

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

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

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad

**Procesos acumulados:**

ACTO: Decreto 100.13.026 del 26 de abril de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00197-00

ACTO: Decreto 100.13.028 del 28 de abril de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00203-00

---

**MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO POR EL GOBIERNO NACIONAL CON OCASIÓN A LA PANDEMIA DEL COVID-19.**

**I ANTECEDENTES**

El Municipio de Hato Corozal, remitió vía correo electrónico el Decreto 100.13.026 del 26 de abril de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, según reparto del 28 de abril del mismo año.

Posteriormente, el municipio de Hato Corozal, remitió vía correo electrónico el Decreto 100.13.028 del 28 de abril de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, según reparto del 29 de abril del mismo año.

**TRÁMITE PROCESAL 85001-2333-000-2020-00197-00**

El 28 de abril de 2020, se admitió el control inmediato de legalidad, mediante auto que fue notificado por estado No 79 del 29 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial de conformidad con la certificación emitida

por la Secretaría del Tribunal de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 120 en la página web de la Corporación informando la existencia del proceso a la comunidad.

### **TRÁMITE PROCESAL 85001-2333-000-2020-00203-00**

Mediante providencia del 30 de abril de 2020, luego de verificar los dos expedientes referidos (2020-00296 y 2020-00203), por afinidad de materia se resolvió la acumulación en un solo trámite y se admitió el control inmediato de legalidad de éste último, que fue notificado por estado No 80 del 4 de mayo de 2020 y personalmente al ente territorial de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 126 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad.

Posteriormente, en cumplimiento del auto admisorio, el día 19 de mayo de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

### **ACERVO PROBATORIO RECUADADO:**

En cumplimiento de requerimiento ordenado en el auto aludido, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Decreto No .100.13.085 del 30 de diciembre 2019 por medio del cual se liquida el presupuesto general de rentas y recursos de capital y de gastos o apropiaciones del municipio de Hato Corozal para la vigencia fiscal comprendida del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, se detallan los rubros y se clasifican o definen las apropiaciones.
- ✓ Decreto 2012 del 30 de noviembre de 2017 expedido por el Ministerio de Trabajo, por el cual se regula lo concerniente a la asignación de los beneficios económicos periódicos de los gestores y creadores culturales, estableciendo los requisitos y criterios de priorización.
- ✓ Decreto No. 100.13.018 del marzo 26 de 2020 por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Hato Corozal, para atender la situación sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, así como las consecuencias de la declaratoria nacional del Estado de

emergencia económica, social y ecológica y la orden de aislamiento obligatorio.

- ✓ Decreto 100.13.015 expedido por el alcalde de Hato Corozal el 24/03/2020, por el cual se declaró la calamidad pública en ese Municipio con el fin de adelantar acciones para detener la transmisión, prevenir la propagación, brindar atención y en general mitigar todos los efectos del coronavirus COVID-19 hasta por el término de seis (6) meses y/o cuando se supere la contingencia.
- ✓ Decreto No .100.03.04.080 del 13 de diciembre 2019 por el cual se expide el Presupuesto General de rentas y recursos de capital y de gastos o apropiaciones del municipio de Hato Corozal para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Certificación calendada 26 de abril de 2020, expedida por la Secretaría de Hacienda del municipio de Hato Corozal para la vigencia 2019, en que evidencia superávit por concepto de estampilla procultura por \$256.266.846.

### **CONCEPTO DEL PROCURADOR**

Dentro del término de traslado, el procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, Manifiesta que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto administrativo en discusión se ajusta a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos del orden nacional expedidos por el Gobierno de Colombia en ejercicio del artículo 215 de la Carta Política. Así mismo, indica que se debe establecer si el funcionario que expidió el Decreto objeto de control es competente para hacerlo.

Posteriormente, hace un recuento del marco normativo que regula el control automático de legalidad y reseña las regulaciones emitidas por el Gobierno nacional a raíz de la aparición del COVID-19. Cita la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por causa del coronavirus y adopta medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena para hacer frente al mismo. Menciona el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual se decretó el Estado de

Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, además del Decreto Legislativo No. 461 *“Por medio del cual 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”*. Por otra parte, hace énfasis en el Decreto Legislativo No. 512 del 2 de abril de 2020 *“Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Cita la Ley 136 de 1994 señalando las facultades tanto de los concejos como de los alcaldes para realizar movimientos presupuestales. Expone que mediante el Decreto 417 de 2020, emitido en el estado de excepción el 17 de marzo de 2020, se suspendió por el término de 30 días calendario, es decir hasta el 17 de abril de 2020, la legislación ordinaria que exige que sea el concejo municipal el organismo que apruebe la reorientación de rentas y rebajas de tarifas de impuestos. Concluye que el Alcalde de Hato Corozal no era el funcionario competente para tomar la decisión adoptada en los Decretos objeto de control, ya que para las fechas en las que éstos fueron expedidos, 26 y 28 de abril de 2020 respectivamente, ya no contaba con esa facultad temporal otorgada en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Por lo anterior, solicita se declaren contrarios a derecho los actos administrativos objeto de control automático de legalidad de la referencia y por lo tanto ilegales.

## **II CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL**

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como en el expediente 85001-2333-000-2020-00197-00 el Decreto 100.13.026 del 26 de abril de 2020 y en el expediente 85001-2333-000-2020-00203-00 el Decreto 100.13.028 del 28 de abril de 2020, fueron expedidos por el alcalde

municipal de Hato Corozal, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

## **2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL**

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días. Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

*“ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

*ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

### **DECRETO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020**

El señor presidente de la República con la firma de todos los ministros del gabinete expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual 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”* y en la parte resolutive, consignó:

**“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 presupuesta les 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.

**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

**Artículo 4. Vigencia.** El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

**DECRETO LEGISLATIVO 512 DEL 2 DE ABRIL 2020** “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, dispone:

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

Artículo 2. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse **durante el término que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.** (resalto fuera de texto).

**EL DECRETO 475 DEL 25 DE MARZO DE 2020** “Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, dispone:

**“Artículo 1. Adiciónese el siguiente párrafo transitorio al artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997:**

**"Parágrafo transitorio.** Los alcaldes y gobernadores de las entidades territoriales deberán realizar la apropiación y el giro de los recursos de que trata el numeral 4 del presente artículo, a más tardar el día 30 de abril de 2020, de acuerdo con el "Manual Operativo, por el cual se establecen los procedimientos de acreditación de la condición de creador y gestor cultural, para efectos de la asignación de los beneficios de que trata el Decreto 2012 del 30 de noviembre de 2017' establecido en la Resolución del Ministerio de Cultura 2260 de 2018, modificada por la Resolución 3153 de 2019."

**Artículo 2. Destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas.** Los recursos derivados de la contribución parafiscal cultural a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas girados o que se giren al 31 de diciembre de 2020 a los municipios y distritos por el Ministerio de Cultura y que a la fecha de expedición de este decreto no hayan sido comprometidos, ni obligados, ni ejecutados, podrán destinarse transitoriamente, hasta septiembre 30 de 2021, para apoyar al sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual).

Las secretarías de cultura o quien haga sus veces en los municipios y distritos podrán implementar mecanismos ágiles de selección de los proyectos que no deberán superar los 30 días calendario a partir de la vigencia de este decreto. (...)"

**Artículo 6. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario"

**DECRETO LEGISLATIVO 580 DEL 15 DE ABRIL 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 Económica, Social y Ecológica", dispone:

*“Artículo 1. Subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. 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 con recursos para dicho propósito.*

*Para el efecto, los concejos municipales deberán expedir, a iniciativa del respectivo alcalde municipal o distrital, los respectivos acuerdos transitorios que implementen esta medida. En estos casos, las administraciones municipales deberán tener en cuenta las medidas de aislamiento contenidas en el Decreto 457 de 2020, o las normas que lo modifiquen o adicionen, y realizar las reuniones virtuales necesarias para viabilizar estas modificaciones. Adicionalmente, deberán atender las condiciones para otorgar subsidios establecidos en la Ley 142 de 1994 y deberán realizar auditoría a las facturas por déficit de subsidios presentados por los prestadores.*

*Artículo 2. Pago de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por entidades territoriales. Hasta el 31 de diciembre de 2020, las entidades*

*territoriales podrán asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenten para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos.*

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

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

*(...)*

*Artículo 8. Vigencia de las medidas extraordinarias. Las medidas adoptadas en los artículos 2 y 3 del Decreto 441 de 2020; y las contenidas en los artículos 3, 4 Y 5 del Decreto 528 de 2020 se extenderán hasta el 31 de diciembre de 2020.*

*Artículo 9. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación."*

### **3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017<sup>1</sup>, en cuanto precisa lo siguiente:

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, "cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS



*en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales."*

-La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

*"(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial<sup>2</sup>); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos"<sup>3</sup>.*

En cuanto a los requisitos materiales o de fondo, precisa según la jurisprudencia<sup>4</sup>, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que "no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las 'diversas manifestaciones sociales' que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público".

<sup>3</sup> Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

<sup>4</sup> Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

<sup>5</sup> Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

Los anteriores elementos de fondo y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

En este punto, conviene precisar que la Ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

*“Control de legalidad. 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”.*

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011<sup>6</sup>, advirtió:

*“(…) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (…)*

*Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:*

*(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;*

*(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”<sup>7</sup> y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye*

---

<sup>6</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos””<sup>8</sup>;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”<sup>9</sup>; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup>.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...).”

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad de los decretos objeto de estudio.

#### **4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO 100.13.026 DEL 26 DE ABRIL DE 2020 Y DEL DECRETO 100.13.028 DEL 28 DE ABRIL DE 2020.**

##### **4.1 CAUSAS:**

El alcalde municipal de Hato Corozal, conforme a la motivación expresada en el Decreto 100.13.026 del 26 de abril de 2020, estableció como causa que la población vinculada como creadores y gestores culturales, dadas las limitaciones existentes para realizar actividades promocionales para obtener con su trabajo recursos para su subsistencia, para su seguridad

---

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

social, se hace necesario tener recursos económicos de otra fuente diferente a su trabajo, como lo es el aporte a la seguridad social que proporciona la estampilla procultura. Que el mínimo vital de las personas dedicadas a las actividades artísticas o de gestión cultural se encuentra comprometido, por lo cual se debe hacer el giro de que trata el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, con el fin de contribuir a la seguridad social del creador y del gestor cultural. Tuvo en cuenta que los alcaldes están autorizados para girar el 10% de la estampilla procultura para la seguridad social del creador y gestor cultural a más tardar el 30 de abril de 2020.

Por su parte, en el Decreto 100.13.028 del 28 de abril de 2020, se señala que se cometió un error en la denominación de la partida mencionada en el artículo 2º del Decreto 100.13.026 del 26 de abril del año en curso, siendo lo correcto seguridad social al gestor y creador cultural Ley 666 de 2001 (estampilla procultura vigencias anteriores).

El Decreto 100.10.026 del 26 de abril de 2020, ordenó dos operaciones presupuestales, aunque similares por su causa, la primera se refiere a los gestores culturales y la segunda atañe al pago de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por los meses de abril, mayo y junio de 2020, esto en aplicación de la solicitud realizada por los secretarios de planeación, hacienda y Oficina Jurídica y en desarrollo artículo 2 del Decreto 580 de 2020.

#### **4.2. PERTINENCIA:**

**DEFICIT FISCAL:** Este concepto solo se conoce una vez se inicie y termine el proceso de cierre de cuentas del año fiscal respectivo, esto es, en el momento de hacer los traslados no existe opción de conocer qué medidas se tomarán para evitar este riesgo de que aparezcan en las cuentas déficit o superávit del ejercicio, ambas situaciones no ideales para un administrador; se calcula al cierre de vigencia para la Tesorería, el Presupuestal y el fiscal. Sin embargo, cuando se hace uso de los recursos del superávit fiscal, ya se encuentra un motivo para que la administración, una vez haga cierre de sus cuentas anuales, efectúe una evaluación de las finanzas del municipio a mediano plazo.

ORIGEN DE LOS RECURSOS A TRASLADAR: Estamos en la emergencia económica y social y la emergencia sanitaria, por tal un estado de anormalidad legal, de ahí que la fuente de los recursos solo interesa en cuanto tales no sean de origen Constitucional. Pues las rentas comunes y la destinación específica pueden ser objeto de modificación en el presupuesto de 2020, pues por mandato del Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, se faculta 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 este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales. En aplicación de estas facultades el Alcalde Municipal **creo una Renta específica denominada Ingresos y Rentas -Estampilla pro cultura**, por valor de \$79.780.236 Pesos, que tuvo origen según el certificado expedido por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Hato Corozal en el superávit del año 2019 por concepto de la estampilla pro cultura por valor de \$256.266.846; la correspondiente partida de gastos la identifiqué como Gastos -inversión -Cultura- Por el mismo valor, partida 221516, denominada Seguridad Social al Gestor y Creador Cultural , Ley 666 de 2001.

**DESTINO DE LOS RECURSOS A TRASLADAR.** Conforme al conjunto de normas que informan el caso tenemos que el Parágrafo 1 del artículo 1 del Decreto 461 de 2020 dispone que 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. Y el Alcalde Municipal justificó el gasto afirmando que el artículo 2 de la Ley 666 de 2001, reglamentado por el Decreto 2012 de 2017, establece que el 10% de la asignación de los recursos del recaudo de la estampilla "Procultura" de los municipios, distritos y departamentos, deben destinarse de manera exclusiva a beneficio de seguridad social de dicha población; en consecuencia, el derecho al mínimo vital de las personas dedicadas a las actividades artísticas o de gestión cultural se

encuentra comprometido, por lo que se requiere que los alcaldes y gobernadores realicen el giro de los recursos de que trata el numeral 4 del artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, con el fin de contribuir a la seguridad del creador y del gestor cultural.

Pues bien, en este punto de la providencia es del caso traer a colación lo dispuesto por el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, en cuyo artículo 1 faculta 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 y precisa que para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales; en cuanto a la temporalidad preceptúa:

*“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.**”*  
**(negrilla fuera de texto)**

De lo anterior se infiere, que el alcalde Municipal de Hato Corozal si contaba con competencia por el factor temporal, para proferir el decreto local observado, toda que de por mandato del artículo 3 del Decreto legislativo 461 de 2020, dichas facultades las puede ejercer durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria, es del caso resaltar que en los términos del artículo 1 del Decreto Nacional en el presente asunto se reorientan rentas de destinación específica denominada Ingresos y Rentas -Estampilla pro cultura.

Ahora, el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, podía aplicarse hasta el 16 de abril del año en curso inclusive, pero no tiene relación con el caso presente, pues se repite la reorientación de rentas específicas está contemplada en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2012, cuya temporalidad se otorga durante el tiempo de la emergencia sanitaria, vigente hasta el 30 de mayo del año curso por disposición de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y con anunció de ampliada hasta el 31 de agosto del año en curso.

En su parte resolutive, el Decreto 100.13.026 del 26 de abril de 2020, artículo 1º ordenó crear en el presupuesto de ingresos del municipio de Hato Corozal, como ingresos de capital, superávit fiscal, el rubro identificado con el código 1321 y denominado estampilla procultura.

En el artículo 2º ordenó crear en el presupuesto de gastos de inversión, sector cultura, programa: desarrollo del plan decenal de cultura, un rubro identificado con el código 221516 denominado fomento expresiones artísticas y culturales y corregido por Decreto 100.13.028 del 28 de abril de 2020, como seguridad social al gestor y creador cultural Ley 666 de 2001 (estampilla procultura vigencias anteriores).

Se precisa que en la parte dispositiva del acto administrativo 100.13.026 del 26 de abril de 2020, no se lleva un número consecutivo lógico, pues referenció dos numerales como "3º", por ello se identificará en esta providencia como 3º(1) y 3º(2); así en el artículo 3º(1) del Decreto 100.13.026, se adicionó en el presupuesto de ingresos y rentas, como ingreso de capital un rubro denominado estampilla procultura código 1321; en el artículo 3º(2) adicionó el presupuesto de gastos en la misma suma \$79.480.236.00 en el código 221516 denominado como seguridad social al gestor y creador cultural Ley 666 de 2001 (estampilla procultura vigencias anteriores).

Con respecto a la segunda operación presupuestal, se ordenó un traslado de la partidas con código 224215 denominada acciones de atención emergencia sanitaria Covid 19 por \$85.000.000,00 más un traslado de la partida código 221318 denominada acciones de atención emergencia sanitaria Covid 19 también por \$85.000.000,00, para un total del traslado por \$170.000.000,00; suma ésta que se contracreditó al presupuesto de gastos (artículo 4 del Decreto 100.13.026), de la siguiente forma: código 221311 denominado mantenimiento y optimización de alcantarillado, código 221312 denominado subsidios aseo, código 221313 denominado subsidios acueducto, código 221314 denominado subsidios alcantarillado, código 221315 denominado manejo integral de residuos; código 222212 denominado asistencia técnica y sanitaria agropecuaria, código 222214 denominado apoyo de proyectos productivos.

En artículo 5° del Decreto 100.13.026 se ordena el pago de las anteriores sumas a la Empresa de Servicios Públicos con destino a los usuarios de los estratos 1,2 y 3 de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y a COLPENSIONES a efecto de cubrir los beneficios económicos periódicos a los gestores y cultores viabilizados, previa expedición del acto administrativo correspondiente.

En los términos expuestos, queda demostrada la pertinencia por cuanto el municipio desarrollo una gestión solidaria en beneficio de la población vulnerable que se ve directamente afectada por el aislamiento preventivo obligatorio, como son los estratos más bajos 1,2 y 3 y la ausencia de recursos originados en actividades culturales que a la fecha no pueden ejecutarse por las mismas causas; de esta forma se justifica que el municipio haga el pago de los aportes pensionales a los gestores y cultores reconocidos como tal por el municipio.

En el caso presente, en el decreto 100.13.026 del 26 de abril de 2020, se hizo un traslado presupuestal de las cuentas del patrimonio superávit 2019 al presupuesto de gastos 2020, partida 221516 denominada seguridad social al gestor y creador cultural Ley 666 de 2001 (estampilla procultura vigencias anteriores) y el segundo traslado presupuestal se hizo de las cuentas de gastos acciones de atención emergencia sanitaria Covid- 19 código 221318 y cuenta denominada acciones de atención emergencia sanitaria Covid 19 código 224215, que corresponde a operaciones presupuestales autorizadas por el Gobierno Nacional y no provenientes de orden constitucional, conforme al Decreto 461 del 22 de marzo de 2020. Con lo cual se cumple el presupuesto de pertinencia.

#### **4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.**

El Decreto 100.13.026 del 26 de abril de 2020, tiene como destino la ayuda humanitaria en los tópicos de servicios públicos de estratos 1,2, y 3 y seguridad social de gestores culturales y artísticos, el medio utilizado es un traslado presupuestal originado en la calamidad pública derivada de los efectos de la pandemia declarada como emergencia en el decreto 417 del 17 de marzo de 2020, destinado a atender necesidades de la población



vulnerable dentro del ya referido concepto ayuda humanitaria; con lo cual se cumple con la estricta sujeción al principio de proporcionalidad.

La necesidad de la medida tomada en el decreto objeto de estudio, debe analizarse con un criterio amplio, con el fin de preservar en esencia la dignidad humana lo cual incluye acciones para evitar el colapso del sistema de servicios públicos y seguridad social, entre otros y en general proteger a las personas en sus condiciones básicas de sobrevivencia.

Es indudable que el uso de la inversión declarada va en beneficio de superar las contingencias que afectan las condiciones de dignidad humana y que busca conjurar la crisis - por lo menos en parte - de la población del municipio de Hato Corozal. Con lo cual se crean las condiciones para hacer tránsito a la normalidad social y económica de la población.

En cuanto al Decreto modificatorio, basta indicar que el alcalde municipal haciendo uso de sus facultades extraordinarias otorgadas por la emergencia, puede corregir sus propios actos al observar defectos formales, tales como el previamente indicado, que se originó en el decreto principal y que se reitera fue sometido al control inmediato de legalidad, encontrándolo ajustado a derecho.

### **Vigencia y oponibilidad del decreto local.**

En lo que atañe a los artículos séptimo y cuarto de los Decretos 100.13.026 del 26 de abril de 2020 y 100.13.028 del 28 de abril de 2020, respectivamente *“El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición”*, la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

En cuanto a la publicación del acto administrativo, la teoría expresa que es oponible y por tanto surte efectos frente a terceros a partir del momento de su publicación y sólo así se predica su eficacia. Por lo anterior, en los términos expuestos por el artículo 65 del C.P.A.C.A, si bien la falta de publicación no es causal de nulidad del acto, en la parte resolutive de esta sentencia se

precisará que sólo será oponible a terceros desde el momento de su publicación.

#### **4.4. FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE HATO COROZAL**

El Decreto 111 de 1996 en su artículo 80, establece la posibilidad de hacer traslados al presupuesto cuando sea indispensable aumentar las cuantías de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

En el actual estado de emergencia no es necesario solicitar el correspondiente acuerdo al Concejo municipal, pues así lo dispone el artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, cuando autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para reorientación de rentas de sus entidades territoriales.

#### **5.-EXAMEN FORMAL DE LOS DECRETOS 100.13.026 DEL 26 DE ABRIL DE 2020 Y 100.13.028 DEL 28 DE ABRIL DE 2020.**

El Decreto local 100.13.026 observado, se emitió el 24 de abril de 2020, por su parte el Decreto 100.13.028 fue expedido el 28 de abril de 2020, es decir en vigencia del Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 y dentro del término de las facultades expuestas en el artículo 3 que las otorga hasta por el tiempo que dure la emergencia sanitaria. Se trata en efecto de actos generales, toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la población de Hato Corozal y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **F A L L A:**

**PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto 100.13.026 del 26 de abril de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Hato Corozal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

**SEGUNDO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO**, el Decreto 100.13.028 del 28 de abril de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Hato Corozal, por el cual se corrige el yerro presentado en el nombre mencionado en el artículo 2° del Decreto 100.13.026 de abril 26 de 2020, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.


**TERCERO: Notificar esta sentencia** al representante legal del municipio de Hato Corozal y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

**CUARTO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

**QUINTO:** En firme la presente decisión, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
Magistrada

  
atestado en casa  
DL 491/2020 a 13

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado  
Con aclaración de voto

  
**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado



**ACLARACIÓN DE VOTO.** Sentencia del 11/06/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00197-00 y 20-00203-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Hato Corozal**. Decretos **26** del 26/04/2020 y **28** del 28/04/2020. Temática: modificaciones al presupuesto, contracréditos y apropiaciones para atender contingencias de la pandemia COVID 19 y necesidades de gestores culturales (espectro de los D.L. 461, 475 y 580/2020).

#### 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata de los Decretos 26 del 26/04/2020 y 28 del 28/04/2020 Hato Corozal, incorpora superávit de la renta por estampilla pro cultura; realiza contracréditos de partidas para atender calamidad por la COVID 19 y abre apropiaciones para cubrir aportes para seguridad social de gestores culturales y subsidio consumo servicios públicos básicos estratos 1, 2 y 3. Desarrolla los D.L. 461, 475 y 580.

2ª *La decisión.* Se dispuso por unanimidad someter a estudio de fondo el decreto en su integridad, pues se ha concordado en que se trata del desarrollo directo de decretos legislativos. Igualmente, se declaró ajustado al ordenamiento jurídico.

En los soportes incorporados al expediente digital no se analiza (ni en ponencia) explícitamente impacto en marco fiscal; pese a esa deficiencia, es factible ponderar técnicamente la evidencia, pues la fuente y disponibilidad de recursos de balance están documentadas y las apropiaciones nuevas están cubiertas con ellos, así como con los contracréditos y traslados entre sectores del presupuesto, sin afectar el servicio de la deuda pública, ni rentas con destinación reservada por la Constitución. En esa dimensión, el juez pudo ocuparse del asunto, sin tener que conformarse con lo que diga el acto administrativo, entendido que la sustentación fáctica y la exactitud de cálculos e incidencias técnicas corren bajo responsabilidad de las autoridades municipales.

#### 3ª **Aclaración de voto: enfoque procesal expansivo del CIL**

3.1 Me he apartado de la motivación que ha sustentado por la mayoría el juzgamiento de fondo de toda la serie de actos territoriales relativos a declarar calamidad pública, decretar urgencia manifiesta para contratar y adoptar o precisar o extender en la jurisdicción de cada municipio de Casanare las medidas de orden público y sanitario que vienen desde el D.E. 457/2020, en el espectro de la declaratoria nacional de *emergencia sanitaria* (R-385/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social), porque antes de abordar la confrontación de su contenido con el sistema de fuentes, estimo indispensable determinar *procesalmente* la viabilidad del CIL, esto es, si esos actos tienen las características técnicas a que se refieren los arts. 20 de la Ley Estatutaria 137, 136 y 151-14 de la Ley 1437.

3.2 He propuesto que la justificación procesal que permite a los tribunales abordar dicho control inmediato de legalidad surge inequívoca cuando concurren dos condiciones inseparables: i) conexidad fáctica (en nivel de *causas*) de las emergencias sanitaria (que viene desde la R-385/2020 del MINSALUD) y *económica, social y ecológica*, declarada para esta primera fase por el D.L. 417/2020; y ii) *necesidad de sustentar las decisiones administrativas generales territoriales en alguno de los decretos legislativos* que desarrollaron el declarativo del estado de excepción, porque el despliegue de poderes extraordinarios administrativos de policía no ha encontrado suficiencia en el piélago de la legislación permanente del Estado que preexiste a dicho estado.

3.3 Por ello no he compartido la lectura mayoritaria en esta corporación, que predica

que bastará la *conexidad fáctica* (causal) entre las dos emergencias, para activar el CIL, pues todas las medidas administrativas que se han ocupado de la prevención, contención o mitigación de la pandemia de la COVID 19, o de sus efectos sociales y económicos, en últimas se alinean con la legislación de emergencia.

3.4 Contrario a esa perspectiva, sostengo que el control de legalidad y el acceso efectivo a la tutela judicial *están garantizados* con los medios ordinarios de control de la jurisdicción contencioso administrativa, a los que se suman los constitucionales, según la dimensión de los presuntos agravios. Así que dejar de lado el sistema procesal de fuentes, para garantizar derechos y libertades, carece de justificación objetiva en el supuesto e inexistente *déficit de tutela judicial efectiva*.

3.4 Prescindo ahora de transcribir fragmentos ya publicados de la opción interpretativa que he ofrecido a la sala, no acogida, tanto en mis propias ponencias como en múltiples salvamentos de voto de esta serie de fallos, en aras de la brevedad.

Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificadas por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.<sup>1</sup>

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 11/06/2020; 15:12. Pág. 2 de 2]

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

Magistrado

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.