



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

Yopal Casanare, dos (02) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00213-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 033 del 3 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Maní– 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 03 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Maní Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

- 1.- Indicó que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.
- 2.- Precisó que el presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 donde declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional.
- 3.- Manifestó que el municipio de Maní mediante el Decreto N° 025 de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y por el Decreto N° 029, declaró la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el virus en mención.
- 4.- Señaló que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 512 de 2020, en el que autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales en el marco de la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, estableciendo en su artículo primero la facultad de 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 declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

B.- Consideraciones fácticas:

La Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 como pandemia el Coronavirus COVID-19.

C.- Valorativas

Indicó que ante ese panorama:

- Es necesario aprovisionar recursos financieros para la ejecución de actividades y acciones que permitan prevenir, atender y mitigar los riesgos causados por el COVID-19. Por lo tanto, es necesario aumentar las partidas del Fondo de Gestión de Riesgo.
- El presupuesto municipal para la vigencia fiscal 2020 cuenta con inflexibilidades presupuestales, como lo son:
 - a) gastos para funcionamiento de la entidad, los cuales ahora cobran importancia en la situación actual, para poder garantizar al máximo la prestación de servicios a nuestra comunidad;
 - b) el servicio de la deuda;
 - c) gastos operativos de inversión, entre los cuales se encuentran los de apoyo a la población más pobre y vulnerable como lo son los requeridos para los programas de familias en acción social, atención al adulto mayor, infancia, discapacidad, entre otros.
- Entre las inflexibilidades con que se cuenta, está el servicio de la deuda, los gastos de personal, gastos del fondo local de salud, que son ejecutados la mayor parte a través de mecanismos de situación de fondos en relación con a la subcuenta régimen subsidiado, subsidios de acueducto, alcantarillado y aseso, las cuales representan un 69,01 % del presupuesto inicial.

Adicionalmente existen otras inflexibilidades de menor grado que tienen que ver con rentas de destinación constitucional como el Sistema General de Participaciones a favor del sector educación y rentas destinadas para la financiación de gastos a población vulnerable, entre otros.

- El Comité de Riesgo en sesión llevada a cabo el 30 de marzo de 2020 determinó la necesidad de recursos adicionales para el Fondo de Gestión de Riesgo para la realización de actividades y acciones requeridas para afrontar la contingencia derivada del COVID-19.
- Ante las fuertes inflexibilidades del presupuesto municipal se estudió la viabilidad de reorientación de rentas en el marco del Decreto 461 de 2020.
- Al analizar las rentas posibles se concluyó que no era recomendable la reorientación así: i) de la estampilla pro adulto mayor, porque es requerida para la atención de uno de los grupos más vulnerables ante esta situación; ii) la estampilla pro cultura cuenta con bajos recursos y los disponibles están para financiar la seguridad social del gestor cultural; iii) la contribución de obra pública financia las actividades de convivencia y seguridad que son requeridas

para la atención de esta emergencia y; iv) sobretasa bomberil, tampoco puede efectuarse por cuanto el cuerpo de bomberos de Maní se encuentra a disposición para la atención de esta contingencia.

- Por lo tanto, las dos rentas a reorientar son alumbrado público y estampilla pro-electricificación, estableciendo frente a la primera, garantizar los recursos para la financiación del suministro de energía requerido para la prestación del servicio de alumbrado público.

C. Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

“Artículo 1. Para la atención de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el presidente de la República mediante Decreto 417 de 2020 y en uso de las facultades otorgadas por el Decreto 461 de 2020, reorientar parcialmente las rentas de Alumbrado Público y Estampilla Pro Electrificación, por los valores que se establecen en los siguientes artículos de este Decreto.

Artículo 2. Para la atención de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República mediante Decreto N° 417 de 2020 y en uso de las facultades otorgadas por el Decreto 512 de 2020, realizar los traslados presupuestales que se decretan en los siguientes artículos de este Decreto.

Artículo 3. Declarar libre de afectación y contracreditar el Presupuesto de Gastos en la suma de NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$947.151.450) MONEDA CORRIENTE, según el siguiente detalle:

2	GASTOS	947,151,450
23	ALCALDÍA MUNICIPAL	947,151,450
233	GASTOS DE INVERSION LIDERANDO EL CAMBIO	947,151,450
23303	LINEA ESTRATEGICA N. 3: TODOS LOS MANICEÑOS HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA	150,000,000
2330304	SECTOR DEPORTE	150,000,000
233030434	PROGRAMA ESTRATEGICO 3.3. INTEGRACION DEPORTE Y RECREACION PARA UNA SOCIEDAD SANA	150,000,000
23303043410	SUBPROGRAMA APOYO AL DEPORTE COMPETITIVO Y COMUNITARIO Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO PARA LIDERAR EL CAMBIO EN EL MUNICIPIO DE MANI, CASANARE	150,000,000
23305	LINEA ESTRATEGICA N. 5: TRANSVERSAL: INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE MANÍ	797,151,450
2330506	SECTOR OTROS SERVICIOS PUBLICOS	397,151,450
233050652	PROGRAMA ESTRATEGICO 5.2 SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD	397,151,450

23305065217	SUBPROGRAMA DESARROLLO DE ACCIONES PARA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA Y CALIDAD DE LA ENERGIA EN EL AREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE MANI, CASANARE	397,151,450
2330515	SECTOR EQUIPAMIENTO	400,000,000
233051554	PROGRAMA ESTRATEGICO 5.4 URBANISMO Y PAISAJISMO	400,000,000
23305155419	SUBPROGRAMA APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LIDERAR EL CAMBIO EN EL MUNICIPIO DE MANI, CASANARE.	400,000,000

Artículo 4. *Con base en los contracréditos realizados en el anterior artículo acreditar el Presupuesto de Gastos en la suma NOVECIENTOS CUARENTA Y*

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00213-00

SIETE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$ 947.151.450) MONEDA CORRIENTE, según el siguiente detalle:

2	GASTOS	947,151,450
23	ALCALDÍA MUNICIPAL	947,151,450
233	GASTOS DE INVERSION LIDERANDO EL CAMBIO	947,151,450
2330412	SECTOR FONDO GESTION DEL RIESGO	947,151,450
233041243	PROGRAMA ESTRATÉGICO 4.3 MANÍ CON MÁS PREVENCIÓN, MÁS GESTIÓN Y MENOS RIESGOS.	947,151,450
23304124324	SUBPROGRAMA MANÍ CON MÁS PREVENCIÓN, MÁS GESTIÓN Y MENOS RIESGOS.	947,151,450

Artículo 5. Efectúese la liquidación de los contracréditos al Presupuesto de Gastos, realizada en el artículo 1 de este Decreto por la suma NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$ 947.151.450) MONEDA CORRIENTE, según el siguiente detalle:

2	GASTOS	947,151,450
23	ALCALDÍA MUNICIPAL	947,151,450
233	GASTOS DE INVERSION LIDERANDO EL CAMBIO	947,151,450
23303	LINEA ESTRATEGICA N. 3: TODOS LOS MANICEÑOS HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA	150,000,000
2330304	SECTOR DEPORTE	150,000,000
233030434	PROGRAMA ESTRATEGICO 3.3. INTEGRACION DEPORTE Y RECREACION PARA UNA SOCIEDAD SANA	150,000,000
23303043410	SUBPROGRAMA APOYO AL DEPORTE COMPETITIVO Y COMUNITARIO Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO PARA LIDERAR EL CAMBIO EN EL MUNICIPIO DE MANI, CASANARE	150,000,000
23305	LINEA ESTRATEGICA N. 5: TRANSVERSAL: INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE MANÍ	797,151,450
2330506	SECTOR OTROS SERVICIOS PUBLICOS	397,151,450
233050652	PROGRAMA ESTRATEGICO 5.2 SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD	397,151,450
23305065217	SUBPROGRAMA DESARROLLO DE ACCIONES PARA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA Y CALIDAD DE LA ENERGIA EN EL AREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE MANI, CASANARE	397,151,450
2330515	SECTOR EQUIPAMIENTO	400,000,000
233051554	PROGRAMA ESTRATEGICO 5.4 URBANISMO Y PAISAJISMO	400,000,000
23305155419	SUBPROGRAMA APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LIDERAR EL CAMBIO EN EL MUNICIPIO DE MANI, CASANARE.	400,000,000

Artículo 6. Efectúese la liquidación de los créditos al Presupuesto de Gastos, realizada en el artículo 2 de este Decreto por la suma NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$ 947.151.450) MONEDA CORRIENTE, según el siguiente detalle:

2	GASTOS	947,151,450
23	ALCALDÍA MUNICIPAL	947,151,450
233	GASTOS DE INVERSION LIDERANDO EL CAMBIO	947,151,450
2330412	SECTOR FONDO GESTION DEL RIESGO	947,151,450
233041243	PROGRAMA ESTRATÉGICO 4.3 MANÍ CON MÁS PREVENCIÓN, MÁS GESTIÓN Y MENOS RIESGOS.	947,151,450
23304124324	SUBPROGRAMA MANÍ CON MÁS PREVENCIÓN, MÁS GESTIÓN Y MENOS RIESGOS.	947,151,450

Artículo 7. Las rentas destinadas en este Decreto solamente podrán ser utilizadas para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Parágrafo. Los recursos de las rentas reorientadas en este Decreto en caso de no ser requeridas deberán reprogramarse nuevamente en el sector que financian según su norma de creación.

Artículo 9. Los recursos que no sean requeridos, se trasladarán a los sectores de los cuales fueron contracreditados según lo disponga el Consejo de Gobierno.

Artículo 10. Este Decreto se acompaña de un anexo de detalle de partidas.

Artículo 11. Este Decreto rige a partir de su publicación”.

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	05 de mayo de 2020
Ingresó al Despacho	06 de mayo de 2020
Admisión	06 de mayo de 2020
Aviso a la comunidad en general	06 de mayo de 2020
Notificación del auto admisorio	07 de mayo de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	08 de junio de 2020
Ingresó al Despacho para fallo	24 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 24 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 3 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 3 de abril de 2020 emitido por el alcalde de Maní – 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 del 3 de abril 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).
- Precisó que el alcalde era competente para expedir el Decreto 033 de 2020 en razón a que dicha atribución le fue otorgada temporalmente por el Gobierno Nacional a través de los Decretos Legislativos Nos. 461 del 22 de marzo de esta misma anualidad y el 512 del 2 de abril de 2020, los cuales suspenden transitoriamente y solo para los efectos indicados en los mismos las prerrogativas que en dicha materia le han sido legalmente discernidas a los Concejos Municipales.
- Indicó que existe conexidad entre el decreto municipal con 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 (contracreditación 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: FONDO GESTIÓN DEL RIESGO; PROGRAMA ESTRATÉGICO 4.3 MANÍ CON MÁS PREVENCIÓN, MÁS GESTIÓN Y MENOS RIESGOS; SUBPROGRAMA MANÍ CON MÁS PREVENCIÓN, MÁS GESTIÓN Y MENOS RIESGOS, que en determinado momento pueden utilizarse para atender a personas vulnerables afectadas por la pandemia.
- También existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que la apropiación de recursos en el presupuesto con la destinación específica al sector de prevención y atención de desastres para la atención de personas vulnerables y que puedan verse afectadas por el COVID-19 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 3 de abril de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Maní.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó:

- 1.- Copia del Decreto 033 del 03 de abril de 2020 y su constancia de publicación.

2.- Plan de acción cuyo objetivo es implementar acciones que permitan mitigar el impacto de la pandemia por COVID-19 Municipio de Maní-Casanare.

3.- Acta del Consejo de Gobierno N° 001 que tuvo por objeto la necesidad de recursos financieros para la atención de la contingencia COVID-19 en las cuales se avala la reorientación de rentas de la estampilla pro electrificación rural y de impuesto de alumbrado público.

VIII.- CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

Acorde con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio y debe adelantarse siguiendo los lineamientos del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011; 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. Además, 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

De otra parte, 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.

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.- La Corte Constitucional, en sentencia C- 145 del 20-05-20, se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020. De ella hemos extractado lo que se indica a continuación, por considerar aplicables algunos de sus lineamientos al control que realizamos los tribunales administrativos con base en lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA:

2.2.1.- Esa Corporación es competente para pronunciarse sobre sobre los decretos que *declaran un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional*, en virtud de lo previsto en los artículos 215 parágrafo y 241 numeral 7° de la Constitución^[53]. Desde la primera decisión sobre una declaración de estado de excepción, sentencia C-004 de 199^[54], ese Órgano ha construido una sólida línea jurisprudencial^[55] en orden a afirmar su competencia no solo sobre los decretos de desarrollo, sino también del decreto matriz.

2.2.2.- Los motivos que justificaron el conocimiento del mismo en cualquiera de las tres modalidades de estados de excepción (arts. 212, 213, y 215 de la C.P.) fueron recogidos en la sentencia C-802 de 2002, y tratándose de la emergencia pueden traerse a colación recientemente las sentencias C-386 de 2017^[58], C-670 de 2015^[59], C-216 de 2011^[60], C-156 de 2011^[61], C-252 de 2010^[62] y C-135 de 2009^[63].

2.2.3.- Además, si bien la vigencia del decreto declaratorio (30 días) se ha vencido, no impide que la Corte pueda ejercer su competencia dado que las medidas legislativas adoptadas, además de obedecer al decreto matriz, están vigentes por su carácter permanente o siendo transitorias continúan produciendo efectos jurídicos.

2.2.4.- En cuanto al alcance del control sobre la declaración del estado de emergencia, la Corte resaltó que los estados de excepción *“son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”*^[65]. Como se trata de una situación extraordinaria donde la ley no es aprobada por el legislador, la Carta Política a su vez impone una serie de limitaciones^[66], de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional^[67].

2.2.5.- El control de constitucionalidad, según lo indicado por la jurisprudencia, se vale de la propia Constitución Política, de los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad^[68] (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994^[69] (estatutaria de los estados de excepción-LEEE-). De la alteración excepcional de las competencias legislativas surge por consecuencia imperativa que el control constitucional de la declaración del estado de excepción y sus decretos de desarrollo tengan carácter i) jurisdiccional^[70], ii) automático^[71], iii) integral^[72], iv) participativo^[73], v) definitivo^[74] y vi) estricto^[75], sin perjuicio del control político del Congreso de la República^[76].

Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria que motiva la declaración del estado de emergencia^[77], lo cual excluye toda actuación arbitraria y desproporcionada; en efecto, la labor del gobierno *“no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad”*^[78].

2.2.6.- Con base en el artículo 215 de la Constitución y de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE), la Corte ha determinado que la declaración del estado de emergencia debe cumplir unos requisitos formales y materiales, que se resumen así:

a) Presupuestos formales

i) *Haber sido firmada por el Presidente de la República y todos los ministros*^[80]. Esta exigencia constitucional, ha sentado la Corte^[81], busca que el Jefe de Estado y sus ministros estén políticamente comprometidos con el contenido de la declaratoria del estado de emergencia y sus desarrollos, atendiendo la responsabilidad política del Gobierno que se establece en el texto superior^[82].

ii) *Estar motivada adecuadamente*^[83]. Ello significa que en los *considerandos* del decreto se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria, reservando el escrutinio judicial de su contenido para la fase subsiguiente, es decir, los presupuestos materiales^[84]. En la sentencia C-004 de 1992 se expuso la necesidad perentoria de *“motivar adecuadamente los decretos que declaren la emergencia y acreditar, por parte del Presidente, la efectiva ocurrencia de las causales que se alegan para la misma”*^[85].

Involucra una descripción de la ocurrencia de los hechos en cuanto al carácter sobreviniente y extraordinario, así como de la perturbación o amenaza en forma grave e inminente del orden económico, social y ecológico o de grave calamidad pública, y de la insuficiencia de las facultades ordinarias y, por lo tanto, la necesidad de medidas extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos^[86].

Por último, esta exigencia no constituye una mera formalidad sino “*un requisito de orden sustancial*”, por cuanto la expresión de las razones permite a la Corte ejercer el estudio integral sobre el estado de excepción^[87]. En la sentencia C-254 de 2009^[88] se adujo que la declaratoria del estado de excepción no puede contener una motivación aparente, esto es, aquella que no enuncia ni detalla los hechos que originaron el advenimiento de la situación de emergencia. Del mismo modo, se reparó que bien puede ser escueta y concisa pero no inexistente ni implícita^[89], estableciendo que es una falencia insubsanable y que no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad a través del decreto y práctica de pruebas^[90].

iii) *Establecer claramente su duración*^[91]. El artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria de emergencia podrá hacerse por periodos de hasta 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, además de disponer que el Gobierno debe señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias.

Este Tribunal ha indicado que esta exigencia es consecuencia del principio de temporalidad que caracteriza a los estados de emergencia, en virtud del cual la transitoria asunción de la función legislativa y el poder que se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales, hacen imperativo un “*periodo estrictamente limitado a las exigencias de la situación*”^[92].

iv) *Determinar con precisión el ámbito territorial de aplicación*. Este requisito ha sido derivado de la preceptiva constitucional del estado de conmoción interior^[93], que permite al Gobierno su declaración en toda la República o parte de ella, por lo que la Corte ha recurrido a una aplicación analógica de tal regulación^[94].

v) *Convocar al Congreso de la República*^[95]. La Constitución exige del Gobierno en el decreto declaratorio de emergencia que convoque al Congreso, si no se hallare reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de vigencia. Ello es indispensable al permitir al Congreso examinar^[96] el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, debiendo pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso durante el año siguiente a la declaratoria podrá derogar, modificar o adicionar los decretos, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, ya que aquellas que correspondan a sus miembros podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo^[97]. La finalidad de esta exigencia, se endereza a facilitar el control político, el cual es consustancial a nuestra democracia consustancial^[98]. Este requisito de convocatoria no resulta aplicable cuando el Congreso se encuentre reunido durante sus períodos de sesiones ordinarias, al momento de la adopción del decreto declaratorio de estado de emergencia^[99].

Finalmente, conforme al art. 16 de la LEEE, y aun cuando no constituye prerrequisito formal de la declaratoria del estado de emergencia^[100], al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno enviará a los Secretarios Generales de la OEA y de la ONU, una comunicación en que dé aviso a los Estados parte de los citados tratados, de la declaratoria del estado de excepción y de los motivos que condujeron a ella, añadiendo que los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades^[101].

b) Presupuestos materiales

El examen de constitucionalidad sobre el decreto declaratorio del estado de emergencia está precedido también del cumplimiento de unos *presupuestos*

materiales^[102]. Las alteraciones del orden que la Constitución encuentra deben ser conjuradas a través del estado de emergencia^[103] son la económica, la social, la ecológica o la existencia de una grave calamidad pública. La Corte ha manifestado que en la declaratoria del estado de excepción se pueden aglutinar o combinar los distintos órdenes (económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública) cuando los hechos sobrevinientes y extraordinarios perturben o amenacen en forma grave e inminente de manera simultánea y resulten insuficientes las facultades ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos^[104].

Al realizar el control material de una declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública se debe verificar que: i) se inscriba dentro de su definición, es decir *“aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente (...) el orden económico, social o ecológico”*^[105].

Así mismo, atendiendo dicho concepto el evento catastrófico ii) debe ser no solo grave^[106] sino imprevisto^[107]; iii) que no sea ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior y, iv) que las facultades ordinarias resulten insuficientes para su atención^[108].

En términos generales la Corte ha señalado^[109] que los límites establecidos por la regulación constitucional^[110] se manifiestan principalmente en los siguientes aspectos:

i) Se restringe la discrecionalidad del Presidente de la República para apreciar los presupuestos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia, a saber: -los hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos a los previstos en los artículos 212 y 213; -que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública; y -que no puedan ser conjurados con los mecanismos ordinarios que le entrega el ordenamiento jurídico^[111].

ii) Las facultades extraordinarias del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Si bien el ejecutivo goza de cierto margen de maniobra para determinar las atribuciones de las cuales hará uso, esta resulta restrictiva pues se busca impedir el empleo excesivo de las facultades extraordinarias -principio de proporcionalidad de las medidas proferidas durante el estado de excepción- y proscribir el uso de las atribuciones que no sean indispensables para conjurar la crisis -principio de necesidad-, entre otras^[112].

iii) Los decretos legislativos solo podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaración del estado de emergencia. De este modo, se pretende circunscribir el ejercicio de la potestad excepcional de expedir normas con fuerza de ley a la problemática relacionada con la declaratoria^[113].

iv.- Específicamente, los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia ^[117] deben responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o

amenacen el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública^[118] y se desagregan en tres componentes:

- **Juicio de realidad de los hechos invocados.** Está dado en determinar que los hechos que se aducen dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente hayan existido, esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja^[119]. Se trata de un examen eminentemente objetivo^[120] consistente en una verificación positiva de los hechos^[121] y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden^[122].
- **Juicio de identidad de los hechos invocados**^[123]. Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción^[124]. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior^[125] o de conmoción interior^[126]. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República **un margen suficiente de apreciación** para realizar la evaluación de la figura que mejor se ajuste a la situación presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público^[127].
- **Juicio de sobrevinencia de los hechos invocados**^[128]. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte^[129], lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad^[130]. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado^[131]. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales^[132].
- Respecto al carácter extraordinario de los hechos en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”^[133], siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

c) **Presupuesto valorativo**

La Constitución dispone que la emergencia podrá declararse frente a hechos sobrevenientes que perturben o amenacen perturbar “*en forma grave e inminente*” el orden económico, social y ecológico, o que constituya “*grave*” calamidad pública^[134].

Aunque se trate de un presupuesto valorativo no impide que se aplique un juicio objetivo que permita determinar si fue arbitraria o producto de un error manifiesto de apreciación, procediendo, entonces, su ponderación a partir de las implicaciones objetivas del presupuesto fáctico que ocasiona la declaración y demanda la protección del orden^[137].

Por tal razón, el presupuesto valorativo no refiere al supuesto de hecho que motiva la declaración del estado de emergencia, sino que comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza^[138], esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública^[139].

La Corte^[140] ha señalado que son los derechos constitucionales el parámetro para medir la gravedad de determinada o potencial perturbación del orden, por lo que dependiendo del grado de afectación de los derechos subjetivos^[141] se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial^[142]. Así mismo, ha manifestado que al tratarse de un juicio valorativo presupone: i) un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico o de grave calamidad pública y ii) unas valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y lugar determinado^[143].

Esta Corporación ha destacado que al existir un importante elemento subjetivo de valoración por el Presidente de la República el juicio de la Corte debe ser respetuoso de un margen significativo de apreciación de la gravedad e inminencia en la afectación del orden^[144]. Así las cosas, la tarea del Tribunal puede limitarse a la constatación de la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto *-límite y freno al abuso de la discrecionalidad-*^[145] al calificar los hechos detonantes de la emergencia^[146]. En conclusión, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto, sin llegar a suplantarle en la valoración correspondiente.

d) Presupuesto de suficiencia

El juicio de suficiencia atañe a la evaluación de la existencia de medios ordinarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Ello se deriva de los artículos 215 de la Constitución y de los artículos 2^[147] y 9^[148] de la Ley 137 de 1994. La valoración de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado corresponde al Presidente de la República, como ocurre con los demás presupuestos materiales, pero ello no es absoluta al sujetarse a la Constitución, a los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a la Ley 137 de 1994 –LEEE--^[149].

Ello es expresión del *principio de subsidiariedad*, conforme al cual para acudir al estado de emergencia, el ejecutivo se debe encontrar ante la imposibilidad o insuperable insuficiencia de los mecanismos e instituciones que le confiere la normatividad para tiempos de normalidad^[150]. En esta senda, la Corte ha señalado que a través del tiempo el Estado acumula experiencias para forjar un conjunto de mecanismos que si bien no satisfacen todas las contingencias que pudieran presentarse, sí propenden por garantizar una mayor capacidad de respuesta institucional en situaciones de normalidad, para de esta manera impedir que el país quede a merced de los sucesos y

sin posibilidad de canalizar sus efectos^[151]. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional^[152].

Por último, el cumplimiento de este presupuesto tiene en voces de este Tribunal tres estadios como son: *i)* el verificar la existencia de medidas ordinarias; *ii)* el establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado y *iii)* el poder determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la crisis^[153].

2.2.7.- Otras prohibiciones constitucionales

En la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse^[154], como son: i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales^[155], por lo que las restricciones que procedan sobre algunos de ellos, deben cumplir los requerimientos esenciales previstos en la Carta Política, los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad y la Ley 137 de 1994 -LEEE-^[156]; ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos^[157]; iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores^[158]; iv) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento^[159]; v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación^[160]; entre otros^[161].

2.3.- 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.

2.4.- 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 después de ese trámite se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.5.- El mismo Órgano reconoció en sentencia C-145 de 2020, que en el fallo C-802 de 2002, se refirió a todos los estados de excepción, y reiteró en aquella muchos de los criterios expuestos en la última, y por lo mismo conservan plena validez.

De la sentencia C-802 de 2002 traemos a colación el concepto de orden público a cargo no solo del gobierno nacional sino de gobernadores y alcaldes en esta etapa de pandemia:

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.

VII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es verificar y decidir si las medidas adoptadas por el alcalde de Maní 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 Maní Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

De lo anterior se infiere que 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.

2.2.- Luego, a través de los siguientes decretos dio órdenes, instrucciones y adoptó otras medidas para conjurar la emergencia, entre ellas las que se indican a continuación las relacionadas con el Decreto del cual se hace análisis oficio de control de legalidad:

NÚMERO DE DECRETO	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
461	22 DE MARZO DE 2020	<p>Autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020. En los términos que se sintetizan a continuación:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La faculta igualmente para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar</p> <p>Precisa 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 que estas facultades en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.</p> <p>2.- Faculta a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.</p> <p>3. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.</p>
512	2 DE ABRIL	<p>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.</p>

2.3.- El alcalde de Maní Casanare, invocando, entre otros, los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo, 461 del 22 de marzo y 512 del 02 de abril de 2020, expidió el Decreto 033 del 3 de abril de 2020, cuya parte considerativa y resolutive se transcribió en precedencia.

En consecuencia, dicho acto cumple 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 Maní 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 a través del Decreto 033 del 3 de abril de 2020 emitido por el alcalde de Maní se observa 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 legislativo que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos 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.

- e. 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.
- f. 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.
- g. 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.
- h. 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.
- i. 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.
- j. 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.
- k. 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.
- l. 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.
- m. 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.- Acerca del control material específico del decreto en comento, debe acotarse que:

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

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho

notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio 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 y ordinarios para mitigar y tratar de conjurar la situación.

Así lo reconoció también la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 2020.

Por ende, está justificada la existencia del motivo para que el alcalde de Maní adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

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

- a) Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas citadas en los considerandos del acto objeto de control.
- b) En resumen, las medidas adoptadas son las siguientes: i) reorientar parcialmente las rentas de alumbrado público y estampilla pro electrificación, declarando libre de afectación la suma de \$947.151.450 y ordenando hacer la correspondiente contabilización en el presupuesto; ii) realizar traslado por la misma suma, disponiendo el ingreso correspondiente en el presupuesto en para cubrir necesidades derivadas de la emergencia sanitaria, sin que se puedan utilizar para otros efectos; iii) y señalar que si quedaren excedentes de esos recursos, deben reingresar a las partidas de las cuales fueron contra acreditadas.
- c) Y se ajustan a los lineamientos dados por el gobierno nacional, especialmente en los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020, así como a los que dio el Gobernador de Casanare en el Decreto 0109 del 13 de abril de 2020, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19. En efecto, para épocas normales, de conformidad con el ordenamiento jurídico anterior al Decreto Legislativo 461 de 2020, la competencia para crear o modificar tributos del orden territorial corresponde a la asamblea departamental, previa iniciativa del gobernador. Sin embargo, no estamos en época normal u ordinaria, sino en una situación anormal de emergencia económica, social y ecológica, que ha afectado todas las esferas de la vida personal, familiar, empresarial, laboral, etc.. , y que por lo mismo requiere de medidas extraordinarias, como las señaladas, entre otros, en los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020, a cuyo amparo se emitió el Decreto 117 de 2020.
- d) Resta observar que las medidas adoptadas por el alcalde de Maní en el decreto objeto de control de legalidad, tampoco transgreden las prohibiciones constitucionales, ni derechos fundamentales, ni los demás protegidos por la constitución, la ley y el ius cogens, según lo expresado en el numeral 2.6.7.- de

las consideraciones. Por el contrario, para la Corporación ellas son simplemente algunas de las medidas adecuadas que deben adoptar los mandatarios locales para la protección de las personas residentes en su jurisdicción, las de sus familias y de la comunidad en general 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 03 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 aquel respecto de estos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

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

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 3 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Maní, acorde con la motivación precedente.

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

(Aprobado en Sala virtual del 2 de julio de 2020, acta No.)

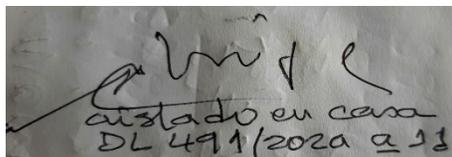
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

CON SALVAMENTO DE VOTO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo

SALVAMENTO DE VOTO¹. Sentencia del 02/07/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00213-00. **Maní, Decreto 33 del 03/04/2020**. ASUNTO: Modificaciones al presupuesto; contracréditos y apropiaciones para atender calamidad pública, pandemia de la COVID 19 (D.L. 461/2020). Omisión de soportes técnicos; insuficiencia de las referencias fácticas en la motivación del decreto territorial. Inexistencia de análisis de marco fiscal de mediano plazo.

1. El acto que se remitió al CIL. Se trata del Decreto 33 del 03/04/2020, expedido por el alcalde de Maní, por el cual reorientó algunas rentas para incrementar las apropiaciones para fortalecer la gestión de riesgo por la COVID 19. Se produjo en el espectro y durante la vigencia de los D.L. 461 y 512/2020.

Aunque en la ponencia aprobada por mayoría se dijo que se trató de reorientar solo dos rentas (alumbrado público y pro-electrificación rural), dicho resumen no concuerda con el contenido del acta del Consejo de Gobierno de Maní, que obra en el repositorio de expediente digital, donde se analizan tres grandes partidas: i) recursos para estudios y diseños villa olímpica, \$150 millones; ii) embellecimiento y ornato de espacios públicos, \$ 400 millones; y iii) estampillas pro electrificación y alumbrado público, \$397,5 millones.

Y en realidad, según el acto municipal, se reorientan las tres, a saber:

2	GASTOS	947,151,450
23	ALCALDÍA MUNICIPAL	947,151,450
233	GASTOS DE INVERSION LIDERANDO EL CAMBIO	947,151,450
23303	LINEA ESTRATEGICA N. 3: TODOS LOS MANICEÑOS HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA	150,000,000
2330304	SECTOR DEPORTE	150,000,000
233030434	PROGRAMA ESTRATEGICO 3.3. INTEGRACION DEPORTE Y RECREACION PARA UNA SOCIEDAD SANA	150,000,000
23303043410	SUBPROGRAMA APOYO AL DEPORTE COMPETITIVO Y COMUNITARIO Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO PARA LIDERAR EL CAMBIO EN EL MUNICIPIO DE MANI, CASANARE	150,000,000
23305	LINEA ESTRATEGICA N. 5: TRANSVERSAL: INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE MANÍ	797,151,450
2330506	SECTOR OTROS SERVICIOS PUBLICOS	397,151,450
233050652	PROGRAMA ESTRATEGICO 5.2 SERVICIOS PÚBLICOS DE CALIDAD	397,151,450
23305065217	SUBPROGRAMA DESARROLLO DE ACCIONES PARA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA Y CALIDAD DE LA ENERGIA EN EL AREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE MANI, CASANARE	397,151,450
2330515	SECTOR EQUIPAMIENTO	400,000,000
233051554	PROGRAMA ESTRATEGICO 5.4 URBANISMO Y PAISAJISMO	400,000,000
23305155419	SUBPROGRAMA APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LIDERAR EL CAMBIO EN EL MUNICIPIO DE MANI, CASANARE.	400,000,000

Sector DEPORTES: \$ 150 millones
Sector OTROS SERVICIOS PÚBLICOS: \$ 397,5 millones
Sector EQUIPAMIENTO: \$ 400 millones

Para completar los \$947,1 millones

Esos aspectos requerían mayor claridad en el componente analítico del fallo. La sugerencia no fue acogida.

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

¹ En sentido esencialmente similar, ver SV de N. Trujillo González, sentencia del 11/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00080-00. **Casanare, Decreto 120 del 25/03/2020**. ASUNTO: Modificaciones al presupuesto; contracréditos y apropiaciones para atender calamidad pública, pandemia de la COVID 19 (D.L. 461/2020). Omisión de soportes técnicos; insuficiencia de las referencias fácticas en la motivación del decreto territorial. Inexistencia de análisis de marco fiscal de mediano plazo. Igualmente, SV del mismo magistrado, sentencia del 14/05/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00056-00, acto de Orocué que declaró calamidad pública.

ponencia de fallo.

3. Aclaración parcial. Pese a que concuerdo en que en este caso sí procede estudio de fondo del CIL, no comparto varios ejes de la posición mayoritaria que estima suficiente cualquier conexidad de los actos territoriales con la pandemia por la COVID 19 para ejercerlo. Enfoque expansivo innecesario para los eventos en que los actos territoriales han desarrollado clara y directamente decretos legislativos, como aquí ocurrió.

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

El núcleo esencial de la perspectiva de razonamiento, no acogida por la sala en la serie de casos CIL ya discutidos y algunos fallados, se desarrolla en la estructura de argumentación de múltiples ponencias del suscrito. Se prescinde de transcripción en aras de la brevedad. Síntesis ampliada puede verse en el salvamento de voto a la sentencia del 14/05/2020 que recayó en el proceso 2020-00056-00, actos de Orocué².

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

Precisión preliminar. Disiento de la motivación y de la resolutive. Encuentro insuficiente el marco analítico, en especial en lo atinente a los requisitos de prueba que deben soportar ese tipo de modificaciones a un presupuesto territorial. No se analizó la prueba, porque sencillamente no existe en el expediente digital, al que se remitió únicamente el texto del decreto municipal y el acta de consejo de gobierno, sin soportes, sin estudio de marco fiscal de mediano plazo, sin que las autoridades administrativas plasmaran la ponderación específica de los ajustes al presupuesto votado por el concejo.

Considero que las modificaciones que hace el Decreto 33/2020 que adoptó el alcalde de Maní debieron ANULARSE, porque no existe absolutamente ningún estudio, dictamen o evaluación administrativa que los sustente, acorde con la técnica de preparación, conformación y modificación de un presupuesto que exige el EOP.

² Ver salvamento de voto de Néstor Trujillo González, sentencia del 14/05/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00056-00, acto de Orocué que declaró calamidad pública. También, con actualización de algunos elementos de la discusión procesal, en SV del mismo funcionario, sentencia del 02/07/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00210-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Sabanalarga. Decreto 51 del 27/04/2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Extiende aislamiento preventivo obligatorio, restringe consumo bebidas embriagantes, según Decreto ordinario 593 (desarrollo de las Leyes 1523 y 1801). Improcedente estudio de fondo.

En efecto: en cuanto a la prueba, la posición de mayoría no indica quién, cómo ni cuándo CERTIFICÓ la disponibilidad de los recursos que se reorientaron. Tampoco se alude a ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL DE MEDIANO PLAZO, exigido por la Ley 812. En la reunión del consejo de gobierno estuvo la Secretaría de Hacienda; pero solo se anuncian hechos relacionados con la fuente presupuestal y las necesidades para la gestión de riesgo, sin acompañar soporte alguno.

Como estimo que no son suficientes la sola motivación del decreto, acompañada del PAE y del acta del Consejo de Gobierno, que no equivale ni sustituye al COMFIS, salvo voto, como lo hecho en varios casos similares, pues he sostenido que para avalar judicialmente estas modificaciones a los presupuestos se requieren soportes administrativos completos, preparados por la autoridad municipal bajo su responsabilidad.

Ellos incluyen tres elementos clave: i) disponibilidad o libertad de la renta que se reorienta (no está en el expediente); ii) análisis técnico de la viabilidad presupuestal y fiscal de la reorientación (se dijo que se haría con dos rentas y se hizo con tres), lo que debe incluir análisis de impacto fiscal de mediano plazo (no está); y iii) alineación con la finalidad de la renta para atender la contingencia (único aspecto que puede inferirse del PAE y del acta de Consejo de Gobierno).

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

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

.....

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

4.1 Acerca de lo primero – *naturaleza y alcances de los actos* – retomo somera síntesis de la

argumentación del fallo 2020-00148, en aras de brevedad, así:

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

2.2.1 Planteamiento del problema. La controversia teórica que surgió en esta Corporación, hace poco para decidir si se admiten a trámite o debe rechazarse el mecanismo CIL³, se sintetiza así: *¿son los actos administrativos que modifican un presupuesto territorial de carácter particular y concreto porque, presuntamente, con su expedición se agotan el ejercicio de la competencia y los efectos de aquellos?*

Tesis: **No**, ha sido la respuesta mayoritaria. Tanto el acto que vota el presupuesto, como aquellos que lo modifican, son típicamente generales, impersonales y abstractos, pues constituyen una herramienta de planeación periódica de los ingresos y los gastos de la entidad territorial; ni en la determinación de las rentas previsibles ni en las apropiaciones se define quién o quiénes puedan ser titulares de situaciones particulares y concretas, como una especie de derechos subjetivos, que se agoten con su ejercicio por una sola vez. Ni siquiera entran en la órbita de lo que la doctrina denomina *actos condición*, esto es, los que otorgan una investidura, función o situación a un titular para que, al ejercerla, pueda incidir en una pluralidad indeterminada de destinatarios de las decisiones que adopte.

[...]

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

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

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

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

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

2.2.6.2 Así que el parangón con el medio de control de simple nulidad del art. 137 de la Ley 1437 es concluyente: *¿cabría duda acerca de la procedencia del mismo contra la ordenanza, el acuerdo o el decreto anual de presupuesto? Ninguna, por supuesto; porque la verificación de*

³ Ver discrepancias que se reflejaron en la admisión del CIL en proceso TAC 850012333000-2020-00080-00, respecto del Decreto 120/2020 expedido por el gobernador de Casanare; igualmente, aclaración de voto del magistrado J. A. Figueroa Burbano al auto del 14/04/2020, ponente A. P. Lara Ojeda, expediente 850012333000-2020-00139-00.

su conformidad con el ordenamiento vendrá siempre en plano objetivo, en defensa del orden jurídico, así indirecta o veladamente haya intereses sectoriales, gremiales o hasta individuales del demandante que puedan favorecerse o afectarse por un fallo estimatorio.

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

2.2.6.4 A manera de conclusión, se deja enteramente claro que: i) no hay discrepancia ni perplejidad alguna acerca del carácter restrictivo y excluyente del CIL, *para las medidas generales* (todas, sea cual fuere su nomenclatura) que se derivan de los estados de excepción, según la explícita redacción de los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437; y ii) es también inequívocamente palmario que los actos administrativos con los que se adoptan o modifican presupuestos territoriales, son máxima manifestación de *actos generales*, así se expidan una o varias veces durante el año fiscal, se apliquen durante toda la anualidad o solo en parte de ella, se agoten sus efectos por única o por múltiples aplicaciones, pues carecen de la capacidad de crear, modificar, regular o extinguir *per se* situaciones particulares y concretas o derechos subjetivos⁴.

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

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

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

[...]

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

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

⁴ TAC sentencia del 21/05/2020, N. Trujillo González, Támara Decreto 31, CIL radicación 850012333000-2020-00148-00 (con aclaración de voto de la magistrada A.P. Lara Ojeda, acerca de otra arista).

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

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

a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4o de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;

b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2o de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Conclusiones

Esta vez las carencias de explicaciones, soportes y compromisos técnicos de la Administración son tan protuberantes como los que han dado lugar a mi disenso en el pasado. La referencia más concreta que ofreció la mayoría, acerca de los movimientos presupuestales, se contraen a la motivación del decreto municipal y a una lectura incompleta del acta del consejo de gobierno.

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

CIL, de las valoraciones de fondo.

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

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

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

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 03/07/2020; pág. 8 de 8]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado