



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

Yopal Casanare, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00199-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 033 del 7 de abril de 2020, expedido por la alcaldesa de Aguazul – Casanare

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 033 del 7 de abril de 2020, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

- 1) Indicó que el Concejo Municipal de Aguazul Casanare, expidió el Acuerdo N° 024 de 30 de noviembre de 2019, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE RENTAS E INGRESOS Y GASTOS E INVERSIONES DEL MUNICIPIO DE AGUAZUL CASANARE, PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020".
- 2) Señaló que el presidente de la Republica, expidió el Decreto N° 417 de 17 de marzo de 2020 por el cual declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.
- 3) También trajo a colación el Decreto N° 0512 de 02 de abril de 2020, por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- 4) Citó específicamente el artículo 1 que faculta a los gobernadores y alcaldes para realizar 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 Decreto 417 de marzo de 2020.
- 5) Preciso que el municipio de Aguazul, expidió el Decreto N° 025 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el municipio de Aguazul Casanare.
- 6) Señaló que el artículo 83 del Acuerdo Municipal No. 022 del 26 de agosto de 2008, estableció como requisito para abrir créditos adicionales al presupuesto del municipio, definir de manera clara y precisa el recurso que

ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementara el presupuesto de rentas y recursos de capital.

- 7) E indicó que el artículo 84 del Estatuto Orgánico presupuestal del municipio de Aguazul, señala que para abrir créditos adicionales al presupuesto del nivel central del ente territorial, se requiere certificado de disponibilidad de ingresos del municipio.

B. Consideraciones fácticas

- 1) El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, mediante Acta N° 03 de fecha 02 de abril de 2020, aprobó el Plan de Acción Especifico que hace mención el artículo segundo del Decreto Municipal N° 025 del 20 de marzo de 2020 y artículo 61 de la Ley 1523 de 2012. Este está estructurado con la siguiente información: fase de la emergencia, línea de intervención, actividades, tarea y resultado esperado, plan que está acompañado de dos documentos, correspondientes a cronograma de preparación y presupuesto.
- 2) El documento denominado "Presupuesto" del Plan de Acción contempla actividades a cargo del municipio de Aguazul, por el costo de CUATROCIENTOS DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS SEIS PESOS (\$418.557.506,00) M/CTE.
- 3) Al revisar el presupuesto de rentas, ingresos y gastos e inversiones para la vigencia fiscal de 2020 del municipio de Aguazul, se evidencia que solo existe disponibilidad de recursos para atender el Plan de Acción Especifico por la suma de DOSCIENTOS DIECIOCHO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS SESENTA PESOS (\$218.249.360,00), requiriéndose adicionar el valor de DOSCIENTOS MILLONES TRESCIENTOS OCHO MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS PESOS (\$200.308.146,00) M/CTE.
- 4) El municipio cuenta con recursos disponibles del superávit fiscal, provenientes de regalías del anterior sistema, los cuales son de libre inversión; por ende, se pueden destinar a la financiación de la emergencia, previa adición de los mismos, haciendo uso de la facultad prevista en el Decreto Legislativo 512 de 02 de abril de 2020.
- 5) La contadora del municipio de Aguazul, expidió certificación del 06 de abril de 2020, en la que certificó que el "Municipio de Aguazul, tiene recursos del Nivel Central por Superávit fiscal - regalías anterior sistema por valor de DOSCIENTOS MILLONES TRESCIENTOS OCHO MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$200.308.146,00).

C.- Valorativas

Indicó que ante ese panorama:

Se requiere adicionar al presupuesto de rentas, ingresos y gastos e inversiones del Municipio de Aguazul Casanare de la vigencia fiscal de 2020, el valor de DOSCIENTOS MILLONES TRESCIENTOS OCHO MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS

PESOS M/CTE (\$200.308.146,00), para ser destinados a la ejecución de actividades de prevención, contención y mitigación de los efectos del COVI - 19 en el Municipio de Aguazul.

Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

“ARTÍCULO PRIMERO: Incorporar al presupuesto de Ingresos del Municipio de Aguazul, para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1) de enero al treinta y uno (31) de Diciembre de 2020, la suma de DOSCIENTOS MILLONES TRESCIENTOS OCHO MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS PESOS (\$200.308.146), de acuerdo al siguiente detalle.

