presupuesto General de Gastos del Distrito de Barrancabermeja, para la vigencia fiscal de 2020 así:

Rubro Presupuestal	Descripción	Fuente de Financiación	Valor Crédito
2	PRESUPUESTO DE GASTOS		1.833.309.020,00
2.4.3	GASTOS DE INVERSION		1.833.309.020,00

Rubro Presupuestal	Descripción	Fuente de Financiación	Valor Crédito
2.4.3.07	SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIS)		1.833.309.020,00
2.4.3.07.1	PILAR DE SEGURIDAD HUMANA		1.833.309.020,00
2.4.3.07.1.1	LÍNEA ESTRATÉGICA DESARROLLO TERRITORIAL		1.833.309.020,00
	PROGRAMA: SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD INCLUYENDO ENERGÍA ELÉCTRICA.		
2.4.3.07.1.1.2			1.833.309.020,00
	SUBPROGRAMA: SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD INCLUYENDO ENERGÍA ELÉCTRICA.		
2.4.3.07.1.1.2.1			1.833.309.020,00
	FONDO DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, ACUERDO 073/99 ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO		
2.4.3.07.1.1.2.1.01			1.833.309.020,00
	Subsidio para los usuarios estratos 1, 2 y 3 del servicio de acueducto en el perímetro urbano del Municipio de Barrancabermeja Santander.	SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - RECURSOS DEL BALANCE	1.096.908.160,00
2.4.3.07.1.1.2.1.01.3-107			
	Subsidio para los usuarios estratos 1, 2 y 3 del servicio de alcantarillado en el perímetro urbano del Municipio de Barrancabermeja Santander.	SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO - RECURSOS DEL BALANCE	736.400.860,00
2.4.3.07.1.1.2.1.01.4-107			
	TOTAL CREDITO PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA 2020		1.833.309.020,00

**Artículo cuarto.** Facúltese al Secretario de Hacienda y del Tesoro para que corrija errores de codificación, transcripción, leyenda y sumatoria que pudieran existir en el presente Decreto.

**Artículo quinto.** El presente Decreto rige y surte efectos fiscales a partir de la fecha de su expedición.

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00492-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad – CIL- respecto del Decreto Distrital de Barrancabermeja - Santander, No.123 de 2020.

En su **acápite de consideraciones**, se registran como tales entre otras: **“i)** Que el artículo 1 del Decreto Legislativo Nro. 461 de 2020 de la Presidencia de la República, faculta a los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica reorientar las rentas de destinación específica de las 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 Nacional Nro. 417 de 2020. En este sentido, para la reorientación de los recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales. **ii)** Mediante Decreto distrital Nro. 075 de 2020 se declaró una situación de riesgo y calamidad pública que da lugar a una emergencia sanitaria en el Distrito Especial, Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja. **iii)** Que mediante Decreto Legislativo Nro. 580 de 2020, se estableció que hasta el 31 de diciembre de 2020, los municipios y distritos podrán asignar a favor de los suscriptores residenciales de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, subsidios máximos del ochenta por ciento (80%), del costo del suministro para el estrato 1; cincuenta por ciento (50%) para el estrato 2; y cuarenta por ciento (40%) para el estrato 3, en la medida en que cuenten los recursos para dicho propósito. **iv)** El Comité para la Administración y Vigilancia del Fondo de la Solidaridad y Redistribución de Ingresos de Orden municipal para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, realizó un análisis del incremento de los subsidios de acueducto y alcantarillado de acuerdo con la proyección presentada por la Empresa de Aguas de Barrancabermeja y teniendo en cuenta el comportamiento futuro del recaudo de las rentas del Distrito producto de la pandemia covid.19, no optimistas, esto debido a cierta incertidumbre por una recesión económica a nivel mundial que está afectando los precios internacionales del petróleo, entendiendo que las finanzas del país y del municipio dependen de las exportaciones del petróleo y sus derivados, razón por la cual en aras de aliviar los gastos de los hogares de las familias de menos ingresos, se realizará un esfuerzo fiscal con el propósito de dar cumplimiento al Art. 368 de la C.P.C., tomó la decisión de incrementar los porcentajes de subsidios de acueducto y alcantarillado por cuatro meses de facturación. **v)** Que de acuerdo con la consideración anterior, el Distrito no cuenta con los recursos propios suficientes para dar cumplimiento por lo aprobado en el Comité, razón por la cual, se hace necesario reorientar recursos del balance de la vigencia 2019 de la renta de alumbrado público por la suma de mil ochocientos treinta y tres millones trescientos nueve mil veinte pesos (\$1.833'309.020,00). **vi)** Que la Secretaria de Infraestructura manifiesta que según oficio con radicado de recibido de la Secretaria de Hacienda y del Tesoro Nro. 1160 del 4 de mayo de 2020, los recursos del balance de alumbrado público se puede destinar en la ejecución de actividades con ocasión a mitigar la emergencia Sanitaria del Covid19.

## I. EL TRÁMITE

El precitado decreto fue allegado el 22.05.2020 al buzón de notificaciones de la Oficina Judicial del Palacio de Justicia; la suscrita Magistrada Ponente lo admitió<sup>1</sup> y en el mismo auto se dispuso: (i) allegar los antecedentes administrativos; (ii) invitar a entidades públicas y a particulares para que intervengan dentro de los

<sup>1</sup> Auto admisorio del 10 de junio de 2020.

siguientes 10 días y (iii) previene que cumplidos estos la señora Agente del Ministerio Público cuenta con el mismo lapso para rendir un concepto de fondo, Cumplido lo anterior, se registran las siguientes **intervenciones**:

**1. El Ministerio Público - Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos rinde concepto favorable** a la declaratoria de legalidad al acto administrativo aquí objeto de control, en el entendido que el precitado Decreto 123 satisface los requisitos materiales de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica, así como los de finalidad, necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, expone que si bien, el acto se encuentra ajustado a las previsiones legales del artículo 1º del Decreto 580 de 2020 y a la reorientación del recaudo del impuesto de alumbrado público con el fin de ser destinado a otra partida en el presupuesto para atender los subsidios de acueducto y alcantarillado, para lo cual fue facultado por el Decreto 461 de 2020, se hace necesario, por falta de claridad en el mismo, que se condicione la declaratoria de conformidad con el ordenamiento jurídico a los siguientes presupuestos: i) los cuatro meses de facturación deben corresponder a la vigencia 2020 y; ii) la reorientación debe corresponder a incrementos en los subsidios de sectores residenciales y en el límite de los porcentajes previstos en el artículo 1º del Decreto 580 de 2020.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **A. Acerca de la competencia**

Tal y como se reseñó en el auto que admite el presente Control de Legalidad, los Arts.151.14 y 158.1 de la Ley 1437 de 2011 otorgan competencia a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para ejercer el Control Inmediato de Legalidad –CIL– de los actos de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, dictados por autoridades territoriales de su jurisdicción, presupuestos normativos que se cumplen en el presente caso, tal y como pasa a explicitarse:

#### **1. Presupuesto Objetivo:**

**a)** La naturaleza jurídica del Decreto Distrital de Barrancabermeja No.123 del 04/05/2020, es la de un **acto administrativo de carácter general**, porque la decisión en él contenida, consistente en reorientar rentas de destinación específica utilizando la figura de modificación al presupuesto del ente territorial, afecta a la población del distrito de Barrancabermeja o a segmentos de ella.

**b) El acto administrativo es una de las formas del ejercicio de la función administrativa del Estado-en este caso distrito;**

**c) Es proferido en desarrollo del Decreto Legislativo 461 de 2020,** que autoriza temporalmente a gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica - autorización que fue condicionada por la Corte Constitucional en el sentido que estas facultades no habilitan a las autoridades de los entes territoriales para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos - , con el fin de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia causada por el Covid-19

**2. Presupuesto subjetivo:** La autoridad que expide el decreto es una autoridad del nivel territorial: Alcalde Distrital de Barrancabermeja, Santander.

## **B. El Marco Jurídico que gobierna el tema**

**1. La excepcionalidad en el Estado constitucional y democrático de Derecho.** La declaratoria de los estados de excepción en la Constitución de 1991 tiene como objeto preservar los valores, principios y derechos fundamentales presentes en su parte dogmática ante momentos de crisis, en donde las herramientas previstas en la legalidad ordinaria resultan insuficientes para garantizar ese componente axiológico de la Constitución que fundamenta y guía toda actividad del Estado colombiano. La principal consecuencia de los estados de excepción es la concentración de la función legislativa en el presidente de la República, lo que es una modulación del principio de separación de poderes, pese a lo cual su poder sigue siendo derivado y no originario. Por ende, los estados de excepción no son “paréntesis institucionales ni modalidades de suspensión de la vigencia de la Constitución”<sup>2</sup>. Así lo consagra el artículo 7º de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup>, estatutaria de los estados de excepción, cuando establece que “El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración”.

Ello explica que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Constitución y la precitada Ley 137 de 1994 consagren unos límites materiales para el ejercicio de las facultades excepcionales. En tratándose del estado de emergencia económica, social y ecológica, la Corte Constitucional ha reconocido que tiene por finalidad “conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y... contener la extensión de sus efectos”<sup>4</sup> aplicando a éste los mismos límites materiales que para los estados de guerra exterior y conmoción interior<sup>5</sup>: imposibilidad de suspender los derechos, interrumpir el funcionamiento de las

ramas del poder público, modificar las funciones de acusación y juzgamiento y/o desmejorar los derechos sociales.

En **conclusión**, al ser los estados de excepción una situación reglada, es evidente para el Tribunal que, ante la asunción de funciones legislativas por el presidente de la República, su ejercicio debe ser controlado con criterios más estrictos que los que se ejercen en tiempos de normalidad<sup>6</sup>.

## **2. Sistemas de fuentes en los estados de excepción y su control judicial:**

**Decretos legislativos, Decretos ordinarios, Decretos reglamentarios.** El ejercicio de las facultades excepcionales por parte del Presidente de la República se concreta en la expedición de la declaratoria del estado de excepción y de decretos legislativos cuyo control judicial es ejercido por la Corte Constitucional; los Decretos que se dicten como desarrollo de los decretos legislativos tienen control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, correspondiéndole a los Tribunales de esta Jurisdicción, el control que se reseña en el acápite de competencia de este proveído. En el presente caso, la legislación ordinaria está constituida por las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1985, Decreto-Ley 111 de 1976, Leyes 617 de 2000, 819 de 2003, 1483 de 2011 y 1508 de 2012 y la jurisprudencia nacional.

**3. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, dictado con fundamento en el art.215 de la Constitución Política.** Que fue declarado exequible tal y como se anuncia en el Boletín No. 63 del 20 de mayo de 2020, precisando que “la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar **intensamente** la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado”.

**4. El Decreto Legislativo 461 de 2020** que autoriza a gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica, durante el término que dure la emergencia sanitaria, con excepción de las establecidas en la Constitución Política. La Corte Constitucional (Comunicado #24 del 10 y 11 de junio de 2020), se pronunció declarando la exequibilidad condicionada del art.1º, en el entendido que la facultad para reorientar rentas de destinación específica no autoriza para modificar leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas y sólo puede hacerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal 2020, modificaciones para lo cual no requieren de la autorización de las respectivas asambleas departamentales y concejos distritales o municipales.



**5. 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”,** que, permitió subsidios para los estratos 1,2 y 3 en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, si bien fue declarado inexecutable por ausencia de requisitos de forma, no afecta el decreto distrital que aquí se estudia, dado que la declaratoria de inexecutable no es retroactiva es decir, el decreto distrital fue expedido bajo su vigencia. Recordemos que el artículo 1 del precitado Decreto Legislativo, permitió a los municipios subir al tope de subsidios a 80% en el estrato 1, a 50% en el 2 y a 40% en el 3 hasta diciembre de 2020 y, el artículo 2 permitía a los municipios pagar los servicios públicos a los estratos de menores ingresos.

Con los anteriores parámetros normativos pasa el Tribunal a formular y resolver el siguiente:

### **C. Problema jurídico**

**¿Se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico que se registra en el marco normativo de esta providencia, el Decreto Distrital de Barrancabermeja, Santander, Núm.123 del 04 de mayo de 2020 cuyo contenido está atrás reseñado, en el que, en síntesis, disminuye o contracciona en el presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia de esa entidad, recursos del impuesto de alumbrado público, para destinarlos, a subsidios para los usuarios estratos 1, 2 y 3 del servicio de acueducto y de alcantarillado en el perímetro urbano de Barrancabermeja, Santander?**

**Tesis: Sí.**

**Fundamento Jurídico: Decretos Legislativos 461 y 580 de 2020,** explicitados en el marco jurídico de esta providencia.

De esta manera, la **destinación exclusiva del impuesto** derivado del servicio público no domiciliario de alumbrado público, que lo es la prestación, mejora, modernización y ampliación de la prestación del servicio de alumbrado público, **puede ser reorientada, de manera transitoria** mediante la figura de modificación al presupuesto de la actual vigencia fiscal -como se hace en el acto objeto de estudio - para atender los impactos negativos de orden económico y social que desequilibran la sostenibilidad individual de los hogares, causados por la pandemia del Coronavirus que dio origen al estado de Emergencia Económica y

Tribunal Administrativo de Santander. Exp. No.680012333000-2020-00492-00 M.P. Solange Blanco Villamizar. Sentencia de Única Instancia: Control Inmediato de Legalidad – CIL- respecto del Decreto Distrital de Barrancabermeja - Santander, No.123 de 2020.

Social declarado en el Decreto 417 de 2020, sin que para esa modificación presupuestal intervenga el Concejo Distrital de Barrancabermeja.

En efecto, en el acto objeto de estudio, se está disminuyendo la apropiación en el Presupuesto de Gastos (Gastos de Inversión) prestación del servicio de alumbrado público para proveer un rubro que se crea en el presupuesto de gastos, destinado a incrementar los porcentajes de subsidios para los usuarios estratos 1, 2 y 3 del servicio de acueducto y alcantarillado, por cuatro meses de facturación, modificación presupuestal, que, como quedó dicho, no exige la intervención del respectivo concejo distrital, puesto que, el Decreto Legislativo 461 de 2020 autoriza a los alcaldes para hacerlo directamente.

De otra parte, estadísticamente se tiene que los estratos 1, 2 y 3, albergan a los usuarios con menos recursos o mayor grado de pobreza y por ende necesitado del beneficio de los subsidios que el decreto distrital objeto de estudio incrementa con apoyo en el Decreto Legislativo 580 de 2020, con el fin de mitigar el impacto negativo económico que ocasiona la pandemia en ese grupo de población de esta entidad territorial.

**En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,**

**FALLA:**

- Primero. Declarar ajustado a Derecho** el Decreto Distrital de Barrancabermeja, Santander, distinguido con el núm. 128 del 14 de abril de 2020.
- Segundo.** Ordenar al Distrito de Barrancabermeja, publicar en su página web el precitado Decreto Distrital si no lo ha hecho, y, esta sentencia.
- Tercero. Notificar** electrónicamente esta providencia, según lo ordenado en el art. 5.5 del Acuerdo PCSJA20-11556 del 22.05.2020, y publicarla en la página en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

**Notifíquese y cúmplase. Aprobado en la fecha en herramienta teams.**

**Los Magistrados,**

Aprobado en Microsoft Teams  
**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**  
Ponente



**Aprobado en Microsoft Teams**  
**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**

**Aprobado en Microsoft Teams**  
**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**

**Aprobado en Microsoft Teams**  
**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

**Aprobado en Microsoft Teams**  
**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**

**Aprobado en Microsoft Teams**  
**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**