



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

Yopal Casanare, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00310-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 50 del 18 de junio de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio 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 50 del 18 de junio de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Aguazul Casanare, en los siguientes términos:

#### **A.- Consideraciones jurídicas:**

- 1.- Citó el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, que señala que el presidente de la República podrá declarar Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en caso de que sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país.
- 2.- Indicó que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus.
- 3.- Manifestó que el presidente de la República mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto en mención.
- 4.- Señaló que mediante Decreto No. 25 del 20 de marzo de 2020, se declaró la calamidad pública en el municipio de Aguazul Casanare, por causa del nuevo Coronavirus (COVID-19) y se tomaron medidas para prevenir, mitigar y contener los efectos que puedan generar.
- 5.- Precisó que se expidió el Decreto Legislativo No. 513 de 2020 donde se estableció medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del SGR, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Dicho decreto en su artículo 2 señaló que el ciclo de los proyectos de inversión de los que trata el decreto en mención, correspondientes a la formulación, presentación, viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, su ejecución está 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.

6. Transcribió el artículo 5 del Decreto Legislativo 513 de 2020, que señala que 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.

Dicho decreto en su artículo 3 establece que de acuerdo a que el presupuesto del Sistema General de Regalías es de caja, solo se podrán aprobar hasta el monto del recaudo efectivo, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos, sin que en ningún caso supere la apropiación asignada.

En su artículo 8 consagró todo lo relacionado con la formulación, presentación y ejecución de proyectos de inversión que no cuente con las reglas especialmente establecidas en la citada norma, deberá remitirse a las normas generales del Sistema General de Regalías en lo que sea aplicable.

7.- Trajo a colación el artículo 23 de la Ley 1530 de 2012, que señala las características que deben cumplir los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías, entre las cuales, se encuentran, las siguientes: 1. Pertinencia, 2. Viabilidad, 3. Sostenibilidad, 4. Impacto, y 5. Articulación con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales, de las comunidades étnicas.

Señaló igualmente que la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en particular de las conferidas por el artículo 4 y el numeral 1 del artículo 5 de la misma Ley, expidió el Acuerdo Único 045 de 2017, por medio del cual se expide el Acuerdo Único del SGR.

## **B. Consideraciones fácticas**

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.
- Existe saldo disponible según recaudado efectivo sin exceder la apropiación presupuestal de la cual se es beneficiario (Asignaciones Directas y/o FCR 40%) suficientes, según las fuentes del SGR y de competencia de la entidad territorial para las aprobaciones a definir directamente, verificación que realizó previamente el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal
- El 2 de mayo de 2020, mediante Consejo de Gobierno, se aprobó la destinación de recursos del Nuevo Sistema General de Regalías, para realizar el pago del servicio de agua potable, energía y alumbrado público entre otros servicios, con el fin de minimizar los impactos negativos del factor económico en los hogares en el municipio de Aguazul, por la medida de aislamiento preventivo obligatorio para contener la Pandemia COVID-19, tomada por el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 457, 531, 593, 636 y 749 de 2020.

- El Consejo Municipal de Gestión de Riesgo del Municipio de Aguazul actualizó el Plan de Acción Específico frente a la declaratoria de calamidad pública declarada en el municipio, incluyendo el pago del servicio de agua potable, energía y alumbrado público entre otros servicios. Allí se estructuraron dos (2) proyectos de inversión para ser financiados con recursos del nuevo Sistema General de Regalías.

**Primero:** "APOYO FINANCIERO PARA EL PAGO DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE COMUNIDADES ALUMBRADO PÚBLICO PARA LOS USUARIOS DE ESTRATO 1, 2 Y 3 DURANTE LA PANDEMIA SARS VOC-2 (COVID-19) DEL MUNICIPIO DE AGUAZUL CASANARE", y

**Segundo:** "APOYO PARA GARANTIZAR EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN COMUNIDADES VULNERABLES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA COVID 19, EN AGUAZUL".

- Manifestó que los proyectos de inversión antes mencionados fueron formulados conforme los lineamientos impartidos por el Departamento Nacional de Planeación, y cuentan con todos los soportes requeridos.
- La Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Aguazul revisó los proyectos de inversión señalando que estos se ajustan a lo establecido por las normas vigentes y que rigen para viabilizar, priorizar y aprobar éstos proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de la República.

### C.- Valorativas

El Municipio de Aguazul no cuenta con recursos propios necesarios y suficientes para financiar los proyectos de inversión que se requieren para financiar el pago de servicios públicos de acueducto, energía y alumbrado público, con el fin de mitigar los efectos ocasionados por el nuevo Coronavirus COVID – 19.

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

*“ARTÍCULO PRIMERO: VIABILIZAR, PRIORIZAR, APROBAR y designar la entidad pública ejecutora, del siguiente proyecto de inversión, tal como se detalla a continuación:*

CODIGO BPIN	NOMBRE DE PROYECTO	SECTOR	FASE	VALOR TOTAL
2020850100001	APOYO FINANCIERO PARA EL PAGO DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE ALUMBRADO PÚBLICO PARA LOS USUARIOS DE ESTRATO 1,2 Y 3 DURANTE LA PANDEMIA SARS COV-2 (COVID- 19) DEL MUNICIPIO DE AGUAZUL – CASANARE.	MINAS Y ENERGÍA	FACTIBILIDAD - FASE 3	\$ 411.696.301,00
FUENTES	TIPO DE RECURSOS	CRONOGRAMA MGA		VALOR
MUNICIPIO AGUAZUL DE	Asignaciones Directas	2020		\$ 411.696.301,00
VALOR APROBADO POR LA ENTIDAD TERRITORIAL	\$ 411.696.301,00ffff			
VIGENCIA SGR APROBADA POR LA ENTIDAD TERRITORIAL	2019-2020			

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00310-00

ENTIDAD EJECUTORA	MUNICIPIO DE AGUAZUL CASANARE
ENTIDAD QUE CONTRATARÁ LA INTERVENTORÍA (SI APLICA)	N/A

**ARTÍCULO SEGUNDO:** VIABILIZAR, PRIORIZAR, APROBAR y designar la entidad pública ejecutora del siguiente proyecto de inversión, tal como se detalla a continuación:

CODIGO BPIN	NOMBRE DE PROYECTO	SECTOR	FASE	VALOR TOTAL
2020850100002	APOYO PARA GARANTIZAR EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN COMUNIDADES VULNERABLES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA COVID 19, EN AGUAZUL	VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	FACTIBILIDAD - FASE 3	\$ 320.909.122,32
FUENTES	TIPO DE RECURSOS		CRONOGRAMA MGA	VALOR
MUNICIPIO DE AGUAZUL	ASIGNACIONES DIRECTAS		2020	\$ 320.909.122,32
VALOR APROBADO POR LA ENTIDAD TERRITORIAL	\$ 320.909.122,32			
VIGENCIA SGR APROBADA POR LA ENTIDAD TERRITORIAL	2019-2020			
ENTIDAD EJECUTORA	MUNICIPIO DE AGUAZUL CASANARE			
ENTIDAD QUE CONTRATARÁ LA INTERVENTORÍA (SI APLICA)	N/A			

**ARTÍCULO TERCERO:** Es responsabilidad de la entidad pública designada ejecutora expedir el certificado de cumplimiento de los requisitos previos al inicio de la ejecución de los proyectos de inversión que se citan en los artículos primero y segundo del presente Decreto, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del Decreto 513 de 2020.

**ARTÍCULO CUARTO:** Comuníquese el contenido del presente Decreto a la entidad pública designada ejecutora y a los beneficiarios de los recursos.

**ARTÍCULO QUINTO:** Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

### III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	19 de junio de 2020
Ingresó al Despacho	23 de junio de 2020
Admisión	23 de junio de 2020
Notificación personal del auto admisorio	23 de junio de 2020
Aviso a la comunidad en general	24 de junio de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	10 de julio de 2020
Ingresó al Despacho para proferir sentencia	27 de julio 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 27 de julio 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 acto administrativo contenido en el Decreto No. 050 del 18 de junio de 2020 expedido por la alcaldesa de Aguazul mediante el cual se aprobaron dos proyectos de inversión con recursos financiados con montos provenientes de asignaciones directas o del 40% del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías -SGR, en el marco del Decreto 513 de 2020, como medida para conjurar la propagación del contagio del Coronavirus Covid-19 en cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto Legislativo 417 de esta misma anualidad, se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional al amparo del artículo 215 de la Carta Política.

Igualmente, deberá discernirse si el funcionario público que expidió el acto objeto de control es el competente para hacerlo, bien por disposición legal o por delegación expresamente conferida por el titular de tal atribución

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 50 del 18 de junio 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. Dicho acto administrativo fue prorrogado en su vigencia hasta 31 de agosto de 2020, a través de la Resolución No. 844 del 26 de mayo de esta misma anualidad.
- 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 513 del 2 de abril de 2020 está relacionado con la situación de riesgo y establece 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.
- Precisó que la alcaldesa era competente para expedir el Decreto 050 de 2020 en razón a que dicha atribución le fue otorgada temporalmente por el Gobierno Nacional, otorgando así la facultad para dictar las disposiciones que hagan posible el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales, garantizar la eficiente y eficaz prestación de los servicios a cargo de la entidad y ejecutar las acciones tendientes a la protección de todas las

personas, puede y debe constitucional y legalmente emitir todos aquéllos actos administrativos (decretos, resoluciones, memorandos, órdenes, circulares) que sean necesarios e indispensables para lograr tal cometido.

- 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 están específicamente destinadas a financiar los proyectos de inversión que se requieren para el pago de servicios públicos de acueducto, energía y alumbrado público, con el fin de mitigar los efectos ocasionados por el nuevo Coronavirus Covid – 19, lo que posibilita y contribuye en gran medida a morigerar los efectos de 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 de financiar los proyectos de inversión que se requieren para financiar el pago de servicios públicos de acueducto, energía y alumbrado público, con el fin de mitigar los efectos ocasionados por el nuevo Coronavirus Covid – 19, posibilita y contribuye en gran medida a morigerar los efectos de la pandemia.
- Destacó que los proyectos de que trata el decreto objeto de control de legalidad, se encuentran expresamente establecidos dentro de aquéllos que son financiables a través de los recursos del Sistema General de Regalías dentro de una emergencia sanitaria o calamidad pública en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Decreto 417 de 2020, conforme a lo indicado en el artículo 5° del Decreto Legislativo 513 de 2020 en el sentido de que se puede financiar inversión relacionada con: **(v) Garantizar la efectiva continuidad y calidad en la prestación de servicios públicos a la comunidad, así como asumir el costo del alumbrado público.**

Con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare la legalidad del Decreto 50 del 18 de junio de 2020 proferido por la alcaldesa del municipio de Aguazul.

## VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó al expediente electrónico la siguiente documentación:

- a. Copia del Decreto 050 del 18 de junio de 2020 y su constancia de publicación.
- b. Acta N° 2 del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del 17 de marzo de 2020 cuyo objetivo era evaluar, analizar y aprobar las medidas para Declarar la Calamidad Pública con ocasión a la situación epidemiológica causada por el Coronavirus COVID-19 en el municipio de Aguazul.
- c. Decreto 028 del 24 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron medidas tendientes a garantizar el orden público en el municipio de Aguazul en virtud del Decreto 457 de 2020, emanado por el Ministerio del Interior.
- d. Decreto 036 del 27 de abril de 2020 en el que se adoptan instrucciones y se imparten medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 para garantizar el orden público del municipio de Aguazul – Casanare.
- e. Decreto 039 del 11 de mayo de 2020 en el que se adoptan instrucciones y se imparten medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, para garantizar el orden público.

- f. También se allegó la siguiente documentación relacionada con los proyectos de inversión indicados en el decreto que aquí se analiza:

**Respecto del proyecto de inversión “APOYO FINANCIERO PARA EL PAGO DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE ALUMBRADO PÚBLICO PARA LOS USUARIOS DE ESTRATO 1, 2 Y 3 DURANTE LA PANDEMIA SARS COV-2 (COVID-19) DEL MUNICIPIO DE AGUAZUL – CASANARE se adjuntó la siguiente documentación:**

1. Resumen del proyecto.
2. Decreto 025 del 20 de marzo de 2020, por el cual se declaró la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus COVID-19.
3. Certificación emitida por la alcaldesa del municipio de Aguazul, en la cual señala que en cumplimiento del artículo segundo del Decreto 025 del 20 de marzo de 2020 se elaboró plan de acción específico, el cual fue aprobado por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo del municipio de Aguazul.
4. Certificación expedida por la alcaldesa de Aguazul el 13 de mayo de 2020 en la cual señala que las actividades que se pretenden financiar con recursos del sistema general de regalías del proyecto de inversión no ha sido financiadas con otras fuentes.
5. Cuadro donde relacionó el presupuesto par el pago del servicio público de energía eléctrica y alumbrado público durante un mes.
6. Acta N° 3 del Consejo Municipal de Riesgo de Desastres del 2 de abril de 2020 en la cual se efectuó socialización y aprobación del Plan Específico para atención a la declaratoria de calamidad pública.
7. Acta N° 5 del Consejo Municipal de Riesgo de Desastres del 19 de mayo de 2020 en la cual se hace actualización del Plan Específico.
8. Tabla del presupuesto del Plan de Acción Específico a la declaratoria de emergencia.
9. Listado de usuarios de ENERCA.
10. Oficio expedido por la gerente general de ENERCA en el cual remite documento técnico soporte.
11. Plano de suscriptores del servicio de energía estrados 1, 2 y 3 en el municipio de Aguazul.
12. Documento técnico soporte del proyecto.
13. Petición elevada por el señor DARWIN STANLEY BARRAGÁN TABORDA en la cual pide informa que se encuentra sin empleo y que debe efectuar el pago del arriendo y servicios públicos. Indicó que en redes sociales observó que la alcaldía estaba subsidiando el pago de servicios públicos para estratos 1 y 2, por lo cual pide que se suministre la información que se requiere para acceder a dicho beneficio.
14. Solicitud elaborada por el presidente de la urbanización El Remanso del municipio de Aguazul (Casanare) donde pide se concedan subsidios en las tarifas de servicios públicos domiciliarios.
15. Decreto 039 del 11 de mayo de 2020 en el cual se adoptan instrucciones y se imparten medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus para garantizar el orden público.
16. Decreto 041 del 26 de mayo de 2020 en el cual se prorroga el decreto 039.
17. Acto de Gerencia General 091 del 23 de enero de 2020 en el cual se establecen los precios a los servicios que presta ENERCA, referentes a energía eléctrica.
18. Concepto de verificación de requisitos para la aprobación de proyectos del Sistema General de Regalías.

**En cuanto el proyecto de inversión APOYO PARA GARANTIZAR EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN COMUNIDADES VULNERABLES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA COVID -19 EN AGUAZUL se remitió la siguiente documentación:**

1. Resumen del proyecto. Allí estableció como problema central el riesgo de desabastecimiento de agua potable en comunidades vulnerables durante la emergencia económica, social y ecológica por causa del coronavirus COVID-19.
2. Decreto 025 del 20 de marzo de 2020.
3. Certificación emitida por la alcaldesa del municipio de Aguazul, en la cual señala que en cumplimiento del artículo segundo del Decreto 025 del 29 de mayo de 2020 se elaboró plan de acción específico, el cual

- fue aprobado por el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo del municipio de Aguazul.
4. Certificación expedida por la alcaldesa del municipio de Aguazul en la que acredita que el proyecto no está siendo financiado por otras fuentes.
  5. Cuadro de presupuesto de financiación de un mes de servicio básico de acueducto.
  6. Acta N° 3 del Consejo Municipal de Riesgo de Desastres del 2 de abril de 2020 en la cual se efectuó socialización y aprobación del Plan Específico para atención a la declaratoria de calamidad pública.
  7. Acta N° 5 del Consejo Municipal de Riesgo de Desastres del 19 de mayo de 2020 en la cual se hace actualización del Plan Específico.
  8. Tabla del presupuesto del Plan de Acción Específico a la declaratoria de emergencia.
  9. Listado de usuarios de la Empresa de Servicios Públicos de Aguazul – ESPA S.A.A E.S.P.
  10. Oficio expedido por la gerente general de ENERCA en el cual remite documento técnico soporte, archivo con datos de usuarios y certificación del sistema de información comercial, sostenibilidad, operación, funcionamiento y mantenimiento para la aplicación del apoyo financiero para los usuarios de estratos 1,2 y 3 del Municipio de Aguazul.
  11. Certificación emitida por el profesional de apoyo de la ESPA S.A. ESP en la que señala que las redes de aducción, conducción y distribución de agua potable para el consumo humano está en operación y en capacidad hidráulica en el componente estructural y condiciones normales de ejercicio.
  12. Documento soporte del proyecto de apoyo para garantizar el abastecimiento de agua potable en las comunidades vulnerables en el marco de la emergencia COVID-19 en Aguazul.
  13. Petición elevada por el señor DARWIN STANLEY BARRAGÁN TABORDA en la cual pide informa que se encuentra sin empleo y que debe efectuar el pago del arriendo y servicios públicos. Indicó que en redes sociales observó que la alcaldía estaba subsidiando el pago de servicios públicos para estratos 1 y 2, por lo cual pide que se suministre la información que se requiere para acceder a dicho beneficio.
  14. Solicitud elevada por el presidente de la junta de vivienda comunitaria de la urbanización El Remanso de Aguazul donde pide que se concedan subsidios para el pago de servicios públicos domiciliarios.
  15. Decreto 039 del 11 de mayo de 2020 en el cual se adoptan instrucciones y se imparten medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus para garantizar el orden público.
  16. Decreto 041 del 26 de mayo de 2020 en el cual se prorroga el decreto 039.
  17. Concepto de verificación de requisitos para la aprobación de proyectos del Sistema General de Regalías de fecha 10 de junio de 2020 efectuado al proyecto de apoyo para garantizar el abastecimiento de agua potable en comunidades vulnerables en el marco de la emergencia COVID 19, en Aguazul.
  18. Ficha de revisión del proyecto.
  19. Documento técnico soporte del proyecto.



## VII.- CONSIDERACIONES

### 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 7º de la Constitución<sup>[53]</sup>. Desde la primera decisión sobre una declaración de estado de excepción, sentencia C-004 de 199<sup>[54]</sup>, ese Órgano ha construido una sólida línea jurisprudencial<sup>[55]</sup> 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.) también fueron recogidos en la sentencia C-802 de 2002, que tratándose de la emergencia pueden traerse a colación recientemente las sentencias C-386 de 2017<sup>[58]</sup>, C-670 de 2015<sup>[59]</sup>, C-216 de 2011<sup>[60]</sup>, C-156 de 2011<sup>[61]</sup>, C-252 de 2010<sup>[62]</sup> y C-135 de 2009<sup>[63]</sup>.

2.2.3.- Además, si bien a 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 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”<sup>[65]</sup>. 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<sup>[66]</sup>, de las cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional<sup>[67]</sup>.

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<sup>[68]</sup> (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994<sup>[69]</sup> (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<sup>[70]</sup>, ii) automático<sup>[71]</sup>, iii) integral<sup>[72]</sup>, iv) participativo<sup>[73]</sup>, v) definitivo<sup>[74]</sup> y vi) estricto<sup>[75]</sup>, sin perjuicio del control político del Congreso de la República<sup>[76]</sup>.

Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria, fruto de la cual se declara el estado de emergencia<sup>[77]</sup>, 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”<sup>[78]</sup>.

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, los que se resumen así:

**a) Presupuestos formales**

i) Haber sido firmada por el Presidente de la República y todos los ministros<sup>[80]</sup>. Esta exigencia constitucional, ha sentado la Corte<sup>[81]</sup>, 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<sup>[82]</sup>.

ii) Estar motivada adecuadamente<sup>[83]</sup>. 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<sup>[84]</sup>. 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”<sup>[85]</sup>.

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<sup>[86]</sup>.

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<sup>[87]</sup>. En la sentencia C-254 de 2009<sup>[88]</sup> 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<sup>[89]</sup>, 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<sup>[90]</sup>.

iii) Establecer claramente su duración<sup>[91]</sup>. 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”<sup>[92]</sup>.

iv) Determinar con precisión el ámbito territorial de aplicación. Este requisito ha sido derivado de la preceptiva constitucional del estado de conmoción interior<sup>[93]</sup>, 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<sup>[94]</sup>.

v) Convocar al Congreso de la República<sup>[95]</sup>. 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<sup>[96]</sup> 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<sup>[97]</sup>. La finalidad de esta exigencia, se endereza a facilitar el control político, el cual es consustancial a nuestra democracia consustancial<sup>[98]</sup>. 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<sup>[99]</sup>.

Finalmente, conforme al art. 16 de la LEEE, y aun cuando no constituye prerequisite formal de la declaratoria del estado de emergencia<sup>[100]</sup>, 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<sup>[101]</sup>.

**b) Presupuestos materiales**

El examen de constitucionalidad sobre el decreto declaratorio del estado de emergencia está precedido también del cumplimiento de unos presupuestos materiales<sup>[102]</sup>. Las alteraciones del orden que la Constitución encuentra deben ser conjuradas a través del estado de emergencia<sup>[103]</sup> 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<sup>[104]</sup>.

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”<sup>[105]</sup>.

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

En términos generales la Corte ha señalado<sup>[109]</sup> que los límites establecidos por la regulación constitucional<sup>[110]</sup> 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 las mecanismos ordinarios que le entrega el ordenamiento jurídico<sup>[111]</sup>.

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<sup>[112]</sup>.

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<sup>[113]</sup>.

iv.- Específicamente, los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia <sup>[117]</sup>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<sup>[118]</sup> 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<sup>[119]</sup>. Se trata de un examen eminentemente objetivo<sup>[120]</sup> consistente en una verificación positiva de los hechos<sup>[121]</sup> y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden<sup>[122]</sup>.
- **Juicio de identidad de los hechos invocados**<sup>[123]</sup>. 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<sup>[124]</sup>. 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<sup>[125]</sup> o de conmoción interior<sup>[126]</sup>. 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<sup>[127]</sup>.
- **Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados**<sup>[128]</sup>. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte<sup>[129]</sup>, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad<sup>[130]</sup>. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado<sup>[131]</sup>. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales<sup>[132]</sup>.

- 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”<sup>[133]</sup>, 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 sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar “en forma grave e inminente” el orden económico, social y ecológico, o que constituya “grave” calamidad pública<sup>[134]</sup>.

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<sup>[137]</sup>.

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<sup>[138]</sup>, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública<sup>[139]</sup>.

La Corte<sup>[140]</sup> 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<sup>[141]</sup> se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial<sup>[142]</sup>. 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<sup>[143]</sup>.

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<sup>[144]</sup>. 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-<sup>[145]</sup> al calificar los hechos detonantes de la emergencia<sup>[146]</sup>. 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 suplantarlos 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<sup>[147]</sup> y 9<sup>[148]</sup> 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–<sup>[149]</sup>.

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<sup>[150]</sup>. 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<sup>[151]</sup>. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional<sup>[152]</sup>.

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<sup>[153]</sup>.

**2.2.6.- Otras prohibiciones constitucionales**

En la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse<sup>[154]</sup>, como son: **i)** la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>[155]</sup>, 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-<sup>[156]</sup>; **ii)** el principio de intangibilidad de ciertos derechos<sup>[157]</sup>; **iii)** la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores<sup>[158]</sup>; **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<sup>[159]</sup>; **v)** los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación<sup>[160]</sup>; entre otros<sup>[161]</sup>.

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 inexequibilidad de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.5.- El mismo Órgano, tal como lo reconoció en sentencia C-145 de 2020, en sentencia 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.

2.6.- 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.

### **3.- RESPECTO A LAS REGALÍAS.**

3.1. En el artículo 360 de la Constitución se estableció que la explotación de un recurso natural no renovable causaría, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

3.2.- En desarrollo del transcrito artículo constitucional se emitió la Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.



En dicha norma se dispuso en su artículo 22 que con los recursos del Sistema General de Regalías se podría financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Los proyectos de inversión podrán incluir las fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. En todo caso, no podrán financiarse gastos permanentes.

Cuando se presente solicitud de financiación para estructuración de proyectos, la iniciativa debe acompañarse de su respectivo perfil.

Por su parte en el artículo 23 indicó que los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así como cumplir con el principio de Buen Gobierno y con las siguientes características: pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulaciones con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia.

En el artículo 25 indicó cómo debe realizarse la formulación y presentación de los proyectos de inversión y que este debe ser formulado de conformidad con las metodologías y lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación y en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994 y con base en los lineamientos que defina la Comisión Rectora.

En cuanto a la viabilidad de los proyectos, el artículo 26 estableció que los Órganos Colegiados de Administración y Decisión viabilizarán los proyectos de inversión que serán financiados con cargo a los recursos de los Fondos de Compensación Regional, de Desarrollo Regional, de Ciencia Tecnología e Innovación y de las asignaciones directas, con sujeción a las normas, requisitos y procedimientos que se definan para estos efectos.

El Departamento Nacional de Planeación viabilizará los proyectos de inversión que cuenten con cofinanciación de los recursos del Presupuesto General de la Nación.

En el artículo 27 se hace alusión a la aprobación y priorización de proyectos y en el artículo 28 a su ejecución.

### **VIII.- ESTUDIO DEL CASO**

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, se ajustan o no a los parámetros establecidos en los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo, 513 del 2 de abril y 637 del 06 de mayo de 2020, los dos primeros, a través los cuales 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, se ocupará del 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 *Ibidem* 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 637 del 06 de mayo de 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 6/5/2020.

Entre las consideraciones en que se apoya la declaratoria del estado de excepción, se encuentran las siguientes:

- a.- Se busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.
- b.- La pandemia generada por el coronavirus Covid-19 ha afectado las finanzas de las entidades territoriales, disminuyendo su perspectiva de ingresos y ha dificultado su planeación presupuestal.
- c.- Una de las principales medidas que se han adoptado es la de decretar un aislamiento preventivo obligatorio, el cual ha generado que la población deba quedarse en sus residencias, limitando en un porcentaje superior al 27% la actividad productiva del país, por lo que ineludiblemente deviene en una crisis laboral impensable e inimaginable, ya que si bien se establecieron ayudas y

mecanismos para apoyar el teletrabajo y otras medidas, muchas empresas no han podido desarrollar sus funciones a cabalidad o solo las han desarrollado de manera limitada lo que ha traído consigo los índices de desempleo más altos de la última década, el cierre parcial o total de grandes, medianas y pequeñas empresas, la disminución de los recursos dispuestos para apoyar a las mismas y a los trabajadores formales e informales y así mitigar la crisis producida por el coronavirus Covid-19, lo que evidencia el aumento de las necesidades de apoyo financiero por parte del Estado.

d.- A pesar de las medidas contenidas en los decretos legislativos dictados en el marco de la Emergencia declarada por el Decreto 417 de 2020, todas ellas referidas a proveer soluciones para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, la situación económica generada por la pandemia ha superado cualquier estimación, por lo que se observa un impacto económico y social a la mayoría de la población colombiana.

e.- En consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del coronavirus COVID - 19, en especial aquellos relacionados con la reducción en la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan.

f.- En consideración a la necesidad de darle un uso eficiente a los recursos públicos disponibles para la atención de los efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19, es necesario adoptar medidas y reglas especiales en relación con el Sistema General de Regalías, de forma que su administración y usos se ajuste a la realidad social y económica que viven las entidades territoriales y sus habitantes, debido a la emergencia y sus consecuencias.

2.2.- La alcaldesa de Aguazul Casanare, entre otras disposiciones, se apoyó en los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo y 513 del 02 de abril de 2020. Es claro también, que para la fecha de expedición del decreto municipal estaba en vigencia el Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020, relacionado en precedencia.

2.3.- El Decreto Legislativo 513 del 02 de abril de 2020, en su parte considerativa precisó que:

- a. Es necesario modificar algunos artículos de la Ley 1530 de 2012 con el fin de optimizar los trámites tendientes a la ejecución de los proyectos de inversión, en particular los siguientes: 25 «Formulación y presentación de los proyectos de inversión»; 26 «Viabilidad de los proyectos de inversión», 27 «Aprobación y priorización de proyectos de inversión» y 28 «Ejecución de proyectos de inversión»; que establecen el ciclo de los proyectos de inversión, pero únicamente para las asignaciones directas y el Fondo de Compensación 40%, y cuando se traten de proyectos de inversión que busquen conjurar la emergencia y sus efectos.
- b. Adicionalmente, es necesario que el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en coordinación con las entidades territoriales, puedan modificar sus Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación - PAED, acorde con sus necesidades para conjurar la emergencia, así como el Plan Bienal de Convocatorias, con el fin de aprobar los términos de referencia de las convocatorias que permita que se aprueben los proyectos de

inversión con menos requisitos y con una reducción de tiempo sustancial, pasando de una duración promedio de alrededor 12 meses a una duración de 2 meses.

- c. Y por último señaló, que con el fin de afrontar la crisis de salud y sus consecuencias, así como conjurar y evitar su agravamiento para impedir la extensión de sus efectos, es indispensable regular el trámite de presentación, verificación, viabilidad y aprobación de proyectos de inversión que guarden relación directa y específica con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de forma tal que estas etapas se surtan de forma expedita y permita a los municipios y departamentos conjurar la emergencia, así como atender sus efectos.

En razón de lo anterior, el Decreto 513 de 2020 estableció 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; entre ellas dispuso que las entidades territoriales podrán presentar proyectos que tengan por objeto la implementación de las acciones necesarias para la atención humanitaria o de emergencia, así como para conjurar y evitar su agravamiento e impedir la de sus efectos. Sólo se podrán financiar inversiones con: (i) Atención en salud y protección social; (ii) Agricultura y desarrollo rural; (iii) Suministro alimentos y recurso hídrico; (iv) Asistencia alimentaria a la población 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.**

2.4.- Los decretos mencionados se han expedido para morigerar y/o contrarrestar los efectos del COVID -19, y a su vez, el acto que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, es un desarrollo de las normas del orden nacional mencionadas.

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

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por la alcaldesa de Aguazul.
- Se emitió con la finalidad de mitigar los efectos que conlleva la presencia de la pandemia del Coronavirus COVID 19, 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 los Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 06 de mayo de 2020.
- Se dictó en desarrollo del Decreto Legislativo 513 del 02 de abril de 2020, en el 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.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas por la alcaldesa de Aguazul a través del Decreto 50 del 18 de junio 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, la ley mencionada y la sentencia C-145 de 2020 establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción.

#### **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 la alcaldesa de Aguazul adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

#### **3.3.2.- Respecto al contenido en sí de las medidas adoptadas, su necesidad, motivación, proporcionalidad y legalidad, debe indicarse que:**

- a. El Decreto 050 del 18 de junio de 2020 expedido por la alcaldesa de Aguazul, está suficientemente fundamentado en la Constitución y demás normas citadas en sus consideraciones, todas relacionadas con la pandemia y medidas dispuestas o recomendadas por el gobierno nacional y otras autoridades, internacionales, nacionales y departamentales.
- b. Las medidas, según se desprende de la de transcripción hecha en precedencia, se refieren a la aprobación de dos proyectos a financiar con recursos provenientes de asignaciones directas, para realizar: i) apoyo financiero en el

pago del servicio de energía eléctrica y alumbrado público de los usuarios de los estrados 1, 2 y 3 de 2020 y ii) garantizar el abastecimiento de agua potable en las comunidades vulnerables en el marco de la emergencia, ambos proyectos para los habitantes del municipio de Aguazul.

- c. Los anteriores proyectos según el artículo 5 del Decreto Legislativo 513 de 2020 son financiados a través de recursos del Sistema General de Regalías –SRG– dentro de una emergencia sanitaria o calamidad pública en el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Decreto Legislativo 417 de 2020, el cual estableció que las entidades territoriales podrán presentar proyectos de inversión relacionados con garantizar la efectiva continuidad y calidad de prestación de servicios públicos a la comunidad, así como asumir el costo de alumbrado público.
- d. La razonabilidad de la financiación de los servicios públicos resulta del análisis de las pruebas allegadas, especialmente de las relacionadas y sintetizadas en el literal f) del acápite pruebas.
- e. Por ende, se ajustan a los lineamientos dados por el gobierno nacional, especialmente en el Decreto Legislativo 513 del 2 de abril 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.
- f. Y son necesarias y proporcionales, por cuanto se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, las cuales permiten la implementación de un trámite de presentación, verificación, viabilidad y aprobación de los proyectos de una forma ágil, cuya financiación se hará mediante recursos de asignación directa, y que dichos proyectos guardan relación directa y específica con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- g. Resta observar que las medidas adoptadas por la alcaldesa de Aguazul en el decreto objeto de control de legalidad, no 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 2.2.6.- de las consideraciones. Por el contrario, para la Corporación ellas son simplemente algunas de las medidas adecuadas que deben adoptar los mandatarios locales en pro de afrontar la crisis de salud y sus consecuencias, así como conjurar y evitar sus efectos.

4.- Mediante sentencia C- 256-20 se declaró la inconstitucionalidad del Decreto 580 de 2020, que es uno de los fundamentos del acuerdo que se analiza. Sin embargo, después de haber sido publicada dicha providencia, pues solo se conocía el comunicado de prensa, los efectos son hacia el futuro, lo que no incide en la decisión.

Así las cosas, por las razones anotadas, se declarará ajustado a la ley el **Decreto 050 del 18 de junio de 2020**, expedido por la alcaldesa de Aguazul - Casanare.

5.- El agente del Ministerio Público señaló en resumen que al confrontar el Decreto 50 del 18 de junio de 2020 y los Decretos Legislativos 417 y 513 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional, así como la Ley 136 de 1994, se constata indubitablemente que

no existe infracción alguna de aquél respecto de estas, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

Debemos adicionar, que también se fundamenta en el Decreto Legislativo 637 del 06 de junio de 2020.

Por lo tanto, 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.

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

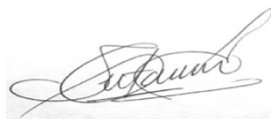
**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** ajustado a la ley el Decreto 50 del 18 de junio de 2020, expedido por el municipio de Aguazul, acorde con la motivación precedente.

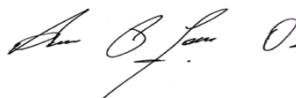
**SEGUNDO: ORDENAR** notificar el presente fallo por el medio más expedito, dejando las constancias de rigor.

(Aprobado en Sala virtual del 24 de septiembre de 2020, acta No. )

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**Aclara voto**