CODIGO	DESCRIPCION	VALOR
2	TOTAL INGRESOS	200.308.146,00
201	INGRESOS NIVEL CENTRAL	200.308.146,00
20102	RECURSOS DE CAPITAL	200.308.146,00
2010205	RECURSOS DEL BALANCE	200.308.146,00
201020501	Superávit Fiscal	200.308.146,00
20102050102	Recursos Regalías Anterior Sistema (se crea)	200.308.146,00

ARTÍCULO SEGUNDO: Adicionar al presupuesto de Gastos del Municipio de Aguazul, para la vigencia fiscal comprendida entre el primero (1) de enero al treinta y uno (31) de Diciembre de 2020, la suma de DOSCIENTOS MILLONES TRESCIENTOS OCHO MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS PESOS (\$200.308.146), de acuerdo al siguiente detalle.

CODIGO	CONCEPTO	VALOR
I	TOTAL GASTOS	200.308.146,00
3	PRESUPUESTO DE GASTOS SECTOR CENTRAL	200.308.146,00

302	TOTAL INVERSION	200.308.146,00
30205	FUENTE: FONDO GESTION DEL RIESGO	200.308.146,00
3020503	RETO 3. AGUAZUL TERRITORIO, ORDENADO Y RESPONSABLE DE LOS RECURSOS NATURALES	200.308.146,00
302050302	PROGRAMA 3.2 PARA LA VIDA Y SEGURIDAD, GESTION INTEGRAL DEL RIESGO Y MANEJO DEL CAMBIO CLIMATICO	200.308.146,00
30205030201	Subprograma 3.2.1 CIUDAD SEGURA, RESILIENTE Y SOSTENIBLE	200.308.146,00
3020503020103	Regalías A.S. Superávit - FORTALECIMIENTO A LA GESTION DEL RIESGO DEL MUNICIPIO DE AGUAZUL (se crea)	200.308.146,00

ARTICULO TERCERO: Remítase dentro de las cuarenta y ocho (48) horas a la expedición del presente acto administrativo, copia del mismo al Tribunal Administrativo de Casanare, para control de legalidad, conforme lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el portal Web de la entidad territorial”.

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	29 de abril de 2020
Ingresó al Despacho	30 de abril de 2020
Admisión	30 de abril de 2020
Aviso a la comunidad en general	4 de mayo de 2020
Notificación personal del auto admisorio al municipio de Aguazul	4 de mayo de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	3 de junio de 2020
Ingresó al Despacho para fallo	18 de junio 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 18 de junio de 2020.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación emitió concepto, en el cual:

- a.- Hizo una síntesis de los antecedentes del caso.
- b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 033 del 07 de abril 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 en 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 consejero 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 033 del 07 de abril de 2020 emitido por la alcaldesa de Aguazul – 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 033 de 2020 está relacionado con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19).
- Preciso que el Concejo Municipal es el competente para dictar las normas de presupuesto, puede y debe constitucional y legalmente emitir todos aquéllos actos administrativos (acuerdos) 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. Sin embargo, precisó el agente del Ministerio 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, situación que ocurre con la expedición de los Decretos Legislativos Nos. 461 del 22 de marzo de 2020 y el 512 del 2 de abril de 2020, en los que el Gobierno Nacional faculta temporal y directamente a los alcaldes mientras subsista el estado de excepción declarado, para que ejerzan esas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales.
- Resaltó que existe conexidad entre el decreto municipal 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, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo (creación de rubros en el presupuesto para la vigencia 2020, trasladando recursos de partidas específicas para acrecer el de otras) están específicamente destinadas a fortalecer las partidas que tienen que ver con el SECTOR DE RIESGOS DE DESASTRES que en determinado momento pueden utilizarse para atender a personas vulnerables afectadas por la pandemia del COVID-19.
- Señaló que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas en el Decreto 033 del 7 de abril de 2020 a fin de 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 atención de riesgo de desastres 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 033 del 7 de abril de 2020 proferido por la alcaldesa del municipio de Aguazul.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó copia del Decreto 033 del 7 de abril de 2020 y su constancia de 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.

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.

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 posteriormente 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 sólo 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 éstas 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.

d. 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 verificar y decidir si las medidas adoptadas por la alcaldesa de Aguazul Casanare en el acto administrativo indicado en la referencia, 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 municipio de Aguazul Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

En consecuencia, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático del decreto referido.

2.- Control formal

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del año 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas 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.

A continuación, se resaltan algunas de las consideraciones tenidas en cuenta por el Gobierno Nacional para la emisión del citado Decreto:

a.- Se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

b.- Para garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

c.- Con la finalidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

d.- Con el objetivo de dar aplicación a las medidas adoptadas se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestares necesarias.

2.2.- Luego, a través de otros decretos legislativos y ordinarios dio órdenes, instrucciones y adoptó otras medidas para conjurar la emergencia.

Entre ellos se encuentran:

a.- El Decreto Legislativo 512 expedido el 2 de abril de 2020, que fue tenido en cuenta por el alcalde del municipio de Aguazul y que autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales para atender las necesidades que se presenten en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En concreto, dispuso:

***“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.*

ARTÍCULO 3. Vigencia. *El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación”.*

b.- El Decreto Legislativo 513, también del 2 de abril de 2020, a través del cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que prevé:

ARTÍCULO 1. Ámbito de Aplicación. *El Presente Decreto Legislativo aplica para aquellos proyectos de inversión que, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y de una calamidad pública departamental y municipal, sean presentados para su financiación a través de recursos provenientes de asignaciones directas y del 40% del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías, después del 17 de marzo de 2020, y que tengan por objeto hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica o contrarrestar sus efectos.*

Así mismo, aplicará para la verificación de requisitos de los proyectos de inversión que, con el mismo objeto, pretendan su financiación con recursos provenientes del 60% del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional.

ARTÍCULO 2. Ciclo de los proyectos de inversión. *En el ciclo de los proyectos de inversión de los que trata el primer inciso del artículo anterior, las etapas correspondientes a la formulación y presentación; viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión; priorización y aprobación, así como la ejecución, estarán a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de los recursos de asignaciones directas y del 40% del Fondo de Compensación Regional con los que se financiarán dichos proyectos.*

El Departamento Nacional de Planeación -DNP- definirá los mecanismos para garantizar la trazabilidad del ciclo de los proyectos en los sistemas de información dispuestos para tal fin.

PARÁGRAFO. *Para estos casos corresponderá al representante legal de la entidad territorial cumplir con las mismas responsabilidades y obligaciones definidas para los OCAD y para la entidad designada ejecutora en la Ley 1530 de 2012 y las normas que reglamentan el ciclo de los proyectos de inversión.*

Desde la presentación hasta la ejecución del proyecto de inversión, la entidad territorial correspondiente deberá registrar y evidenciar en los sistemas que para el efecto haya dispuesto el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, la información requerida. En el caso de ser aprobadas vigencias futuras, estas se deberán registrar en dicho sistema.

ARTÍCULO 3. Disponibilidad de recursos. *En consideración a que el presupuesto del Sistema General de Regalías -SGR- es de caja, para la financiación de los proyectos de inversión de que trata el presente Decreto Legislativo, la entidad territorial solo podrá aprobar hasta el monto del recaudo*

efectivo, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos, sin que en ningún caso supere la apropiación asignada.

PARÁGRAFO. Las entidades territoriales podrán, mediante acto administrativo, liberar los recursos de proyectos de inversión financiados con montos provenientes de asignaciones directas o del 40% del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías -SGR- y, en consecuencia, desaprobarlo, siempre que no se haya iniciado proceso de contratación y el representante legal de la entidad territorial considere que por la emergencia actual el proyecto ya no es prioritario. Estas circunstancias deberán ser expuestas en el acto administrativo respectivo.

La entidad territorial deberá registrar y evidenciar la información requerida en los sistemas que para el efecto haya dispuesto el Departamento Nacional de Planeación -DNP- e informar a la instancia donde el proyecto fue aprobado.

ARTÍCULO 4. Verificación de requisitos. Para los proyectos de inversión que pretendan su financiación con recursos provenientes del 60% del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional, la verificación del cumplimiento de los requisitos para su viabilización, priorización y aprobación estará a cargo de la secretaría técnica del OCAD correspondiente, y se realizará en los dos (2) días hábiles siguientes a su recepción.

ARTÍCULO 5. Proyectos de inversión financiables a través de los recursos del Sistema General de Regalías -SGR- dentro de una emergencia sanitaria o calamidad pública en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Decreto Legislativo 417 de 2020. En virtud de lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo, las entidades territoriales podrán presentar proyectos de inversión que tengan por objeto la implementación de las acciones necesarias para la atención y ayuda humanitaria o de emergencia, así como conjurar y evitar su agravamiento e impedir la extensión de sus efectos. Sólo se podrán financiar inversiones relacionadas con: (i) Atención en salud y protección social; (ii) Agricultura y desarrollo rural; (iii) Suministro de alimentos y recurso hídrico; (iv) Asistencia alimentaria a la población afectada por las causas de la emergencia; y (v) Garantizar la efectiva continuidad y calidad en la prestación de servicios públicos a la comunidad, así como asumir el costo del alumbrado público.

PARÁGRAFO 1. En todo caso las entidades territoriales deberán priorizar al menos el 30% de los recursos a que se refiere el artículo 3 del presente Decreto Legislativo, en las actividades relacionadas con la atención primaria en salud.

PARÁGRAFO 2. Las entidades territoriales deberán buscar la viabilidad de asumir los costos asociados a la prestación del alumbrado público, a través de recursos diferentes a los derivados del impuesto establecido para tal efecto, incluyendo la utilización de los recursos del Sistema General de Regalías de los que trata este artículo, únicamente durante el tiempo que dure la emergencia. En tal caso, las entidades territoriales correspondientes deberán excluir el cobro del impuesto correspondiente de las facturas del servicio público domiciliario de energía eléctrica.

PARÁGRAFO 3. Para los proyectos de inversión que pretendan su financiación con recursos provenientes del 60% del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional, la viabilidad que emita el OCAD responderá exclusivamente a determinar la conexidad entre los proyectos de inversión y el presupuesto fáctico que dio origen a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica del Decreto 417 del 17 de marzo 2020.

ARTÍCULO 6. Requisitos previos al inicio de la ejecución de proyectos de inversión. *La certificación del cumplimiento de los requisitos previos al inicio de la ejecución de los proyectos de inversión de que trata el Presente Decreto Legislativo será responsabilidad de la entidad ejecutora designada.*

ARTÍCULO 7. Recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación. *El Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD del fondo de Ciencia, Tecnología e innovación -FCTel- del Sistema General de Regalías, en el marco de convocatorias públicas, abiertas y competitivas podrá aprobar aquellas encaminadas para proyectos de inversión orientados a conjurar las causas que motivaron la expedición del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, a hacer frente a los hechos que le dieron origen y a contrarrestar sus efectos, con prioridad en el sector salud. Para ello, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación realizará los ajustes en sus procesos, propendiendo por el uso de herramientas virtuales, y disminución de tiempos en el proceso de aprobación de dichos proyectos, todo ello acorde con el Sistema General de Regalías.*

ARTÍCULO 8. Aplicación de las normas del Sistema General de Regalías. *Todo lo relacionado con la formulación, presentación y ejecución de proyectos de inversión que no cuente con reglas especialmente establecidas en el presente decreto legislativo, deberá remitirse a las normas generales del Sistema General de Regalías, en lo que sea aplicable.*

ARTÍCULO 9. Vigencia. *El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación”.*

2.3.- Como se señaló en precedencia, la alcaldesa del municipio de Aguazul – Casanare, entre otras disposiciones, se apoyó en los Decretos 417 del 17 de marzo y 512 del 2 de abril de 2020.

Así las cosas, conforme con lo anterior, se encuentra que el Decreto 033 del 7 de abril de 2020 cumple con las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- a) Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de Aguazul - Casanare.
- b) 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.
- c) Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Aguazul a través del Decreto 033 del 7 de abril 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.- Sobre el control material específico del decreto en comento, debe acotarse:

- a) Está probado, tal como se indica en las consideraciones fácticas del acto examinado, 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.
- b) 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...

- c) 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 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 legislativos para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre ellos los indicados en precedencia.

Por lo tanto, está justificada la necesidad de expedir normas extraordinarias para atender la emergencia.

3.4.- En cuanto al contenido en sí de las medidas adoptadas, su motivación y proporcionalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.4.1.- Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas citadas en las consideraciones del acto objeto de control, si se tiene en cuenta lo siguiente:

a.- De conformidad con lo establecido en el artículo 361 de la Constitución Política los dineros provenientes de regalías podrán ser destinados, entre otras cosas, para el financiamiento de proyectos para salud, el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.

b.- En el decreto objeto de control de legalidad se indica que:

- El municipio de Aguazul expidió el Decreto 25 de 2020 a través del cual declaró calamidad pública por causa del COVID-19 y el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, mediante Acta N° 3 de fecha 02 de abril de 2020, aprobó el Plan de Acción Específico.
- Para la ejecución del Plan de Acción Específico se requiere la suma de \$418.557.506,00, pero al revisar el presupuesto de rentas, ingresos y gastos e inversiones del municipio de Aguazul Casanare, para la vigencia fiscal de 2020, se evidencia que solo existe disponibilidad de recursos para atenderlo de \$218.249.360,00 y por tanto se requiere adicionar el valor de \$200.308.146,00.
- El municipio cuenta con recursos disponibles del superávit fiscal, provenientes de recursos de Regalías del anterior sistema, que se pueden destinar a la financiación de la emergencia, previa adición de los mismos, conforme con la facultad otorgada mediante Decreto Legislativo 512 del 02 de abril de 2020 y por ende, se incorporó al presupuesto de ingresos para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre del mismo año la suma de \$200.308.146.
- Esos recursos serán destinados en la ejecución de actividades de prevención, contención y mitigación de los efectos del COVID - 19 en el municipio de Aguazul.

c.- Al revisar el acta 3, del 2 de abril de 2020 del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, que se menciona en las consideraciones del Decreto 33 de 2020,

se establece que efectivamente ese órgano aprobó el Plan de Acción Especifico y en relación con el presupuesto se encuentra lo siguiente:

3.3. PRESUPUESTO DEL PLAN DE ACCION

El presupuesto para la ejecución del Plan de Acción Especifico Atención Emergencia COVID-19, estará de la siguiente manera:

- La suma de CUATROCIENTOS DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS CINCO PESOS (\$418.557.505) M/cte., se realizaran con recursos propios del Municipio de Aguazul Casanare, especificado en la siguiente tabla:

ACTIVIDADES	TAREA	PRESUPUESTO		
		CMGRD - AGUAZUL	RECURSOS PROPIOS	FONDO DE SEGURIDAD
SANEAMIENTO BASICO	Garantizar el servicio de agua potable constantemente para toda la población en los sectores rurales de Cuarto Unete, La Primavera, La Turua y Las Atalayas del Municipio de Aguazul		\$ 50.000.000	
ALOJAMIENTOS TEMPORAL PARA AISLAMIENTO	Identificación de lugares dispuestos para aislamiento ante posibles casos de Covid-19 y adecuación de los mismos		\$ 10.000.000	
ACCIONES DE PREVENCIÓN	Realizar jornadas de limpieza y desinfección de los sitios más concurridos del Municipio de Aguazul		\$ 10.000.000	
	Contratar el recurso humano para ejecutar acciones de prevención y vigilancia en salud pública con el fin de ejecutar estrategias en educación sobre riesgos en salud a la población en torno a las medidas de protección para minimizar el impacto de las infecciones respiratorias agudas IRA y síndrome respiratorio grave (SARS - CoV2)		\$ 25.500.000	

GARANTIZAR LA DISPOSICION FINAL DE LOS CADAVERES	construcción 24 bóvedas en el parque el cementerio		\$ 24.000.000	
	adquisición de 100 bolsas para cadáveres		\$ 7.000.000	
	adquisición de cajas fúnebres		\$ 26.000.000	
	contratar el servicio de transporte fúnebre para los cadáveres		\$ 2.000.000	
APOYO PARA LOS ORGANISMOS DE SOCORRO Y ENTIDADES OPERATIVAS PARA LA ATENCION DE LA EMERGENCIA	logística para intervenciones por parte de organismos de socorro y de primera respuesta (combustible)		\$ 2.000.000	
	raciones preparadas - organismos de socorro y fuerzas militares		\$ 3.000.000	
	logística para intervenciones por fuerzas militares (combustibles)			\$ 119.949.360

d.- Acorde con lo expuesto por la alcaldesa en el acto objeto de control y la copia del plan de acción allegado, las modificaciones presupuestales no están destinadas a cubrir proyectos de inversión regulados por el Decreto Legislativo 513 de 2020, sino a financiación de actividades necesarias durante la emergencia derivada del COVID-19.

e) Debe precisarse sin embargo que el Decreto 33 de 2020 en su parte considerativa contiene una imprecisión en cuanto indica que los recursos de regalías que provienen del superávit fiscal son de libre destinación, pues de conformidad con el artículo 361 la Constitución y la Ley 1530 de 2012, esos recursos son de destinación específica. Pese a ello, esa consideración no afecta la parte resolutive del acto administrativo, puesto las disposiciones del decreto objeto de control se ajustan al Decreto Legislativo 512 de 2020 y según lo que se indica en el Decreto 33 y la certificación de la contadora allegada durante la actuación, el municipio de Aguazul cuenta con recursos disponibles provenientes del superávit fiscal, provenientes de recursos de Regalías del anterior sistema.

Igualmente debe acotarse que el presente medio de control únicamente tiene por objeto verificar la legalidad de la medida dispuesta en el Decreto municipal, pero no la de los contratos que suscriba el municipio de Aguazul con los recursos allí señalados, pues todos ellos deben sujetarse a los medios de control ordinarios; y que la Corporación parte de la presunción de legalidad que ampara al Decreto objeto de control y de los documentos allegados durante el trámite adelantado, y que quien responde por la veracidad de su contenido, son los servidores públicos que los suscriben.

3.4.2.- En consecuencia, por las razones anotadas, además de necesarias, son proporcionales a las razones que le sirven de causa y se ajustan a los lineamientos dados por el Gobierno Nacional, especialmente en los Decretos 417 y 512 de 2020.

3.4.3.- Resta observar que las medidas adoptadas por el alcalde de Aguazul 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, para la Corporación ellas son simplemente algunas de las medidas adecuadas que deben adoptar los alcaldes para proteger a los ciudadanos, sus familias y la vida en comunidad en esta pandemia que está afectando a todos de una manera muy grave.

4.- El agente del Ministerio Público señaló en resumen que al confrontar el Decreto 033 del 07 de abril de 2020 y los Decretos Legislativos 417, 461 y 512 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional, se constata indubitablemente que no existe infracción alguna de aquél respecto de estos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

Examinado su concepto se establece que le asiste la razón, pues los argumentos fácticos y jurídicos, en general, están acordes con lo expuesto en las consideraciones anteriores, y por tal motivo se acogen sus planteamientos.

5.- Así las cosas, por las razones anotadas, se declarará ajustado a la ley el Decreto 033 del 7 de abril de 2020 expedido por el alcalde de Aguazul.

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 ajustado a la ley el Decreto 033 del 7 de abril de 2020, expedido por el municipio de Aguazul, acorde con la motivación precedente.

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

(Aprobado en Sala del 25 de junio de 2020, acta No.)

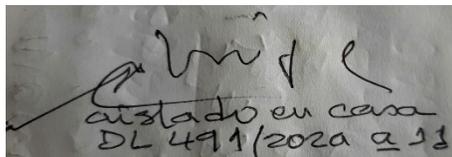
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

CON ACLARACIÓN DE VOTO



ACLARACIÓN DE VOTO. Sentencia del 25/06/2020, JA. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00199-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. **Aguazul.** Decreto **33** de 2020. Temática: modifica presupuesto para incorporar rentas del superávit fiscal 2019, sistema de regalías (régimen antiguo) para orientarlas a fortalecer financiación del PAE derivado de la declaratoria de calamidad pública, según autorizaciones del D.L. 512/2020, para atender las contingencias derivadas de la COVID 19¹.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto **33** del 07/04/2020 expedido por el alcalde de Aguazul; modifica el presupuesto de la actual vigencia para incorporar rentas disponibles del superávit fiscal 2019 del sistema de regalías (régimen antiguo), componente de *libre inversión*, para orientarlas a fortalecer financiación del PAE derivado de la declaratoria de calamidad pública, según autorizaciones del D.L. 512/2020 para atender las contingencias derivadas de la COVID 19.

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 que derivan a su vez del D.L. 417/2020. Se declaró ajustado al ordenamiento.

3ª Aclaración de voto: enfoque procesal expansivo del CIL

3.1 Concuero en que: i) se trata de un acto territorial que desarrolla normativas legislativas derivadas del D.L. 417; ii) procede estudio de fondo en sede CIL de todo su contenido; iii) preciso que al expediente digital se incorporó evidencia suficiente que sustenta los movimientos del presupuesto y la disponibilidad de la renta incorporada y orientada a las necesidades del PAE, también adecuadamente documentadas, de manera que el Tribunal decide con conocimiento de causa, sin tener que conformarse con la lectura de la motivación del acto territorial..

3.1.1 Por las particularidades de caso y algunos de los argumentos de la ponencia, preciso los siguientes aspectos: i) el enfoque expansivo CIL no se requiere siquiera, pues el acto municipal desarrolla directamente autorizaciones del D.L. 512/2020, que permitía reorientar todo tipo de rentas, para los fines allí señalados, no las del D.L. 461/2020, que se ocupa únicamente de las rentas con destinación específica; ii) dentro de las regalías, régimen antiguo, renta de la que proviene el superávit incorporado, hay un porcentaje de *libre inversión* (no es igual que libre destinación), al que, según los soportes que remitió el municipio, corresponde el superávit disponible que se incorpora al presupuesto; iii) la justificación viene del PAE, con el que se acreditó adecuadamente la necesidad y la correlación con los fines previstos en el decreto legislativo y la disponibilidad está certificada por la contadora, según se indica en ponencia, de manera que no está limitado el estudio a la motivación del decreto municipal. Por eso, el caso, probatoriamente, es diferente a otros en que se validó (por mayoría, con disenso del suscrito) modificación del presupuesto, sin allegarse los pertinentes soportes. Y, iv) el caso no tiene relación con el régimen especial del D.L. 513/2020, al que se refiere una parte de la motivación plasmada en ponencia, pues aquí no se trata de proyectos de inversión, sino de fortalecer apropiaciones para el sistema de gestión de riesgos.

3.1.2 En un espectro más general, en cuanto a motivación, me aparto del enfoque expansivo del CIL y de la argumentación propuesta, que recoge la posición mayoritaria en este seriado, la cual para el caso es, además, innecesaria, por la textura y las fuentes de habilitación normativa del decreto territorial.

¹ En similar sentido, respecto del enfoque procesal expansivo del CIL, ver AV de N. Trujillo González a la sentencia del 18/06/2020, JA. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00176-00 (otros temas).

En lo pertinente, remito al componente de: ACLARACIÓN DE VOTO que expuse frente a la sentencia del 04/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00194-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Yopal. Decreto 79 de 2020. Temática: replica decisiones legislativas relativas a términos judiciales (D.L. 491/2020), suspende términos en actuaciones administrativas tributarias y el trámite interno de peticiones y gestiones de los interesados, por las restricciones derivadas de la COVID 19. Preciso que no aplica a este evento la discrepancia parcial que integra el SPV a dicho fallo.

3.2 Respecto de la motivación, me aparto ahora, como en todo este seriado, de la argumentación 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), así como modificar presupuestos por actos de gobernadores y alcaldes, otorgar ciertos alivios tributarios o subsidios a usuarios vulnerables de servicios públicos domiciliarios, regular funcionamiento de trabajo en casa y atención en entidades estatales, entre la prolífica variedad de asuntos que se han tenido que ventilar en esta época, 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.

3.2.1 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.

3.2.2 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.

3.2.3 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 presuntamente proteger derechos y libertades, carece de justificación objetiva en el supuesto e inexistente *déficit de tutela judicial efectiva*.

3.3 Vista la argumentación que en algunos casos de este seriado del CIL invoca la mayoría, preciso que los Decretos 418, 420, 457, 531, 593 y otros, expedidos por el Gobierno para ocuparse de los efectos de la emergencia sanitaria y regular diversos aspectos de la actividad de los habitantes del territorio, no son legislativos, pese a su estrecha conexión con el D.L. 417; son ejecutivos, esto es, hacen parte de las competencias permanentes del Gobierno, luego su invocación, aplicación o marco referencial usado en los actos territoriales no transmutan a los últimos en desarrollo del estado de excepción y, por ende, en objeto de control en sede CIL.

Agrego que la extensa citación de fallos constitucionales relativos al control político y jurídico

de los estados de excepción no responde interrogantes técnicos procesales que deben delimitar la competencia judicial para el control inmediato de legalidad. No abrigo duda alguna acerca de la pertinencia de someter toda decisión administrativa a control judicial; lo que controvierto es *cómo deba activarse*, según las características reales de los actos que se demandan, remiten al estrado o se examinan oficiosamente, según el caso.

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.²

3.5 Puesto que la temática del caso atañe a modificaciones al presupuesto por actos directos del gobernador, sin pasar los filtros político administrativos de la asamblea, prescindo de extenderme en las razones técnicas y revelación de las tensiones jurisprudenciales del superior funcional, acerca de las medidas de aislamiento preventivo. Ellas están adecuadamente consignadas en múltiples salvamentos y aclaraciones previas.

4. CONCLUSIONES

En los términos que preceden cumpla la carga de revelar a la comunidad jurídica la riqueza y complejidad del debate jurídico que ha ocupado a esta Corporación en el seriado de casos CIL.

Aquí ni por asomo se trata de soslayar el deber judicial de juzgar; desde luego que el suscrito disidente, desde su convicción de juez humanista, tiene clarísimo que diversas actuaciones de las autoridades administrativas adoptadas en esta época de emergencia sanitaria y, actualmente, de dos sucesivas emergencias económicas, sociales y ecológicas en el contexto de la pandemia por el coronavirus SARS Co-V2 que provoca la enfermedad COVID 19, afectan el núcleo de múltiples derechos constitucionalmente protegidos, varios de ellos de estirpe fundamental, lo que hace imperativo que haya *control judicial eficaz y oportuno y acceso efectivo a la Administración de Justicia*, para honrar el bloque de constitucionalidad y examinar todas las variables concernidas.

De lo que me aparto es del enfoque de máxima expansión del CIL, que desplaza la subsistencia de *todos los demás medios de control* y la distribución de competencias funcionales dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ya ni siquiera puede sostenerse la prédica de la suspensión transitoria de acceso para instaurar demandas de nulidad simple, porque se levantó desde el Acuerdo PCSJA20-11546.

He postulado con firme convicción que estos abordajes vía CIL pueden ser precarios, limitados por el acortado ritual procesal, con fuerte limitación para oír a los conciudadanos y profundizar recaudo. Impartir el aval de la cosa juzgada en esas condiciones podría ser menos garantista que un juicio pleno.

Por lo demás, como es propio de una jurisdicción relativamente autónoma, el lector acucioso encontrará disparidades profundas entre tribunales e incluso entre consejeros y salas especiales de decisión en estos tiempos de la pandemia por la COVID 19. Es ilusoria la

² 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.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo. AV, pág. 4

pretensión de corrección de solo alguna de las tesis; todas pueden ofrecer argumentos serios, razonables.

De lo que se trata es de preservar coherencia entre los pilares teóricos y su aplicación a los casos concretos. Es lo que reivindico de mi propia perspectiva. Todo lo demás es prescindible.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 25/06/2020; Pág. 4 de 4]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado