



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
PALACIO DE JUSTICIA – CARRERA 14 N° 13-60  
BARRIO COROCORA-YOPAL**

Yopal, Casanare, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>REFERENCIA</b>	<b>RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-00080-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO</b>
<b>ACTO CONTROLADO</b>	<b>DECRETO 120 DEL 25-03-20 EXPEDIDO POR EL DEPARTAMENTO CASANARE EN DESARROLLO DE LA EMERGENCIA POR COVID 19</b>

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

**I.- OBJETO**

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

**1. II.- EL ACTO CONTROLADO**

A continuación se sintetiza el contenido del Decreto 120 del 25 de marzo del año 2020, expedido por el gobernador del departamento de Casanare, en los siguientes términos:

**A.- Consideraciones jurídicas:**

1.- Tuvo en cuenta los artículos 2 y 49, de la Constitución Nacional, según los cuales:

a.- Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (artículo 2).

b.- La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

2.- Así mismo se apoyó en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias para prevenir y controlar la propagación del COVID-19.

3.- También se fundamentó en los Decretos 417, 418, 457 y 461 de 2020, el primero y el último de carácter legislativo y los dos restantes ordinarios, a través de los cuales, en su orden:

a.- Declaró emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario y en el que se dispuso que a través de decretos legislativos se dictarían todas las demás referidas en su parte considerativa y las adicionales necesarias para conjurar la

crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo se dispondrá las operaciones presupuesta/es necesarias para llevarlas a cabo

b.- Dictó medidas transitorias en materia de orden público, y estableció que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI D-19, en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estaría en cabeza presidente de la República y, que las órdenes que expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, para el manejo del orden público deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

c.- Ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y dispuso que los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias constitucionales y legales,, adoptaran las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

d.- Autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional los faculta para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales y para para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en esa norma, pero que esos 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.

4.- Adujo que como autoridad departamental y en cumplimiento de lo descrito en precedencia emitió los Decretos 109 del 18 de marzo de 2020 por el cual declaró la emergencia sanitaria en el departamento de Casanare; 115 del 23 de marzo siguiente, mediante el que declaró calamidad pública en el ente territorial para adelantar acciones de preparación, contención y mitigación del virus y poder atender adecuadamente a la población que resulte afectada.

5.- Indicó que el artículo 144 de la Ordenanza 015 de 2015, o Estatuto de Presupuesto Departamental, establece que al terminar cada periodo fiscal la Secretaría de Hacienda elaborará el ejercicio de cierre fiscal del presupuesto de la Administración central, el cual contendrá los siguientes componentes: a) constitución de cuentas por pagar, b) constitución de reservas presupuestales, e) constitución de pasivos exigibles, d) constitución de fondos de terceros, e) situación de tesorería, f) situación presupuesta! y g) cierre fiscal; y que una vez constituidos los anteriores componentes se expedirá la correspondiente resolución de cierre fiscal suscrita por el gobernador del departamento.

#### **B.- Consideraciones fácticas:**

Adujo que:

- La Organización Mundial de Salud informó la ocurrencia de casos de Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG) causada por un nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) en Wuhan (China) desde la última semana de diciembre de 2019, y el pasado 30 de enero de 2020 la misma OMS generó alerta mundial, informando que es inminente la propagación del virus en todo el orbe.
- El Consejo Departamental de Gestión de Riesgos de Desastres, analizó la situación que se viene presentando en el país por el riesgo de contagio del COVID-19 y el 24 de marzo de 2020 emitió concepto favorable atendiendo la inminencia de calamidad pública que puede generarse en el Departamento de Casanare.

### C.- Valorativas

Aseveró que como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19), que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantizar la vida y la salud de los Casanareños, para lo cual, en su calidad de gobernador de Casanare, declaró la emergencia sanitaria con ocasión de la pandemia del COVID - 19 y se creó el comité interinstitucional para atenderla.

Indicó que la Secretaría de Hacienda Departamental, luego de revisar, depurar y consolidar la información relacionada con la ejecución presupuestal, de tesorería y el ciclo financiero, así como los niveles de ejecución de todas y cada una de las apropiaciones contenidas en el presupuesto general del departamento, protocolizó el cierre fiscal para la vigencia 2019, arrojando un superávit fiscal por la suma de OCHENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS QUINCE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS CON CINCUENTA Y DOS CENTAVOS MCTE (\$86.215.793.866,52).

Adicional a lo anterior, precisó que al interior del superávit fiscal existen recursos de las estampillas pro cultura, pro desarrollo y pro adulto mayor que son susceptibles de cambiar de destinación y ser adicionados al presupuesto de la actual vigencia en los términos del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020; y en el cierre fiscal de la vigencia 2019, se encuentran recursos provenientes del sistema general de participaciones, salud e ingresos corrientes de libre destinación, que son susceptibles de adicionar, con el fin de atender los gastos relacionados con la calamidad generada por la pandemia de COVID 19 en el departamento de Casanare.

Y con base en la anterior fundamentación decretó las siguientes medidas:

**“ARTICULO 1 °.-Adicionar al presupuesto general de ingresos de la vigencia fiscal 2020, en la suma de **QUINCE MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS TRES MIL ONCE PESOS CON CINCUENTA Y SIETE CENTAVOS (\$15.686.903.011,57)**, de acuerdo a la siguiente descripción:**

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	VALOR	FUENTE
I	INGRESOS PRESUPUESTO GENERAL DEL DEPARTAMENTO	15.686.903.011,57	
I12	RECURSOS DE CAPITAL	14.700.000.000,00	
I122	SUPERAVIT FISCAL	14.700.000.000,00	

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00080-00

<b>CÓDIGO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>VALOR</b>	<b>FUENTE</b>
<b>1122</b>	<b>SUPERAVIT FISCAL</b>	<b>14.700.000.000,00</b>	
11221	<b>Superávit Fiscal</b>	7.000.000.000,00	SFST
		1.500.000.000,00	SFPD
		6.200.000.000,00	SFPA
1132	FONDO LOCAL DE SALUD	<b>986.903.011,57</b>	
11322	INGRESOS DE CAPITAL	986.903.011,57	
1132221	SUPERÁVIT FISCAL	986.903.011,57	
113222101	<b>Superávit fiscal</b>	<b>986.903.011,57</b>	
113222101	PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD	337.741.545,86	
113222101	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES SALUD	337.741.545,86	SFSS
113222101	SALUD PÚBLICA	649.161.465,71	
113222101	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN	649.161.465,71	SFSL

**ARTÍCULO 2º.** - Incorporar al presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020, la suma de **QUINCE MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS TRES MIL ONCE PESOS CON CINCUENTA Y SIETE CENTAVOS (\$15.686.903.011,57)** de acuerdo a la siguiente descripción:

<b>CÓDIGO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>VALOR</b>	<b>FUENTE</b>
<b>G</b>	<b>PRESUPUESTO DE GASTOS 2020</b>	<b>15.686.903.011,57</b>	
<b>G9</b>	<b>GASTOS DE INVERSIÓN</b>	<b>15.686.903.011,57</b>	
<b>G91</b>	<b>DESPACHO DEL GOBERNADOR</b>	<b>6.200.000.000,00</b>	
G914	RETO 4 " CASANARE SOLIDARIO E INCLUYENTE"	<b>6.200.000.000,00</b>	
G9141	SECTOR SOCIAL	<b>6.200.000.000,00</b>	
G91411	PROGRAMA: CASANARE CON PASO FIRME POR LA GARANTÍA DE DERECHOS DE UNA SOCIEDAD INCLUYENTE Y SOLIDARIA	<b>6.200.000.000,00</b>	
G914114	SUBPROGRAMA: INTEGRACIÓN DEL ADLTO MAYOR, FAMILIA Y COMUNIDAD DEL DEPARTAMENTO DE CASANARE	<b>6.200.000.000,00</b>	
G91411401	Protección, promoción e inclusión social del adulto mayor del Departamento de Casanare	6.200.000.000,00	SFPA
<b>G97</b>	<b>SECRETARÍA DE GOBIERNO DPTAL</b>	<b>8.500.000.000,00</b>	
G972	RETO 2 DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE	<b>8.500.000.000,00</b>	
G9721	SECTOR. GESTIÓN DEL RIESGO	<b>8.500.000.000,00</b>	
G97211	PROGRAMA: CONOCIMIENTO, ORDENAMIENTO, PLANIFICACIÓN Y ACCIONES PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO EN CASANARE	<b>8.500.000.000,00</b>	

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00080-00

G972112	SUBPROGRAMA: MANEJO Y ATENCIÓN DE DESASTRES EN EL DEPARTAMENTO DE CASANARE	<b>8.500.000.000,00</b>	
G97211201	Asistencia en la atención, manejo y capacidad de respuesta ante la ocurrencia de emergencias y desastres en el Departamento de Casanare.	7.000.000.000,00	SFST
		1.500.000.000,00	SFPD
<b>G98</b>	<b>SECRETARÍA DE SALUD</b>	<b>986.903.011,57</b>	
G984	RETO 4 “ CASANARE SOLIDARIO E INCLUYENTE”	986.903.011,57	
G9841	SECTOR: SALUD	986.903.011,57	
G98412	PROGRAMA: FOMENTANDO LA SALUD Y LA CALIDAD DE VIDA SALUDABLES, GESTIÓN SECTORIAL, TRANSECTORIAL Y COMUNITARIA.	986.903.011,57	
G984121	SUBPROGRAMA: IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE SALUD PÚBLICA DE INTERVENCIONES COLECTIVAS Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LA SALUD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE CASANARE	986.903.011,57	
G98412101	Implementación del plan de intervenciones colectivas y fortalecimiento de la gestión de salud pública en todo el departamento de Casanare	337.741.545,86	SFST
		649.161.465,71	SFST

**ARTICULO 3º.-** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación. “(Sic para la transcripción).”

### III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	27 de marzo de 2020
Auto que mediante el cual se requirió al gobernador del ente territorial, para que allegara constancia de publicación del acto administrativo que se estudia.	31 de marzo de 2020
Admisión	13 de abril de 2020
Aviso a la comunidad en general	14 de abril de 2020
Notificación personal del auto admisorio al departamento de Casanare	14 de abril de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	14 de mayo de 2020

### IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio del presente medio de control se dispuso que las personas naturales y jurídicas interesadas podrían intervenir como coadyuvantes o impugnantes del acto objeto de control de legalidad. En el término fijado para el efecto no se efectuó pronunciamiento alguno, como se indica en el informe Secretarial del 29 de mayo de 2020.

### V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación emitió concepto, en el cual (Ver en el expediente digital del proceso cargado en la página del Tribunal

Administrativo de Casanare – Avisos a las comunidades - Aviso 063 del 14/04/2020 - consecutivo N° 13):

a.- Hizo una síntesis de los antecedentes del caso.

b.- Preciso que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 0120 del 25 de marzo de 2020 se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en aplicación del artículo 215 de la Constitución, y así mismo establecer si quien lo expidió tenía competencia para ello.

c.- Citó el artículo 136 del CPACA.

d.- Transcribió parcialmente un pronunciamiento emitido por la Sala Plena del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2012, dentro de la radicación 110010315000201000369, con ponencia del consejo Hugo Fernando Bastidas, en el cual se fijaron los lineamientos, características y requisitos del control de legalidad.

e.- Luego de reproducir la parte resolutive del Decreto 0120 de 2020 emitido por el gobernador de Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación.
  - La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
  - El presidente con la firma de todos sus ministros emitió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
  - El Decreto 0120 está relacionado con la situación de riesgo que puede afrontar eventualmente el municipio respecto de propagación y contagio y esas facultades han sido conferidas al alcalde por la Constitución y la ley.
  - Indicó que la Asamblea Departamental es competente para dictar las normas de presupuesto, puede y debe constitucional y legalmente emitir todos aquellos actos administrativos (ordenanzas) que lo expidan, lo modifiquen, lo adicionen, efectuar traslados y demás operaciones a que haya lugar y sean necesarias para su cabal y adecuada ejecución, en concordancia con el Estatuto Orgánico de Presupuesto. Citó el artículo 60 del Decreto 1222 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.
- Sin embargo, precisó que al existir circunstancias extrañas como la que actualmente afronta el mundo por la pandemia del COVID-19, el Constituyente Primario Colombiano creó los denominados “estados de excepción” y entre estos el de Emergencia Económica, Social y Ecológica que le permiten al Ejecutivo Nacional proferir Decretos Legislativos que transitoriamente SUSPENDEN esa legislación y lo facultan para atribuir dichas funciones o prerrogativas a otras autoridades.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, en el cual facultó temporal y directamente a los gobernadores mientras subsista el estado de excepción declarado, para que ejerzan algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de las asambleas departamentales.

Por lo tanto, el gobernador de Casanare es competente para proferir el Decreto 0120 de 2020.

- Agregó que al revisar dicho acto administrativo encontró que existe conexidad de este respecto de los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, puesto que las decisiones plasmadas en el mismo (adicionando e incorporando recursos de superávit fiscal de partidas específicas para acrecer el de otras) están específicamente destinadas a posibilitar la entrega de ayudas a sectores vulnerables que eventualmente se verían afectados con las consecuencias de la pandemia por imposibilidad de laborar, por ejemplo, al punto que también los recursos destinados son ingresados a los rubros, sectores, programas y subprogramas que tienen que ver con la Salud Pública y atención de Gestión del Riesgo por desastres.
- Y por último, precisó que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que la apropiación de recursos en el presupuesto con la destinación específica al sector de salud pública y atención de personas vulnerables posibilita y contribuye en gran medida a morigerar los efectos de la pandemia.

Y con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare la legalidad del Decreto 0120 proferido por el departamento de Casanare.

## **VI.- PRUEBAS**

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó como prueba el Decreto 0120 del 25 de marzo de 2020 y la constancia de su publicación.

## **VII.- CONSIDERACIONES**

### **1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES**

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

Están cumplidos los presupuestos procesales. En efecto, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011; acorde con las normas mencionadas, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto.

## **2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN**

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción. Los cánones 214 y 215 son del siguiente tenor:

**“ARTICULO 214.** *Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:*

*1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.*

*2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.*

*3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.*

*4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Conmoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.*

*5. El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.*

*6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.*

**ARTICULO 215.** *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*

**PARAGRAFO.** *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.*

2.2.- El Congreso, a través de la Ley Estatutaria 137 de 1994 reguló los estados de excepción, impuso límites y controles jurídicos y políticos a los mismos, y estableció responsabilidades derivadas de infracción de la Constitución y de la ley por acción u omisión y por abuso y extralimitación de funciones durante ellos.

En relación con el estado de emergencia económica, social y ecológica, que es la que ocupa la atención del Tribunal, la ley en cita dispuso en su capítulo IV:

**“Artículo 46.** *Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y*

*ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

*En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocara al Congreso, si no se haya reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del termino de dicho Estado.*

*De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

**Artículo 47. Facultades.** *En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.*

**Parágrafo.** *Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejaran de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

**Artículo 48. Informes al Congreso.** *El Gobierno le rendirá al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas.*

*El Congreso examinará dicho informe en un plazo hasta de treinta (30) días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, y se pronunciará sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas.*

**Artículo 49. Reforma, adiciones o derogaciones de medidas.** *El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.*

*También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.*

**Artículo 50. Derechos sociales de los trabajadores.** *De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.*

Y en el capítulo V estableció los principios de aplicación y control constitucional en los siguientes términos:

**Artículo 51. Indemnización de perjuicios.** *El Estado será siempre responsable por los excesos en la utilización de las facultades previstas*

*en la presente ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o disciplinaria que corresponda a los servidores públicos.*

**Artículo 52. Responsabilidad.** *Cuando se declaren los Estados de Excepción sin haber ocurrido los casos de Guerra Exterior, Conmoción Interior, o Emergencia Económica, Social y Ecológica, serán responsables el Presidente de la República y los Ministros. También lo serán los demás funcionarios y agentes del Gobierno por los abusos y extralimitaciones que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades y en la aplicación de las medidas de que tratan estas materias.*

*Para tal efecto, durante estos Estados, también regirán las disposiciones constitucionales y legales sobre responsabilidad política, civil, administrativa y penal. En los decretos respectivos serán establecidas las medidas, sistemas y procedimientos que impidan o eviten excesos en la función que corresponde cumplir a los representantes o agentes gubernamentales.*

*La Cámara de Representantes, mediante los procedimientos dispuestos, cuando encontrare motivos de responsabilidad contra funcionarios sometidos a su jurisdicción, y en tratándose de asuntos relacionados con los Estados de Excepción, adelantará preferentemente la investigación correspondiente y procederá en los términos legales que rigen el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado.*

*Si los responsables no estuvieren sometidos a esta clase de investigaciones por el órgano legislativo, se dará traslado a la autoridad competente. En este evento las Comisiones Legales de Derechos Humanos y Audiencias en cada una de las cámaras, deberán ser informadas, sin violar la reserva del sumario, del curso de la respectiva investigación y juzgamiento.*

*Estas Comisiones velarán, además, por el cumplimiento de las disposiciones que deben proteger en todo momento los derechos humanos y las libertades fundamentales, y promover las investigaciones pertinentes ante las autoridades correspondientes.*

**Artículo 53. Régimen disciplinario.** *Siempre que un funcionario administrativo obstaculice grave e injustificadamente el cumplimiento de las medidas legislativas de excepción o se extralimite en su ejercicio, podrá ser destituido previo el adelantamiento de proceso breve, por la Procuraduría General de la Nación la cual podrá, así mismo, cuando la falta sea grave, ordenar la suspensión inmediata y provisional del funcionario investigado. En todo caso se respetarán los fueros señalados en la Constitución para la investigación y juzgamiento de funcionarios públicos.*

*El procedimiento especial de que trata el inciso anterior se adelantará verbalmente de acuerdo con el siguiente trámite:*

*a) El agente de la Procuraduría competente citará por el medio más expedito que resulte pertinente y con indicación de los motivos determinantes de la acción disciplinaria, al funcionario investigado para que comparezca al proceso dentro de los tres días siguientes a la citación, para la realización de una audiencia especial;*

b) Llegada la fecha de la audiencia se informará al investigado sobre los motivos de la acusación;

c) El funcionario expondrá inmediatamente sus descargos, por sí o por medio de apoderado, y solicitará las pruebas que resultaren pertinentes;

d) El agente de la Procuraduría practicará las pruebas que resultaren conducentes, en el término de cinco días y a más tardar dentro de los dos días siguientes resolverá lo pertinente mediante decisión motivada.

e) Si procediere el recurso de apelación, este se concederá en el efecto devolutivo.

**Artículo 54.** Control del Ministerio Público. Cuando los decretos expedidos durante los Estados de Excepción establezcan limitaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos, se deberán también consagrar controles expeditos y precisos que deberá realizar el Ministerio Público para garantizar que la aplicación de las restricciones establecidas no excedan de los límites previstos en las normas correspondientes.

Durante los Estados de Excepción, el Procurador General de la Nación, podrá sugerir a las autoridades administrativas correspondientes que las medidas que a su juicio sean abiertamente contrarias a la Constitución, o afecten el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sean revocadas o modificadas en forma inmediata.

**Artículo 55.** Corte Constitucional. La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen.

**Artículo 56.** En cualquier momento, y antes del vencimiento del término establecido, el Gobierno podrá derogar las medidas de excepción adoptadas si considerare que las graves causas de perturbación han desaparecido o han sido conjuradas.

**Artículo 57.** De la acción de tutela. La acción de tutela procede aun durante los Estados de Excepción, en los términos establecidos en la Constitución y en las disposiciones legales vigentes que la reglamentan. Por lo tanto, su presentación y tramitación no podrán ser condicionadas o restringidas.

**Artículo 58.** Modificación o adición a la presente ley. Esta ley estatutaria no podrá ser, en ningún caso, suspendida por un decreto legislativo dictado durante los Estados de Excepción, y sólo podrá ser modificada por los procedimientos previstos en la Constitución por una ley estatutaria.”

2.3.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para

esos efectos y que se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.4.- El mismo Órgano, al referirse a uno de los estados de excepción, esto es, al estado de conmoción interior declarado por el Decreto Legislativo 1837 de 2002 expedido por el gobierno nacional, se refirió también a los demás en sentencia C-802 de 2002. De ella y por considerar aplicables al control de legalidad del asunto referenciado, extractamos los siguientes criterios:

a. La declaratoria del estado de excepción no solo determina la legitimidad o ilegitimidad constitucional del decreto legislativo declaratorio sino que también constituye el ámbito de sujeción de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él. De este modo, si el acto declaratorio no satisface ese condicionamiento, contraría la Carta y deberá ser retirado del ordenamiento.

b. Si los decretos de desarrollo dictados con base en él no están directa y específicamente relacionados con los motivos de la declaración, contrarían también el Texto Superior y deberán ser retirados del ordenamiento. De allí que ese presupuesto constituya un límite material de ese particular estado de excepción.

c.- En virtud del ius cogens, por el sólo hecho de haberse declarado un estado de excepción no es posible restringir per se los derechos no consagrados como intangibles en los artículos 4º del Pacto y 27 de la Convención. Ello es así por cuanto dicha restricción se justifica únicamente cuando se han cumplido los requisitos que los instrumentos internacionales exigen para la declaratoria del estado de excepción. El principio de intangibilidad de derechos también se extiende a otros derechos distintos a los señalados en los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto. Esta extensión se origina por tres vías: - La primera, cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas estas quedan cobijadas por la salvaguarda. - La segunda, dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto - Y la tercera, dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de hábeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. Es igualmente importante anotar cómo aquellas normas que tienen el carácter de imperativas en el derecho internacional, pese a no figurar entre los derechos y las garantías intangibles, tampoco pueden ser inobservadas en uso de las facultades derivadas del estado de excepción. Así ocurre con el respeto de la dignidad humana; la prohibición de la tortura, los tratos crueles y degradantes, el secuestro y la toma de rehenes y el respeto de las normas del derecho internacional humanitario.

La posibilidad de suspensión de derechos y garantías prevista en la Convención y el Pacto no tiene un sentido absoluto pues solamente se restringe a la limitación de su pleno ejercicio.

a. El derecho constitucional de excepción no habilita la suspensión del régimen constitucional en su conjunto sino únicamente de aquellos derechos no intangibles y sólo en la medida estrictamente necesaria para conjurar la crisis. Es decir, se trata de defender la institucionalidad del Estado desde la

institucionalidad misma y no desde las puras vías de hecho. De allí que el constituyente impida que durante los estados de excepción se interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, pues tales ramas y órganos materializan el actual estado de la evolución del poder político en búsqueda de un punto de equilibrio entre su ejercicio y el respeto de las libertades públicas. El restablecimiento del orden público, gravemente alterado, pasa por la permanencia de los mecanismos institucionales destinados a la protección de los derechos y garantías inalienables consagrados en la Carta y ella sólo es posible si se mantiene incólume la estructura de las ramas del poder público y los demás órganos del Estado.

e. El control político y el control jurídico durante los estados de excepción no son excluyentes, son limitaciones institucionalizadas para ejercicio de facultades excepcionales, pues los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos.

La anormalidad que conduce a la declaratoria de un estado de excepción radica facultades excepcionales en el Presidente, pero el ejercicio de esas facultades no se sustrae a la legitimación que precisa todo acto de poder público pues, si bien el estado de anormalidad justifica las excepcionales facultades presidenciales, ella sola resulta insuficiente para afirmar su legitimidad. Esa situación viene a ser compensada por el sistema de controles diseñado por el constituyente y en ese contexto, el control político contribuye a rodear de legitimidad esos actos de poder.

f. El control jurídico que se realiza es objetivo y tiene como parámetro la Carta Política, pues esta constituye un referente obligatorio, preexistente al órgano controlado y al órgano de control y ajeno a su voluntad. De allí que se trata de una labor de cotejo entre el acto emitido y el parámetro normativo de control, desde los puntos de vista formal y material según línea jurisprudencial. Se trata de un control automático, compatible con la exigencia de celeridad propia del carácter temporal de los estados de excepción y sujeto en todo caso a términos reducidos y estrictos, aún en el caso de los decretos que reglamentan las facultades excepcionales y que corresponden al Consejo de Estado.

La Corte es el juez constitucional de los estados de excepción. La Carta Política confía a la Corte Constitucional la competencia para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad tanto de la declaratoria de la conmoción interior como de las medidas que el Gobierno expida a su amparo. Otra es la situación referente a las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, cuyo control se confía a la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ya que los estados de anormalidad institucional se desarrollan dentro de la Constitución y no fuera de ella, es evidente que el acto de declaratoria de uno de tales estados es un acto que debe someterse a los presupuestos formales y materiales impuestos por el constituyente y el legislador estatutario. En tal virtud, se trata de un acto jurídico y, como tal, está sometido a controles de la misma naturaleza. Con todo, esto no implica desconocer que, dado que la declaratoria de un estado de excepción, una vez satisfechos los presupuestos

constitucionales, es una decisión facultativa del Presidente de la República, ella está también sometida al control político del Congreso de la República.

Ello es así porque el control jurídico y el control político no son excluyentes pues involucran juicios de responsabilidad de naturaleza completamente diferente. Así, como se lo expuso en precedencia, el control jurídico recae sobre los actos del poder público, es de naturaleza objetiva, se sujeta a un parámetro normativo de control que es la Carta Política, involucra razonamientos jurídicos y su carácter es necesario en relación con su iniciación, su trámite y sus efectos. En cambio, el control político recae sobre los órganos de poder y sus actos, es de naturaleza subjetiva, no está sujeto a parámetro normativo alguno de control, implica razonamientos de oportunidad y conveniencia y su carácter es voluntario.

g. A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues este es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido.

## VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

Debe resaltarse que se incluyen también los decretos ordinarios que hayan desarrollado la emergencia, como parámetros de control de legalidad de los actos de los gobernadores y alcaldes, por las siguientes razones:

- a) La emergencia económica, social y ecológica se declara por el gobierno nacional en pleno (lo deben firmar el Presidente y todos los ministros), a través de un decreto legislativo.
- b) Dicho decreto legislativo se desarrolla normalmente por decretos legislativos. Pero esta no es la única manera de hacerlo, ya que durante la emergencia

también está en plena vigencia la facultad reglamentaria del gobierno prevista en el artículo 189 de la Constitución.

- c) Esa interpretación también se deriva del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, pues según él, lo importante o decisivo es que sean medidas de carácter general, emitidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, realizará el control formal y material del decreto en cita.

### **1.- Competencia**

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 *Ibídem* fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió el acto objeto de control es el departamento de Casanare, a través de su gobernador, esto es, una entidad del orden territorial.

Así las cosas, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático del decreto referido.

### **2.- Control formal**

2.1.- El gobernador de Casanare, entre otras disposiciones, se apoyó en los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020. Veamos a que se refieren esas disposiciones:

a.- A través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del año 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 17/3/2020.

b.- Mediante el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, en los términos que se indican a continuación:

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

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

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

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

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

**PARÁGRAFO 3.** *Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente*

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

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

**Debe indicarse que el párrafo tercero que aparece subrayado no se tendrá en cuenta, debido a que fue adicionado con posterioridad a la emisión del Decreto 023 de 2020, que es objeto de control de legalidad, si se tiene en cuenta que la adición se realizó el 12 de abril del año en curso, por el artículo 25 del Decreto 538 de 2020.**

Conforme con lo anterior, se encuentra que este Decreto cumple con las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el gobernador Casanare.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 de 2020.
- Se dictó en desarrollo de uno de los decretos legislativos emitidos con ocasión de la declaratoria de emergencia.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el gobernador de Casanare a través del Decreto 120 de 2020 se establece que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos

señalados por las Leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14.

### **3.- Control material**

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al Decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos legislativos y ordinarios que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994.

3.2.- La Carta y la ley mencionada establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber:

- a) Los Estados de Excepción solo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes.
- b) Los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.
- c) Serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
- d) Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

- e) En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

- f) Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.
- g) Las facultades a que se refiere la regulación de los estados de excepción no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley.
- h) Cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.
- i) Las medidas que se adopten deben estar motivadas; no ser discriminatorias; obedecer a la necesidad de alcanzar los fines propuestos en la declaratoria del estado de excepción correspondiente; guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.
- j) En los estados de excepción, además de las prohibiciones señaladas en la ley, no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.
- k) Resta observar que las facultades derivadas del estado de excepción sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

3.3.- En cuanto al análisis del control material específico del decreto en comento, debe acotarse que:

3.3.1.- Está probado, que desde finales del año pasado se identificó el brote epidemiológico de coronavirus -COVID 19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo, incluida Colombia.

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio, incluido Casanare y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos para mitigar y tratar de conjurar la situación.

En consecuencia, está justificada la existencia del motivo para que el gobernador de Casanare adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19, tal como lo asevera igualmente el agente del Ministerio Público en su concepto.

3.3.2.- Acerca del contenido en sí de las medidas adoptadas, su motivación, necesidad, proporcionalidad y legalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.3.2.1.- Las medidas adoptadas en el decreto objeto de control de legalidad, en sí, consisten en adicionar al presupuesto general de ingresos de la vigencia fiscal 2020, la suma de **\$15.686.903.011,57**, de acuerdo a descripción que en detalle aparece descrita en su artículo primero; e incorporar la misma suma al presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020, acorde con la distribución específica que consta en su artículo segundo.

3.3.2.2.- Estas medidas, según lo que aparece en las consideraciones del acto examinado, estuvieron precedidas de la revisión, depuración y consolidación de la información relativa a la ejecución presupuestal, así como de los niveles de ejecución de todas y cada una de las apropiaciones contenidas en el presupuesto general del departamento, realizadas por la Secretaría de Hacienda Departamental, la que protocolizó el cierre fiscal para la vigencia 2019 con un superávit de \$86.215.793.866,52.

En las consideraciones del acto objeto de estudio también se adujo que, al interior del superávit fiscal existen recursos de las estampillas pro cultura, pro desarrollo y pro adulto mayor que son susceptibles de cambiar de destinación y ser adicionados al presupuesto de la actual vigencia en los términos del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020; y que en el cierre fiscal de la vigencia 2019, se encuentran recursos provenientes del sistema general de participaciones, salud e ingresos corrientes de libre destinación, que también son susceptibles de adicionar, con el fin de atender los gastos relacionados con la calamidad generada por la pandemia de COVID 19 en el departamento de Casanare.

3.3.2.3.- Efectivamente, tal como se indica en el acto examinado y en el concepto emitido por el procurtador delegado ante este Tribunal, la legislación ordinaria presupuestal fue modificada por el Decreto Legislativo 461 de 2020, que facultó a los gobernadores y alcaldes para efectuar modificaciones al presupuesto en forma directa y sin necesidad de acudir al procedimiento ordinario (presentar el respectivo proyecto a las asambleas y concejos, según el caso, para que previo agotamiento del trámites respectivo se aprobara la modificación presupuestal por ordenanza o acuerdo).

Por ende, el gobernador tiene la competencia para adoptar las medidas.

3.3.2.4.- Ahora bien, cuando se analizan las partidas a que están destinados los recursos adicionados y su discriminación, se establece que con ellas se persigue subvencionar programas relacionados con la pandemia.

Por lo tanto, se cumplen los requisitos de proporcionalidad y legalidad.

3.3.3.- Resta observar que las medidas adoptadas por el gobernador de Casanare en el decreto objeto de control de legalidad, tampoco transgreden derechos fundamentales ni los demás protegidos por la Constitución, la ley y el ius cogens, según lo expresado en el numeral 2.4. de las consideraciones. Por el contrario, propenden por su garantía.

4.- El agente del Ministerio Público señaló en resumen que: i) existe conexidad entre el decreto departamental y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de

Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; ii) las partidas específicas están destinadas a posibilitar la entrega de ayudas a sectores vulnerables que eventualmente están siendo afectados con las consecuencias de la pandemia por imposibilidad de laborar, por ejemplo, al punto que también los recursos destinados son ingresados a los rubros, sectores, programas y subprogramas que tienen que ver con la Salud Pública y atención de Gestión del Riesgo por desastres; y iii) existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que la apropiación de recursos en el presupuesto con la destinación específica al sector de salud pública y atención de personas vulnerables posibilita y contribuye en gran medida a morigerar los efectos de la pandemia.

Le asiste la razón, pues los argumentos fácticos y jurídicos, en general están acordes con lo expuesto en las consideraciones de este Tribunal, y por tal motivo se acogen.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD** del Decreto 120 del 25 de marzo de 2020 expedido por el gobernador de Casanare, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: ORDENAR** notificar el presente fallo por el medio más expedito, dejando las constancias de rigor.

(Aprobado en Sala del 11 de junio de 2020, acta )

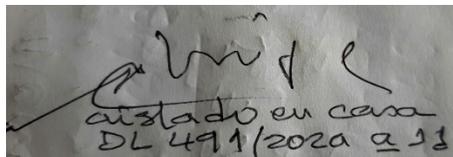
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**CON SALVAMENTO DE VOTO**

**SALVAMENTO DE VOTO.** Sentencia del 11/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00080-00. **Casanare, Decreto 120 del 25/03/2020.** ASUNTO: Modificaciones al presupuesto; contracréditos y apropiaciones para atender calamidad pública, pandemia de la COVID 19 (D.L. 461/2020). Omisión de soportes técnicos; insuficiencia de las referencias fácticas en la motivación del decreto territorial. Inexistencia de análisis de marco fiscal de mediano plazo.

1. El acto que se remitió al CIL. Se trata del Decreto 120 del 25/03/2020, expedido por el gobernador de Casanare. Incorpora parcialmente el superávit fiscal de la vigencia 2019; crea o incrementa apropiaciones para atender consecuencias de la pandemia de la COVID 19. Ejerce autorizaciones otorgadas por el D.L. 461/2020, antes de su modificación por el D.L. 538/2020, que restringió la afectación de rubros para atender necesidades del sector salud.

2. La decisión. Se dispuso efectuar estudio de fondo del acto territorial en sede CIL; por mayoría, se declaró ajustado al ordenamiento. En últimas, la mayoría acogió los escuetos argumentos del decreto y encontró en su motivación el soporte que, en su momento, advertí no aparecía examinado en la ponencia de fallo.

3. Aclaración parcial. Pese a que concurdo en que en este caso sí procede estudio de fondo del CIL, no comparto varios ejes de la posición mayoritaria que estima suficiente cualquier conexidad de los actos territoriales con la pandemia por la COVID 19 para ejercerlo.

He precisado en múltiples salvamentos de voto que ese enfoque resulta excesivamente abierto y distorsiona la técnica procesal. Las razones giran en torno a los siguientes ejes temáticos: i) solo están sometidas al CIL las medidas administrativas generales de nivel territorial que carezcan de suficiente arraigo y sustento en la legislación permanente del Estado, preexistente al 17/03/2020, esto es, en el ejercicio de poderes extraordinarios de policía; ii) si las aludidas medidas real y necesariamente *desarrollan* decretos legislativos, esto es, se alinean con los propósitos y marcos de referencia claramente trazados en la motivación del D.L. 417/2020, deben pasar por el filtro judicial del CIL; iii) el país, desde el 12/03/2020 hasta el 17/04/2020, estuvo sometido a dos modelos de gestión de las problemáticas por la pandemia de la COVID 19 que comparten su núcleo fáctico, se ha tratado de *dos emergencias diferentes* en su habilitación constitucional, fines y medios: una la sanitaria, que persiste, otra la económica, social y ecológica, que ya expiró en esa primera etapa, aunque algunos de los decretos legislativos siguen vigentes.

El núcleo esencial de la perspectiva de razonamiento, no acogida por la sala en la serie de casos CIL ya discutidos y algunos fallados, se desarrolla en la estructura de argumentación de múltiples ponencias del suscrito. Se prescinde de transcripción en aras de la brevedad. Síntesis ampliada puede verse en el salvamento de voto a la sentencia del 14/05/2020 que recayó en el proceso 2020-00056-00, actos de Orocué<sup>1</sup>.

4. Salvamento de voto. Particularidades del CIL frente a los actos que modifican un presupuesto territorial. Marco fiscal de mediano plazo y deficiencias probatorias.

Precisión preliminar. Disiento de la motivación y de la resolutive. Encuentro insuficiente el marco analítico, en especial en lo atinente a los requisitos de prueba que deben soportar ese tipo de modificaciones a un presupuesto territorial. No se analizó la prueba, porque sencillamente no existe en el expediente digital, al que se remitió únicamente el texto del decreto departamental, sin soportes, sin estudio de marco fiscal de mediano

---

<sup>1</sup> Ver salvamento de voto de Néstor Trujillo González, sentencia del 14/05/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00056-00, acto de Orocué que declaró calamidad pública.

plazo, sin que las autoridades administrativas plasmaran la ponderación específica de los ajustes al presupuesto votado por la asamblea.

Considero que las modificaciones que hace el Decreto 120/2020 que adoptó el gobernador de Casanare debieron ANULARSE, porque no existe absolutamente ningún estudio, dictamen o evaluación administrativa que los sustente, acorde con la técnica de preparación, conformación y modificación de un presupuesto que exige el EOP.

El D.L. 461/2020 solo introdujo una autorización al alcalde para hacer los cambios directamente, sin pasar por el concejo; pero no suspende ni deroga ese ordenamiento orgánico. Las carencias del expediente digital, que talvez habrían podido superarse con un decreto oficioso perentorio de pruebas, no se salvan con acoger por cierta la motivación del acto, bajo la prédica formal de la presunción de veracidad o la de legalidad, porque frente al ejercicio de estos poderes exorbitantes del gobernador el juez ha de desplegar un control estricto, en el contexto de la técnica exigida por el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Por ello, en términos generales, remito al marco teórico del SV a la sentencia D3 del 21/05/2020, caso 20-00134 Orocué, así como al SV a la sentencia del 28/05/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00123-00. Hato Corozal (Decretos 019 del 29/03/2020 y 20 del 31/03/2020. ASUNTO: Modificaciones al presupuesto; contracréditos y apropiaciones para atender calamidad pública, pandemia de la COVID 19 (D.L. 461/2020). Omisión de soportes técnicos; insuficiencia de las referencias al plan de desarrollo (herramienta plurianual). Inexistencia de análisis de marco fiscal de mediano plazo), de los cuales retomo un extracto ilustrativo a continuación. Se mantiene la numeración del texto original del segundo, para facilitar seguimiento o comparación.

.....

Tres aspectos propios del control judicial de esos actos ameritan profundización analítica; uno relativo a la dimensión procesal que atañe a la naturaleza y efectos de los decretos que modifican un presupuesto territorial, la que se ha plasmado por el suscrito magistrado en ponencia propia, sentencia del 21/05/2020, radicación 2020-00148-00 (actos de Támara); otro, la técnica con la que debe revisarse una de tales modificaciones, en cuanto a la normativa presupuestal y la revisión crítica de la prueba. Y el tercero, por su incidencia en lo que correspondía resolver, lo relativo al *marco fiscal de mediano plazo*.

4.1 Acerca de lo primero – *naturaleza y alcances de los actos* – retomo somera síntesis de la argumentación del fallo 2020-00148, en aras de brevedad, así:

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

2.2.1 *Planteamiento del problema*. La controversia teórica que surgió en esta Corporación, hace poco para decidir si se admiten a trámite o debe rechazarse el mecanismo CIL<sup>2</sup>, se sintetiza así: *¿son los actos administrativos que modifican un presupuesto territorial de carácter particular y concreto porque, presuntamente, con su expedición se agotan el ejercicio de la competencia y los efectos de aquellos?*

Tesis: **No**, ha sido la respuesta mayoritaria. Tanto el acto que vota el presupuesto, como aquellos

<sup>2</sup> Ver discrepancias que se reflejaron en la admisión del CIL en proceso TAC 850012333000-2020-00080-00, respecto del Decreto 120/2020 expedido por el gobernador de Casanare; igualmente, aclaración de voto del magistrado J. A. Figueroa Burbano al auto del 14/04/2020, ponente A. P. Lara Ojeda, expediente 850012333000-2020-00139-00.

que lo modifican, son típicamente generales, impersonales y abstractos, pues constituyen una herramienta de planeación periódica de los ingresos y los gastos de la entidad territorial; ni en la determinación de las rentas previsibles ni en las apropiaciones se define quién o quiénes puedan ser titulares de situaciones particulares y concretas, como una especie de derechos subjetivos, que se agoten con su ejercicio por una sola vez. Ni siquiera entran en la órbita de lo que la doctrina denomina *actos condición*, esto es, los que otorgan una investidura, función o situación a un titular para que, al ejercerla, pueda incidir en una pluralidad indeterminada de destinatarios de las decisiones que adopte.

[...]

2.2.5 Ahora, en el espectro todavía más específico del control inmediato de legalidad, en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la sentencia que ejerció el control previo de constitucionalidad, la referencia se recoge en la expresión *medidas de carácter general*.

En lo relativo a su art. 20, la Corte precisó que el aludido control de los decretos (así como el de otras medidas administrativas) no sometidos al conocimiento del supremo juez constitucional, se enmarca en las funciones propias de la jurisdicción contencioso administrativa, encabezada por el Consejo de Estado (art. 237 de la Carta), sin que el Congreso ni la sentencia hayan excluido del alcance de ese mecanismo especial los *actos que se expidan o se apliquen por una sola vez*, pues la característica de ser *generales* no deriva del número de veces que se ejerza la competencia, ni de la pluralidad de ocasiones en que afecten a sus destinatarios.

2.2.6 Para cerrar este ciclo de la argumentación, debe acotarse que los actos administrativos que adoptan presupuestos territoriales y los que los modifican, fuere en tiempos de normalidad según las reglas del EOP (arts. 76, 77 y 79), de contratación por urgencia manifiesta (parágrafo del art. 42 de la Ley 80), o en virtud de los estados de excepción (arts. 83 y 84 del EOP), constituyen desarrollo de las reglas de Hacienda Pública y del principio democrático para asuntos tributarios y el gasto público, consagrados en la Constitución Política (arts. 345, 352 y 353), en lo que tiene que ver con la herramienta de planeación de los ingresos y egresos del erario, por lo tanto, máxima y prístina expresión de lo general, impersonal o abstracto.

2.2.6.1 ¿Quién podría ser el titular de situaciones jurídicas particulares y concretas inherentes al componente *estimado de ingresos* del erario? ¿Quién el que pudiera reivindicar derechos subjetivos respecto de las *apropiaciones*?

Nótese que ambas son *proyecciones técnicas*, ha de esperarse que fundadas, de lo que podría recaudarse y, por ende, comprometerse. Ninguna *subjetiva*, particular, concreta, propia de un destinatario determinado; ni siquiera determinable.

2.2.6.2 Así que el parangón con el medio de control de simple nulidad del art. 137 de la Ley 1437 es concluyente: ¿cabría duda acerca de la procedencia del mismo contra la ordenanza, el acuerdo o el decreto anual de presupuesto? Ninguna, por supuesto; porque la verificación de su conformidad con el ordenamiento vendrá siempre en plano objetivo, en defensa del orden jurídico, así indirecta o veladamente haya intereses sectoriales, gremiales o hasta individuales del demandante que puedan favorecerse o afectarse por un fallo estimatorio.

2.2.6.3 Entonces, si el juez no tendría razonables motivos para vacilar cuando inquiere por la viabilidad procesal del medio de control de nulidad contra uno de tales actos, ¿por qué tendría fundamento razonable dudar frente a su más próximo par procesal, el control inmediato de legalidad?

2.2.6.4 A manera de conclusión, se deja enteramente claro que: i) no hay discrepancia ni perplejidad alguna acerca del carácter restrictivo y excluyente del CIL, *para las medidas generales* (todas, sea cual fuere su nomenclatura) que se derivan de los estados de excepción, según la explícita redacción de los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437; y ii) es también inequívocamente palmario que los actos administrativos con los que se adoptan o modifican presupuestos territoriales, son máxima manifestación de *actos generales*, así se

expidan una o varias veces durante el año fiscal, se apliquen durante toda la anualidad o solo en parte de ella, se agoten sus efectos por única o por múltiples aplicaciones, pues carecen de la capacidad de crear, modificar, regular o extinguir *per se* situaciones particulares y concretas o derechos subjetivos<sup>3</sup>.

4.2 Con relación a lo segundo – *metodología para analizar las modificaciones al presupuesto* –, parto de considerar que el D.L. 461/2020, con ampliación transitoria por el D.L. 512/2020, facultó a los gobernadores y alcaldes para adoptarlas sin pasar por el debate, control político previo y aprobación de asambleas y concejos, *pero no cambió el régimen orgánico presupuestal* (D.L. 111/1996) que se deriva de varios principios constitucionales relativos a la Hacienda Pública. Por ello, aunque la competencia la puede ejercer el alcalde, *no podrá prescindirse de cumplir la carga de acreditación técnica* de la consistencia, coherencia y pertinencia de todos los ajustes que introduzca al presupuesto votado por el concejo.

4.2.1 En el presente proceso, identifiqué carencias ineludibles en la prueba – que la posición mayoritaria minimizó con base en la motivación del decreto – que pudieron tratarse superarse con un decreto oficioso de pruebas; como no se hizo, me he apartado de la decisión.

En efecto: el control judicial requiere ocuparse detalladamente de cuatro aspectos cruciales: i) la fuente (rentas de destinación territorial específica), a que se refiere el D.L. 461, que puede reorientar directamente el alcalde; ii) los FINES que autoriza ese decreto, pues el municipal es anterior al D.L. 512, los que deben alinearse con estudio del Plan de Acción Específico; iii) la PRUEBA pertinente (origen y disponibilidad de los recursos que se contra acreditan; necesidad, pertinencia y justificación de las apropiaciones que se incrementan o de las que se crean); y iv) el impacto en el MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO (Ley 819), que debe examinarse en sus elementos técnicos (explicaciones y pruebas de la Alcaldía).

[...]

4.3 *El marco fiscal de mediano plazo*. Se trata de una herramienta de planeación y disciplina fiscal de las entidades estatales de la que *no pueden prescindir*, hace parte del proceso de preparación de un presupuesto, tiene que ponderar una línea plurianual de tiempo y, *cada vez que se pretendan hacer cambios al presupuesto*, que excedan la órbita de simples traslados internos, *se requiere conocer la evaluación técnica administrativa* de su impacto. Con mayor razón, cuando se estima necesario posponer o prescindir del *servicio de la deuda*.

4.3.1 La exigencia del estudio de impacto fiscal no es irrelevante; se trata de cumplir categórico mandato de la Ley 819/2003, la cual, en lo que atañe a entidades territoriales, dispone:

**ARTÍCULO 5º. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO PARA ENTIDADES TERRITORIALES.** Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y debe contener como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4o de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2o de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;

<sup>3</sup> TAC sentencia del 21/05/2020, N. Trujillo González, Támara Decreto 31, CIL radicación 850012333000-2020-00148-00 (con aclaración de voto de la magistrada A.P. Lara Ojeda, acerca de otra arista).

c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;

d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;

e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior;

f) ***Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial;***

g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

h) <Literal adicionado por el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Incorporar en su Marco Fiscal de Mediano Plazo el análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y hacer ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de dichas entidades en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial.

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo adicionado por el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales deberá contener la descripción de las estrategias e instrumentos para garantizar su cumplimiento. Los concejos municipales y asambleas departamentales al aprobar el presupuesto y el plan de inversiones del plan de desarrollo tendrán en cuenta que estos sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial.

**ARTÍCULO 6°. CONSISTENCIA DEL PRESUPUESTO PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES.** El proyecto de Presupuesto General de la entidad territorial y los proyectos de presupuesto de las entidades del orden territorial con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a, b y c del artículo anterior.

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

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

4.3.2 Puesto que se trata, en últimas, de una función técnica del área de hacienda o tesorería, quizá podría entenderse que la refrendación que hagan sus titulares cuando se adopta el Plan de Acción Específico y se identifican disponibilidades del presupuesto, necesidades de reorientar rentas y sectores que podrían afectarse, supla los cometidos esenciales del aludido marco fiscal de mediano plazo, cuando: i) **no se modifica el manejo del servicio de la deuda pública**; ii) no se disponen nuevas erogaciones que alteren el equilibrio global del presupuesto; y iii) tampoco se introducen exenciones o reducciones de las rentas municipales.

4.3.3 En este caso, se *prescindió de la apropiación* que el concejo votó para cubrir *intereses* (servicio de la deuda pública). No hay análisis alguno de la autoridad administrativa que permita saber si tuvieron presente el impacto fiscal, ni se indica cómo, en el futuro, podrían cubrirse esas obligaciones, vista la magnitud de la deuda y la precariedad de los ingresos propios o corrientes de Orocué.

4.3.4 No puedo compartir la posición mayoritaria, que *presume* la conformidad del marco fiscal, la justificación del basamento técnico de los ajustes presupuestales y, en general, la satisfacción del EOP, *porque así lo diga* el decreto territorial, cuya parte considerativa simplemente transcribe informes que se ventilaron en las deliberaciones de los servidores de la gobernación.

Se extiende así una especie de aval judicial, que se nutre de *presumir* y arriesgar valoración de juez, cuando tenía que ser la Administración la que explícitamente ofreciera explicación y prueba.

4.4 Particulares del caso –D-120 Casanare. Rotada ponencia, ofrecí varias observaciones para contribuir a la claridad de la discusión; no fueron acogidas. Así las extracto:

1) Procede estudio de fondo en sede CIL, por ser desarrollo directo de decretos legislativos; sin embargo, ACLARO voto respecto de múltiples consideraciones expansivas del CIL, incluida la invocación de la sentencia C-802 de 2002, relativa al estado de excepción de conmoción interior, así como la argumentación atinente a la intangibilidad de derechos fundamentales y derechos humanos, marco teórico que carece de relación con las temáticas propias del EESE que declaró el D.L. 417/2020.

2) En la ponencia no se identifican ni analizan pruebas que sustenten: i) existencia y disponibilidad de los recursos del superávit; ii) valoración técnica, bajo responsabilidad de la autoridad administrativa, de la pertinencia, coherencia, necesidad y proporcionalidad de los movimientos presupuestales, tanto más, cuando el superávit supera los 85 mil millones y solo se ocupa el Decreto 120 de una fracción (\$15.686 millones); iii) no hay referencias al impacto fiscal de mediano plazo, que debe tenerse presente tanto al conformar como al modificar un presupuesto.

3) Revisado directamente el expediente digital en el repositorio, NO ENCUENTRO una sola prueba ni referencia a los antecedentes administrativos, soportes, intervención del Consejo Departamental de Política Fiscal u otras dependencias técnicas.

4) Considero INCOMPLETO el expediente; según la metodología que he propuesto en otros casos, que sigue los parámetros de Hacienda Pública, para votar o modificar un presupuesto, incorporados en el D.L. 111/1996, estimo insuficiente presumir cierta la motivación del decreto departamental y fallar con esa precaria base.

Por lo demás, remito adicionalmente al marco analítico del SPV+AV a la sentencia del 04/06/2020, del D3, caso 20-00191, actos de Yopal.

## **5. Conclusiones**

Esta vez las carencias de explicaciones, soportes y compromisos técnicos de la Administración son todavía más protuberantes. La referencia más concreta que ofreció la mayoría, acerca de los movimientos presupuestales, se contraen a la motivación del decreto departamental.

En otra arista, en la perspectiva dogmática general acerca de la procedencia del CIL, quien ahora disiente del eje central de la motivación mayoritaria, no ignora los poderes deberes del juez frente a reales o hipotéticos extravíos de la Administración; entiende que existe y es pertinente ejercer control de legalidad de sus actos; pondera que para ello están vigentes y ya hay acceso efectivo al contencioso de nulidad simple, desde la vigencia del Acuerdo PCSJA20-11546; separa técnicamente la dimensión procesal del CIL, de las valoraciones de fondo.

Por ello, se aparta de acudir a la confrontación de normas superiores con el acto remitido por la autoridad municipal, lo que debe hacerse *después*, para responder el interrogante primario acerca de *procedencia* del CIL, cuya conclusión afirmativa tiene que ser previa.

Contrastados el marco teórico con las aristas más protuberantes del control inmediato de legalidad y en detalle la fundamentación normativa y el contenido material dispositivo del decreto municipal de la referencia, considero innecesario desbordar en la motivación de la sentencia CIL los precisos límites técnicos de los arts. 20 de la Ley 137 y 136 de la Ley 1437.

En cuanto a lo específico de los cambios al presupuesto, estimo que la carencia total de prueba técnica y el somero análisis que hizo la posición mayoritaria, en particular de los cambios en el marco fiscal de mediano plazo, han dejado de lado la posibilidad de ejercer un control judicial eficaz, con la celeridad que se atribuye al CIL.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 11/06/2020; 18:07. Pág. 7 de 7]

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado