



Sentencia C-169/20

Referencia: Expediente RE-241

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Magistrado Sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

La Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de las previstas en el artículo 241, numeral 7, de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos¹ establecidos en el Decreto 2067

¹ La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, mediante oficio del veinticuatro (24) de marzo de 2020, recibido en la Secretaría General de la Corte el mismo día, remitió copia auténtica del Decreto número 461 del veintidós (22) de marzo de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, para su revisión constitucional. De conformidad con el reparto efectuado en sesión virtual de la Sala Plena el veinticinco (25) de marzo de dos mil veinte (2020), se envió el presente expediente al despacho del Magistrado Ponente. Mediante Auto de treinta (30) de marzo de dos mil veinte (2020), el Magistrado Sustanciador resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, ordenó comunicar la iniciación del proceso a la Presidencia de la República y fijarlo en lista en la Secretaría General de la Corte por el término de cinco (5) días. Igualmente dispuso que, expirado el término de fijación en lista, se corriera traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia se invitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Nacional de Asambleas Departamentales y Diputados de Colombia, a la Federación Colombiana de Municipios y a la Federación Nacional de Concejos y Concejales, para que, en caso de estimarlo conveniente, intervinieran con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad del Decreto Legislativo sometido a revisión.

de 1991, decide definitivamente sobre la constitucionalidad del decreto legislativo de la referencia, expedido por el Presidente de la República en desarrollo del Estado de Emergencia declarado mediante Decreto 417 de 2020 con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, cuyo texto es del siguiente tenor:

I. TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE REVISIÓN

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

DECRETO 461 DE 2020

(Marzo 22)

Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones

urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que según el Reporte 61 de la Organización Mundial de la Salud del 21 de marzo de 2020 a las 23:59 horas [disponible en: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200321-sitrep-61-covid-19.pdf?sfvrsn=6aaa18912_2], con corte a dicha fecha y hora, a nivel mundial global habían 266.073 casos de contagio confirmados y 11.184 personas fallecidas a causa de la pandemia.

Que según el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social del 22 de marzo de 2020 a las 9:00 horas, con corte a dicha fecha y hora, en el territorio nacional se presentaban 231 casos de contagio confirmados y 2 personas fallecidas a causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19 requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia, así como a mitigar sus efectos.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las

actuales circunstancias señalas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto.

Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria.

Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.

Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar Nos recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.

Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria, se generara una afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.

Que si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

Que, en todo caso, las autorizaciones previstas en el presente Decreto deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

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

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a 22 de marzo de 2020

Siguen firmas del presidente de la República y de todos los ministros².

² EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, IVÁN DUQUE MÁRQUEZ; LA MINISTRA DEL INTERIOR, ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS; LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES, CLAUDIA BLUM DE BARBERI; EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA; LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO; EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL, CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA; EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO; EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, FERNANDO RUIZ GÓMEZ; EL MINISTRO DEL TRABAJO, ANGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ; LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA, MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO; EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO; LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL, MARÍA

II. INTERVENCIONES Y CONCEPTOS

1. La Corte recibió intervenciones y conceptos de autoridades y de invitados a participar, así como de ciudadanos en ejercicio de su derecho a impugnar o a defender las normas objeto de control. Examinados en su conjunto los respectivos escritos se advierte que en relación con el Decreto 461 de 2020 a la Corte se le pide (i) declarar su exequibilidad, (ii) condicionar su exequibilidad o (iii) declarar su inexecuibilidad. A continuación se resumen los planteamientos de los intervinientes e invitados.

SOLICITUDES DE DECLARACIÓN DE EXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 461 DE 2020

Presidencia de la República

2. Por medio de memorial presentado el 15 de abril de 2020, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República intervino en este asunto para solicitar la declaración de exequibilidad del Decreto Legislativo 461 de 2020 y al efecto sostuvo que el Decreto bajo análisis cumple todos los requisitos formales establecidos en el ordenamiento constitucional para su expedición.

3. En lo relativo a los requisitos materiales de validez considera que se constata el cumplimiento de todos ellos, por cuanto, el Decreto 461 de 2020 “se refiere a materias que tienen relación directa y específica con su parte motiva y el estado de emergencia declarado en virtud del Decreto Legislativo 417 del año en curso”³.

4. Sobre el juicio de conexidad encuentra que el decreto bajo análisis cumple la conexidad interna y externa. Sobre la primera indica que los efectos económicos negativos generados por el virus COVID-19 requieren de la atención urgente e inmediata de las entidades territoriales, por lo que se precisa habilitar a gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas propias que tengan destinación específica y flexibilizar los requisitos propios de los ajustes presupuestales y las modificaciones en los tributos de carácter territorial. Estima que lo anterior permitirá adoptar medidas tendentes a la protección de los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, “otorgándole al sector salud territorial recursos que necesita para operar y mitigar los impactos económicos de las medidas de contención del virus”⁴.

VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ; EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN; EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ; LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, SYLVIA CRISTINA CONSTAÍN RENGIFO; LA MINISTRA DE TRANSPORTE, ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ; LA MINISTRA DE CULTURA, CARMEN INÉS VÁSQUEZ CAMACHO; LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, MABEL GISELA TORRES TORRES; EL MINISTRO DEL DEPORTE, ERNESTO LUCENA BARRERO.

³ Cuaderno Principal, intervención de Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, folio 13.

⁴ Cuaderno Principal, intervención de Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, folio 15.

5. En relación con la conexidad externa, indica la interviniente que el Decreto *sub examine* tiene como objetivo directo disminuir la crisis que dio origen a la declaración de la emergencia, pues mediante la asignación urgente y eficiente de recursos de las entidades territoriales persigue solventar las necesidades básicas de la población vulnerable, mientras que con la reducción de tarifas de impuestos pretende mitigar la extensión de los efectos económicos negativos, al disminuir la carga tributaria que pesa sobre los sectores económicos.

6. Explica que de igual manera el Decreto Legislativo 461 de 2020 cumple el requisito de finalidad, puesto que las medidas en él adoptadas “están encaminadas a conjurar la crisis y mitigar los efectos negativos del estado de emergencia originado en la pandemia del COVID-19”⁵.

7. En el mismo sentido, considera que las medidas adoptadas en el decreto bajo análisis cumplen el criterio de necesidad, pues (i) son indispensables para lograr la contención del COVID-19 y para evitar que se extiendan los efectos económicos negativos producidos, (ii) permiten que en el nivel territorial también se adopten medidas conducentes a solventar la situación de la población más vulnerable, de manera rápida y expedita, sin estar sujetas a la deliberación de cuerpos colegiados. Aclara que la reorientación de rentas y la reducción de tarifas no son imperativas para el nivel territorial, sino que corresponden a una facultad cuyo ejercicio dependerá del análisis que realicen las autoridades territoriales y además explica que el presidente de la República cuenta con las facultades para realizar modificaciones al presupuesto nacional bajo un estado de excepción.

8. En lo concerniente al criterio de proporcionalidad puntualiza que el Decreto bajo análisis se encuentra ajustado a él, toda vez que las medidas adoptadas están encaminadas a facilitar el cumplimiento de los deberes y principios constitucionales desde el nivel territorial, mediante la asignación de recursos para garantizar el bienestar inmediato de la población. Así, ante las necesidades del territorio, la restricción temporal del principio de legalidad presupuestal y tributario resulta proporcional y razonable, dadas las necesidades derivadas de un estado de anormalidad como el enfrentado.

9. La Secretaria Jurídica de la Presidencia indica que el Decreto Legislativo 461 de 2020 no suspende, modifica o deroga ninguna ley, que tampoco se opone a prohibiciones constitucionales ni a exigencias relacionadas con los derechos humanos, por todo lo cual satisface el criterio de incompatibilidad, pues las medidas establecidas en él están destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, sin que se presente contradicción específica con la Constitución Política.

10. Sobre los criterios de no discriminación, ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, considera que todos se encuentran cumplidos, por cuanto el

⁵ Cuaderno Principal, intervención Presidencia de la República, folio 22.

Decreto 461 de 2020 (i) no impone discriminación de ningún tipo, (ii) no limita, afecta o suspende derechos humanos o libertades fundamentales y (iii) no contiene medidas que puedan afectar derechos fundamentales intangibles como el derecho a la vida.

11. Las intervenciones que solicitan la exequibilidad del Decreto Legislativo 461 de 2011, según el orden del expediente, son: (i) la de la Federación Nacional de Departamentos, (ii) la del Centro de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, (iii) la de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; (iv) la del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), (iv) la de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) y (v) la del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia.

Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá (SDH)

12. La SDH estima que el decreto bajo análisis cumple los criterios formales y materiales a cabalidad, por lo que solicita sea declarada su constitucionalidad. Considera que existe una relación directa y específica de la materia regulada en el Decreto 461 de 2020 con la declaración de emergencia por la propagación del virus COVID-19, pues se adoptan medidas encaminadas a dotar a los mandatorios locales de facultades suficientes para actuar con celeridad ante el incremento de la necesidad de cuidados intensivos, la insuficiencia de personal médico, enfermería y equipos hospitalarios y la profundización de las problemáticas sociales. De esa manera el Gobierno nacional garantiza que en el nivel territorial se les dé un adecuado uso a los recursos orientados a enfrentar la emergencia de salud pública y social.

13. Respecto de la regulación de tributos en estados de emergencia, concluye que el Gobierno puede suspender o limitar normas que tienen que ver con el manejo del presupuesto, como se ha reiterado en fallos de la Corte Constitucional⁶. Conforme al artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y dada la grave afectación económica y social que se presenta actualmente, los presupuestos territoriales deben ser modificados de manera expedita, esto es, sin la necesidad de la autorización de los cuerpos colegiados, a fin de disponer de los recursos indispensables para hacer frente a las causas que motivaron la declaración de emergencia.

14. Las medidas examinadas son proporcionales y razonadas, pues existe “adecuación de los *medios* escogidos para la consecución de los *finés* perseguidos por el estado de emergencia, declarado en el Decreto 417 de 2020, resguardando varios principios constitucionales”⁷, como la vida, la salud, el trabajo y el mínimo vital. Adicionalmente, la misma Constitución Política, en sus artículos 215 y 338, ha posibilitado las exenciones temporales, así como las modificaciones de impuestos a nivel territorial cuando se declaren estados de

⁶ Cita, entre otras, las Sentencias C-329 y C-330 de 1999.

⁷ Cuaderno Principal, intervención Secretaría de Hacienda Distrital, folio 12.

emergencia.

Federación Nacional de Departamentos (FND)

15. La Federación Nacional de Departamentos (FND) considera que las facultades otorgada a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica de sus respectivas entidades territoriales guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado, toda vez que permitirá afrontar las consecuencias sociales y económicas de la expansión del coronavirus COVID-19, contrarrestando las limitaciones presupuestales del orden territorial que puedan impedir la asignación eficiente y urgente de recursos. Considera clave mencionar que estas facultades no desconocen la autonomía de los departamentos y los municipios en la administración de sus recursos para el cabal cumplimiento de sus funciones.

16. En relación con la facultad de los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos, estima que la medida también guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado, pues ante el impacto económico negativo generado por la pandemia del COVID-19, se hace necesario tomar medidas conducentes a la atención de los hogares más vulnerables, los cuales se han visto altamente afectados por situaciones como el desempleo. Así, la medida bajo análisis permitirá generar un alivio respecto de las cargas tributarias que en situación de normalidad le corresponden a la población.

17. Igualmente indica que las medidas establecidas en el Decreto Legislativo bajo análisis permiten (i) mitigar el riesgo de incumplimiento a cargo de los entes territoriales, (ii) garantizar la sostenibilidad fiscal, (iii) evitar procedimientos que dilatarían la toma eficiente de decisiones, (iv) facilitar la protección de los derechos a la vida, al mínimo vital, a la salud y (v) evitar la afectación de la población menos favorecida.

Centro de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia

18. El Centro Externadista de Estudios Fiscales (en adelante “CEEF” o “Grupo de investigación”) considera que el Decreto Legislativo 461 de 2020 cumple todos los requisitos formales para la declaración de su exequibilidad. Encuentra que está debidamente motivado, ya que señala los hechos y razones, propósitos y fundamentos, necesidad y relación con la emergencia sanitaria que dio lugar a la expedición del Decreto 417 de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Igualmente, indica que fue expedido y suscrito por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, durante la vigencia y en desarrollo del ya mencionado estado de emergencia, indicando el tiempo de duración, así como el ámbito territorial de aplicación.

19. Respecto del análisis material de validez del Decreto 461 de 2020,

considera el CEEF que cumple los juicios correspondientes. En primer lugar, señala que satisface el requisito de conexidad interna, pues adopta medidas conducentes a facilitar el acceso a los recursos necesarios para atender las crecientes necesidades derivadas de la emergencia sanitaria a través de la reorientación del destino de rentas de destinación específica del orden departamental y municipal. En segundo lugar, sobre la conexidad externa, afirma que hay una clara relación entre el Decreto 461 de 2020 y el decreto declaratorio de la emergencia económica, ya que el primero (i) fue adoptado en función del segundo, (ii) fue emitido con el fin de adoptar medidas conducentes a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y (iii) tiene en cuenta la emergencia de salud pública que ha ocasionado el brote de la enfermedad generado por el coronavirus COVID-19. Por último, frente al juicio de finalidad, considera que las medidas adoptadas en el Decreto 461 de 2020 guardan una relación concreta e inmediata con la declaración de la emergencia.

20. Igualmente afirma que el Decreto en estudio no contempla medidas arbitrarias o violatorias de derechos intangibles, puesto que su objetivo central es “promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos” que se prevé va a generar la emergencia sanitaria a la población más vulnerable”⁸.

21. El Grupo de investigación no encuentra contradicción con el ordenamiento constitucional, al no haber disposición de rango constitucional que prohíba al legislador facultar a gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica, ni para reducir las tarifas de impuestos del orden territorial. Tampoco existe disposición que torne obligatoria la participación de asambleas departamentales y concejos en el manejo de rentas territoriales, bajo un estado de emergencia. Además, se encuentra ajustado a los límites consagrados en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE.

22. Sobre la temporalidad de las medidas, advierte que puede ser modificado por el legislador extraordinario y que no necesariamente debe aplicar el artículo 215 de la Constitución Política.

23. El CEEF considera que el Decreto supera el juicio de motivación suficiente, porque versa sobre la necesidad de contar con recursos de manera inmediata para responder a las causas de la declaración de emergencia. En igual sentido estima que las medidas son necesarias y superan el juicio de incompatibilidad y que, aun cuando pudiera haber un choque entre las medidas adoptadas y las partes del ordenamiento jurídico ordinario, se exponen las razones concretas, ponderadas y suficientes para que se habilite la autorización de traslado de recursos y la disminución de las tarifas.

24. Sobre la proporcionalidad, aduce que supera el juicio, ya que las medidas adoptadas (i) no contemplan la restricción de derechos y garantías constitucionales, (ii) están encaminadas a la generación de suficientes recursos

⁸ Cuaderno Principal, intervención Centro Externadista de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, folio 22.

para atender las necesidades producidas por la emergencia sanitaria y (iii) están limitadas y restringidas al objetivo principal, cual es conjurar los efectos de la crisis.

25. Finalmente reitera que no se evidencian tratos discriminatorios derivados de las medidas adoptadas en el Decreto 461 de 2020, por lo que se supera el juicio de no discriminación.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

26. En primer lugar, el ICDT hace un estudio del artículo 1° del Decreto Legislativo 461 de 2020 y concluye que existe relación directa y específica con el estado de emergencia declarado, por cuanto establece una medida necesaria para reorientar el gasto público en todos los niveles de la administración, habilitando su uso efectivo para la atención inmediata de la salud de toda la población contagiada, así como para la contención de la propagación del virus COVID-19.

27. Dada la declaración del Estado de Emergencia Económica, el principio de autonomía fiscal de las entidades territoriales tiene un rigor diferente, por lo que puede estar sujeto a condicionamientos para atender las causas de la crisis, teniendo como límite la Constitución y la Ley 137 de 1994. En el caso objeto de estudio, se reconoce como único efecto práctico de la facultad conferida a los gobernadores y alcaldes el dispensarlos de la necesidad de aprobación por parte de asambleas o concejos para reorientar las partidas del presupuesto, con las limitaciones previamente descritas. Por todo lo anterior, el artículo 1° del decreto *sub examine* se considera respetuoso del orden constitucional vigente.

28. En segundo lugar, se presenta un análisis del artículo 2° del Decreto 461 de 2020, y al efecto el Instituto dictamina que se ajusta a la Constitución Política, porque existe relación directa y específica entre lo establecido en el mencionado artículo y el estado de emergencia declarado, como que su objetivo consiste en aliviar económicamente a los comerciantes y empresarios ante su inminente afectación económica, privilegiando la conservación del empleo, la dinámica del aparato productivo y la menor afectación del desarrollo económico en sus respectivos territorios. Así, el principio de autonomía fiscal de las entidades territoriales puede ser condicionado cuando se adoptan medidas encaminadas a enfrentar una crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

29. En tercer lugar, el ICDT considera que el artículo 3° del Decreto 461 de 2020 se limita a establecer la temporalidad de las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes y que, por lo tanto, no amerita un análisis adicional.

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia (OICC)

30. Ante el control formal, encuentra el OICC superados los requisitos y precisa que, aunque el decreto bajo estudio no fue remitido al día siguiente de

la fecha de expedición de este, sino dos días después, esto no condiciona su constitucionalidad.

31. Sobre el control material agrupa su análisis en dos partes. La primera versa sobre los juicios de conexidad material, ausencia de arbitrariedad, no contradicción específica y no discriminación.

32. En lo que respecta al juicio de conexidad, considera que el decreto bajo estudio tiene como objetivo central controlar las afectaciones económicas en las entidades territoriales, por lo que fue necesario adoptar medidas de carácter presupuestal y tributario para que las entidades territoriales pudieran (i) garantizar la atención requerida por las poblaciones afectadas en su respectiva jurisdicción y (ii) otorgar un alivio tributario a aquellas personas que por la crisis no han podido cumplir sus obligaciones tributarias.

33. Estima que las disposiciones consagradas en el decreto bajo análisis no vulneran preceptos constitucionales. Respecto de la posibilidad de reducir tarifas por parte de alcaldes y gobernadores, advierte que el Gobierno nacional, al enfrentarse a una emergencia económica, social y ecológica, se encuentra facultado para tomar medidas de este carácter. Por lo anterior considera cumplido el juicio de ausencia de arbitrariedad, también el de no contradicción específica e igualmente los juicios de intangibilidad y no discriminación, pues no se vulnera el núcleo esencial de ningún derecho intangible, ni se restringen libertades.

34. En relación con el artículo 1° del decreto *sub examine*, indica que la facultad otorgada a alcaldes y gobernadores se refiere únicamente a que solo “podrán adicionar mediante decreto al presupuesto de la vigencia fiscal de 2020, los recursos del balance del año 2019 que tengan destinación específica determinada por ley o acto administrativo, para atender los gastos necesarios de la emergencia”⁹, mientras que los recursos de libre destinación señalados por la Constitución se deberán adicionar al presupuesto actual a través de ordenanza.

35. En cuanto al artículo 2° del decreto bajo análisis, indica que no se está creando tributos territoriales ni adoptando otros, pues estos ya fueron aprobados por los cuerpos colegiados respectivos. Los alcaldes y gobernadores están aplicando los artículos 305 y 315 constitucionales, por medio de los cuales tienen la facultad de cumplir los decretos del gobierno nacional. Así, la facultad dada por el Decreto 461 de 2020 será materializada a través de un acto administrativo que deberá expedirse dentro de la vigencia de la emergencia. En caso de no indicar la temporalidad de la medida, la asamblea o el concejo deberá expedir un acto administrativo que confirme las tarifas modificadas.

36. En conclusión, “las medidas no son arbitrarias, tienen un fin legítimo y necesario para contrarrestar los obstáculos originados en la falta de presupuesto para mitigar la emergencia y aliviar las obligaciones tributarias de los

⁹ Cuaderno Principal, intervención Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia (OICC), folio 8.

contribuyentes afectados”¹⁰.

Federación Colombiana de Municipios (FCM)

37. La FCM solicita la constitucionalidad del decreto sometido a revisión, toda vez que tiene una relación intrínseca con la declaratoria de emergencia derivada del virus COVID-19, pues su objetivo es flexibilizar las reglas de manejo y uso de recursos, para que los entes territoriales logren prevenir, contener y manejar la pandemia de manera eficaz en sus territorios.

38. Además, la Federación interviniente estima que el decreto contribuye a conjurar la crisis, al permitir que los alcaldes y gobernadores obtengan recursos mediante la reorientación de las rentas específicas para contener los efectos del mencionado virus. Pone de presente que los municipios, en su gran mayoría, no cuentan con los medios económicos para atender las necesidades de su población, por lo cual la declaración de inexecutable dejaría sin recursos a los mandatarios locales para atender la actual crisis.

SOLICITUDES DE DECLARACIÓN DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DEL DECRETO 461 DE 2020

39. Las intervenciones que solicitan la exequibilidad condicionada del Decreto Legislativo 461 de 2011, según el orden del expediente, son (i) la del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, de la Universidad Externado de Colombia y (ii) la del Observatorio de Hacienda Pública de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga.

Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, de la Universidad Externado de Colombia

40. Considera que el Decreto 461 de 2020 debe ser declarado constitucional en forma condicionada, petición que se fundamenta en las consideraciones que a continuación se resumen.

41. El decreto bajo estudio no presenta problemas respecto de los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica y tampoco contiene diferenciaciones subjetivas, por lo que supera también el juicio de no discriminación.

42. El análisis se concentra en los juicios de conexidad material, finalidad, motivación suficiente, necesidad y proporcionalidad. Sobre el particular se indica que es necesario precisar qué significa la frase “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”, contenida en el artículo 1º del decreto *sub examine*. Lo anterior supone que la Corte debe aclarar: (i) la necesidad de determinar el valor jurídico e interpretativo de la parte motiva de

¹⁰ Cuaderno Principal, intervención Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia (OICC), folio 9.

los decretos declaratorios de estados de excepción, (ii) que aun cuando la redacción del texto dice “causas” de la emergencia, los recursos también pretenden mitigar los hechos que declararon la emergencia; (iii) resolver la contradicción entre la parte considerativa y la resolutive del decreto, pues en el primero se hace referencia a las destinaciones específicas establecidas por “leyes, ordenanzas y acuerdos” mientras que en la segunda únicamente se autoriza a gobernadores y alcaldes a reasignar los recursos específicamente destinados, sin autorización de asambleas y concejos y (iv) especificar la duración de la medida, pues la expresión “el tiempo que dure la emergencia sanitaria” carece de sentido, toda vez que se está haciendo referencia a la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministro de Salud y Protección Social, la cual no habilita la expedición de decretos ley.

43. Respecto de los límites a las facultades establecidas en el artículo 1° del Decreto 461 de 2020, indica que es necesario determinar a qué se refiere la expresión “causas”, para establecer el margen de discrecionalidad otorgado a los alcaldes y gobernadores a la hora de reasignar recursos del presupuesto territorial. A fin de determinar lo anterior, deberá el máximo tribunal constitucional adentrarse en la discusión sobre cuál es el valor jurídico que se le otorga a las consideraciones del Decreto 417 de 2020, como disposición declaratoria del estado de emergencia. Bajo su consideración, existe un vacío relativo a lo que permiten las medidas establecidas en el Decreto 461 de 2020, pues en el Decreto 417 se establecen unas generales, mientras que en el Decreto 461 se hace referencia exclusiva a los gastos sanitarios y a la afectación del derecho al mínimo vital de los hogares más desfavorecidos, así como a la posibilidad de reducir tarifas de impuestos locales. En principio solo estarían habilitados los últimos.

44. Concluye indicando que se debería dictar una sentencia en la que se condicione la constitucionalidad del Decreto 461 de 2020, sujeta a las siguientes interpretaciones:

- a. La expresión “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”, contenida en el artículo 1° del Decreto, limita la reasignación de recursos a la contribución de gastos sanitarios derivados de la pandemia, mitigación de la afectación del derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables y compensación de la pérdida de ingresos por reducción de tarifas tributarias locales por afectaciones económicas derivadas de la pandemia COVID-19,
- b. Que las facultades otorgadas a alcaldes y gobernadores no aplican a las destinaciones específicas establecidas por ley;
- c. La reducción de tarifas de impuestos, del artículo 2, sólo será constitucional en la medida que se dirija a “mitigar los efectos” económicos adversos de las medidas de alejamiento social¹¹ y
- d. La expresión ““emergencia sanitaria” del artículo 3, deberá entenderse

¹¹ Cuaderno Principal, intervención Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, de la Universidad Externado de Colombia, folio 25.

como “Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental en todo el Territorio Nacional declarado por el Decreto 417 de 2020 y sus eventuales prórrogas”¹².

Observatorio de Hacienda Pública de la Universidad Santo Tomas de Bucaramanga

45. Respecto del artículo 1º del decreto objeto de estudio, considera que guarda relación de causalidad y proporcionalidad con el Decreto 417 de 2020, por lo que se solicita su constitucionalidad simple. Hace énfasis en el hecho de que no existe prohibición constitucional para establecer rentas de destinación específica en el orden territorial.

46. Solicitan la declaración de exequibilidad condicionada del artículo 2º, en el entendido de que el término “impuestos” debe interpretarse en el sentido amplio y genérico de la palabra “tributo”. Lo anterior, en tanto la palabra “impuesto” contiene una dualidad en su significado que permitiría excluir de la reducción de tarifas a otros “ingresos tributarios de las entidades territoriales que ostenten la naturaleza jurídica de “tasa”¹³ o “contribución”¹⁴.

Federación Colombiana de Concejos y Concejales (FEDECO) y Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia (CONFENACOL)

47. La intervención de FEDECO y CONFENACOL presenta consideraciones sobre la inconstitucionalidad de los Decretos 461 y 512 de 2020. Alegan que si bien se reconoce la emergencia sanitaria que padece el país actualmente, no por ello se puede destruir el sistema democrático del país. De conformidad con la Sentencia C-252 de 2020, las potestades extraordinarias otorgadas al Presidente no revisten un grado absoluto “al encontrarse limitadas por diversos tipos de controles que buscan impedir los excesos y a la vez garantizar los principios fundamentales que soportan el Estado de derecho”.

48. Los decretos mencionados no satisfacen el requisito de motivación, puesto que en su parte considerativa se limitan a mencionar la facultad que tiene el presidente por ley para realizar esta clase de movimientos presupuestales, pero no se indica que dicha facultad pueda aplicar a los ejecutivos municipales

¹² Cuaderno Principal, Intervención Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, de la Universidad Externado de Colombia, folio 26.

¹³ Las tasas tienen las siguientes características: “(i) el hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable; y (ii) tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio público, deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio; y (iii) se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos.” Corte Constitucional. Sentencia C-155/16.

¹⁴ Las contribuciones tienen las siguientes características “(i) la compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública; (ii) manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente; (iii) se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad.” Corte Constitucional. Sentencia C-155/16.

y departamentales, desconociendo lo normado por la Constitución Política en los artículos 345 y 346.

49. Consideran que se podría declarar la constitucionalidad condicionada del Decreto 461 de 2020, entendiéndose que se refiere a los traslados internos dentro del presupuesto, con los alcances que esto representa. Los mandatarios locales deberán, a más tardar al día siguiente a su ejecución, notificar a la respectiva corporación, tanto el decreto que ordena los traslados, como el destino que se le dará.

50. Finalmente, solicitan que se prohíba a los mandatarios locales realizar traslados de los dineros que tengan relación con programas sociales cuyo objetivo sea atender a la población más vulnerable, como los programas de atención a adultos mayores y madres comunitarias, entre otros.

SOLICITUDES DE DECLARACIÓN DE INEXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 461 DE 2020

Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia

51. Mediante escrito del 9 de abril de 2020, la Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia solicita declarar la inconstitucionalidad del Decreto 461 de 2020 por considerar que (i) las medidas adoptadas interrumpen el normal funcionamiento de la rama ejecutiva, (ii) existe una contradicción con la Constitución y (iii) desconoce la actuación del ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

52. Considera que el artículo 345 constitucional es claro al indicar que no son posibles las erogaciones con cargo al tesoro que no se encuentren incluidas en el presupuesto de gastos, regla fundante del principio de legalidad del gasto en materia presupuestal. Esta restricción es sumamente importante, pues el presupuesto es un instrumento de gobierno y control en las sociedades democráticas, así como de la separación de poderes. En este sentido, el artículo 345 de la Constitución limita el uso de partidas ya destinadas por el Congreso a usos diferentes por decisión del Gobierno. Solo podría el Ejecutivo, como legislador extraordinario en estados de excepción, modificar el presupuesto. Resulta entonces imposible que el ejecutivo municipal asuma dicha facultad cuando “no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción a situaciones locales”¹⁵.

53. Concluyen indicando que únicamente el artículo 1º del Decreto 261 de 2020 no tiene relación directa y específica con el estado de emergencia declarada y que el artículo segundo contribuye a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

¹⁵ Cuaderno Principal, intervención Confederación Nacional de Asambleas y diputados de Colombia, folio 10.

54. Mediante escrito fechado el día 30 de abril de 2020 y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, rindió su concepto el Procurador General de la Nación, solicitando que se declare exequible el Decreto 461 de 2020, petición basada en los argumentos que a continuación se sintetizan.

55. Inicia considerando que el decreto bajo estudio cumple todos los requisitos formales exigidos por el artículo 215 de la Constitución, la Ley 137 de 1994 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así, el Decreto 461 de 2020 fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en desarrollo de lo establecido en el Decreto 417 de 2020, con la debida suscripción del mismo, por cuanto aparece firmado por él y por todos los Ministros del Despacho. Igualmente señala que el Decreto fue expedido el 22 de marzo de 2020, durante el término de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Adicionalmente considera que cuenta con las **razones que justifican** las medidas adoptadas, que están encaminadas a mitigar el impacto económico negativo surgido a raíz de la emergencia ocasionada por la propagación del COVID-19 en el país.

56. Además, menciona dos elementos que, si bien no son requisitos formales de validez, se cumplieron en el presente caso: (i) el decreto fue debida y oportunamente enviado por el presidente de la República a la Corte Constitucional el día 24 de marzo de 2020 y (ii) no resultó necesario el envío del informe a los Secretarios Generales de la ONU y de la OEA, ya que no contiene limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales.

57. En cuanto al análisis material, considera que el Decreto 461 de 2020 cumple las cuatro condiciones generales. En primer lugar, existe conexidad externa por cuanto las medidas adoptadas “guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaración del Estado de Excepción, esto es, la rápida propagación del coronavirus COVID-19, el incremento de casos, así como el impacto económico y en los compromisos adquiridos. Hay también conexidad interna toda vez que el Gobierno aduce que (i) existen limitaciones presupuestales que obstaculizan la asignación eficiente y urgente de los recursos que requieren las actuales circunstancias y (ii) se está generando un grave deterioro de la economía que repercute en los comercios, empleos y en la salud pública, situaciones que tornan necesaria la modificación normativa que se decreta en la normatividad bajo análisis.

58. De igual manera, respecto del juicio de prohibición de arbitrariedad, la materia regulada en el Decreto 461 de 2020 no incide en el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni restringe alguno de ellos. Por el contrario, se trata de autorizaciones de carácter presupuestal y tributario encaminadas a evitar las afectaciones graves de derechos fundamentales. En este mismo sentido, se evidencia que el decreto bajo análisis no desconoce los derechos intangibles a los que se refieren el artículo 4 de la Ley 137 de 19945 y el artículo

27 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

59. De cara al juicio de no contradicción específica, estima que si bien se trata de la determinación de tributos que, en principio, corresponde al Congreso, las asambleas y los concejos distritales y municipales (arts. 150, 300, 313 y 338 C.P.), el Decreto 461 de 2020 no contradice normas de la Constitución ni del bloque de constitucionalidad y tampoco prohibiciones constitucionales expresas. La materia regulada no versa sobre la creación de nuevos impuestos, sino sobre la reorientación de rentas de destinación específica y sobre la reducción en la tarifa de los impuestos en departamentos y municipios por parte de gobernadores y alcaldes, sin acudir a las asambleas y a los concejos distritales y municipales.

60. En cuanto a las medidas adoptadas, indica que no solo no contradicen la Constitución, sino que constituyen “una expresión de los principios de la función administrativa, y la eficacia y celeridad de la función administrativa (art. 209 C.P.) para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.) y que tienen como propósito conjurar la crisis”¹⁶. Esa situación se fundamenta, además, en las dificultades para la actuación de las asambleas y concejos, dado el confinamiento que se ha decretado en el territorio nacional.

61. Concluye que el Decreto 461 de 2020 no contiene medidas que impliquen la desmejora de los derechos sociales de los trabajadores, razón por la cual no desconoce la prohibición contenida en el artículo 50 de la Ley 137 de 1994.

62. Agrega que en el marco del control constitucional, también se han desarrollado condiciones específicas que deben cumplir los decretos legislativos expedidos. En el caso *sub examine*, estas se encuentran cumplidas, toda vez que:

- a. La finalidad es la adopción de medidas frente a la insuficiencia de recursos y limitaciones presupuestales del orden territorial, así como reducir tarifas de impuestos para mitigar el impacto negativo en los hogares vulnerables,
- b. No se presentan limitaciones a los derechos fundamentales,
- c. Las dos medidas cuentan con motivación, en tanto pretenden atender las crecientes necesidades de recursos generadas con la emergencia sanitaria y afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables,
- d. El “decreto legislativo bajo estudio sustenta las razones por las cuales, las leyes, ordenanzas y los acuerdos que suspende, son incompatibles con el Estado de Excepción”¹⁷, siendo necesario generar nuevas medidas, superando así el juicio de incompatibilidad,
- e. Las medidas adoptadas son necesarias, en tanto que las normas disponibles no son suficientes para atender la emergencia, por lo que era

¹⁶ Cuaderno Principal, intervención Procuraduría General de la Nación, folio 11.

¹⁷ Cuaderno Principal, intervención Procuraduría General de la Nación, folio 13.

indispensable generar una reorientación de las rentas de destinación específica y disminuir las tarifas de los impuestos territoriales en el marco de circunstancias objetivamente graves,

- f. Supera el examen de proporcionalidad, toda vez que pretende materializar intereses constitucionalmente importantes, así como los fines del Estado, a través de medidas que resultan ajustadas a la crisis que enfrentamos y que pretenden beneficiar a la población afectada, por un tiempo determinado y
- g. Finalmente, no contiene criterios discriminatorios por razón de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

63. Por todo lo previamente expuesto, el Procurador General de la Nación solicita la declaración de exequibilidad del Decreto Legislativo 461 de 2020.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

COMPETENCIA

64. La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad de los decretos dictados en desarrollo de las facultades propias del Estado de Emergencia, con fundamento en lo dispuesto en el párrafo del artículo 215 y en el artículo 241-7 de la Constitución, en concordancia con los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

EL ASUNTO BAJO REVISIÓN

65. El pasado 17 de marzo, a causa de la veloz expansión del COVID-19 y de sus negativos efectos, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia mediante Decreto 417 de 2020, que una vez evaluado por la Corte Constitucional fue hallado conforme a la Constitución, según consta en la Sentencia C-145 del año en curso. En desarrollo de tal declaración fue expedido el Decreto 461 de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Problema jurídico y metodología de la decisión

66. Corresponde a la Sala Plena de esta corporación determinar si las medidas adoptadas mediante el decreto legislativo objeto de control se encuentran ajustadas a la Constitución.

67. Para efectos de resolver el precitado problema se desarrollará la siguiente metodología: (i) se hará una breve caracterización general de los Estados de Emergencia, así como del fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos en desarrollo de dicho estado de excepción; (ii) se expondrá el contenido y alcance del decreto legislativo bajo estudio; y (iii) se decidirá sobre su constitucionalidad.

CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA¹⁸

68. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia previsto en el artículo 215 de la Constitución. Igualmente ha precisado las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos legislativos que, en desarrollo del Estado de Emergencia, dicta el presidente de la República. La Corte reitera en esta oportunidad los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos al control de constitucional del Decreto Legislativo 541 de 2020 objeto de revisión.

69. De conformidad con el artículo 215 de la Constitución, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213, siempre que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.

70. Este tribunal ha señalado que *“los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”*¹⁹. La calamidad pública ha sido definida por la Corte Constitucional como *“una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...”*.

71. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o *“accidentes mayores tecnológicos”*²⁰.

¹⁸ Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-225/09 M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez, C-226 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

¹⁹ Sentencia C-216/99 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²⁰ La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades, dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.

72. Desde la expedición de la Constitución, se ha declarado el Estado de Emergencia por distintas causas: i) la necesidad de reajustar las asignaciones básicas de los empleados públicos²¹; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica²²; iii) desastres naturales²³; iv) la revaluación del peso frente al dólar²⁴; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito²⁵; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público²⁶; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud²⁷; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela²⁸.

73. El artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria del Estado de Emergencia sólo puede llevarse a cabo “*por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario*”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el presidente y todos los ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia y (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

74. Dicha disposición señala que en el decreto que declare el Estado de Emergencia el presidente debe indicar el término durante el cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y, así mismo, convocar al Congreso, si no se hallare reunido, para que lo haga dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

75. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, los decretos legislativos que regulen materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, o en cualquier tiempo los decretos relacionados con materias de iniciativa de sus miembros; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

FUNDAMENTO Y ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS

²¹ Decreto 333 de 1992.

²² Decreto 680 de 1992.

²³ Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

²⁴ Decreto 80 de 1997.

²⁵ Decreto 2330 de 1998.

²⁶ Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

²⁷ Decreto 4975 de 2009.

²⁸ Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

DECRETOS EXPEDIDOS AL AMPARO DEL ESTADO DE EMERGENCIA²⁹

a. Consideraciones generales

76. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad, que impone la Carta Política ante situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no puede ser omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse, tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción como en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como *decretos de desarrollo*. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos con el Texto Superior. Ello, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero, en todo caso, sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

77. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas previstas en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria como las garantías que no pueden ser suspendidas ni siquiera en situaciones excepcionales (*derechos intangibles*) (Arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

b. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

78. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control de constitucionalidad de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

²⁹ Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

79. El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) su suscripción por el presidente de la República y todos sus ministros; (ii) su expedición en desarrollo del estado de excepción y dentro del término de su vigencia; y (iii) la suficiente motivación. Igualmente, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

80. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción.

81. El **juicio de finalidad**³⁰ se encuentra previsto en el artículo 10 de la LEEE³¹. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación o a impedir la extensión o agravación de sus efectos³².

82. El **juicio de conexidad material**³³, previsto en los artículos 215 de la Constitución³⁴ y 47 de la LEEE³⁵, pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) **interno**, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente³⁶ y (ii) **externo**, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia³⁷.

83. El **juicio de motivación suficiente**³⁸ ha sido considerado como un juicio

³⁰ La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

³¹ Ley 137 de 1994. Art. 10. “Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.”

³² Sentencia C-724/15 M.P. Luis Ernesto Vargas. “Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Sentencia C-700/15, M.P. Gloria Stella Ortiz. El juicio de finalidad “(...) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta”.

³³ La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517/17 M.P. Iván Escrucera Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

³⁴ Constitución Política. Art. 215. “Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes”.

³⁵ Ley 137 de 1994. Art. 47. “Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado”.

³⁶ Sentencia C-409/15. M.P. Alejandro Linares Cantillo. “La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁷ Sentencia C-724/15. M.P. Luis Ernesto Vargas. “La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-701/15 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

³⁸ El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro

que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de la fundamentación del decreto de emergencia, el Gobierno presenta razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas³⁹. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas⁴⁰, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “*decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales*”⁴¹.

84. El **juicio de ausencia de arbitrariedad**⁴² tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establecen medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.⁴³ La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no afecten el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales⁴⁴; que (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento⁴⁵.

85. El **juicio de intangibilidad**⁴⁶ parte del reconocimiento del carácter “intocable” de algunos derechos que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución, y 5 de la LEEE, no pueden ser suspendidos durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud de tales disposiciones y del derecho internacional de los derechos humanos, son derechos 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

Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁹ Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722/15 M.P. Myriam Ávila Roldán y C-194/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁰ Al respecto, en la sentencia C-753/15 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional sostuvo que “en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique”.

⁴¹ Ley 137 de 1994, “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”, artículo 8.

⁴² Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴³ Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723/15 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742/15 M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁴ Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. “Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades”.

⁴⁵ Sentencia C-149/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁶ El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Humberto Escruera Mayolo, C-468 de 2017 M.P. Alberto rojas Ríos, C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-751 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-723 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-700 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

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; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

86. El **juicio de no contradicción específica**⁴⁷ tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución ni los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia, esto es, el grupo de medidas descritas, entre otros, en los artículos 47 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

87. El **juicio de incompatibilidad**⁴⁸, según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

88. El **juicio de necesidad**⁴⁹, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción⁵⁰. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de **la necesidad fáctica o idoneidad**, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de **la necesidad jurídica o subsidiariedad** que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

89. El **juicio de proporcionalidad**⁵¹, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción constituyan respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías

⁴⁷ Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁸ Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-136 de 2009, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁹ Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517/17 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁰ En la Sentencia C-179 de 1994 que revisó la constitucionalidad de la ley LEEE, la Corte precisó que **la finalidad del requisito de necesidad es “impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad”**.

⁵¹ Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-225/11 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

90. El **juicio de no discriminación**⁵², el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE⁵³, exige verificar que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no entrañen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas⁵⁴. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes o injustificados⁵⁵.

EL CONTROL FORMAL DEL DECRETO 461 DE 2020

91. En cuanto a los requisitos formales, procede señalar que el Decreto 461 de 2020 los satisface a cabalidad, porque:

- Aparece suscrito por el presidente de la República, cuya firma está acompañada por la de todos los ministros del Despacho.
- Tiene su fuente en el Estado de Emergencia declarado en todo el territorio nacional mediante el Decreto Legislativo 417 de la presente anualidad y su expedición tuvo lugar durante la vigencia del mencionado estado excepcional, ya que fue dictado el 22 de marzo del 2020, mientras que la declaración lo fue por treinta (30) días a partir del día 17 del mismo mes y año.
- A partir de una revisión general de su texto, claramente se aprecia que el Decreto sometido a control consta de una amplia motivación nutrida por la exposición de las circunstancias que condujeron a su expedición, de los motivos en los que encuentran asidero las medidas adoptadas, de la importancia que se les atribuye en el contexto del estado de excepción, de los objetivos que tales medidas pretenden alcanzar, de su carácter necesario y de su relación con la situación que determinó la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

92. El Decreto Legislativo 461 de 2020 consta de cuatro artículos precedidos de la mencionada motivación, en la cual se hace referencia a las causas de la

⁵² Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-672/15 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁵³ “Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (...)”.

⁵⁴ Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “la ley prohibirá toda discriminación”.

⁵⁵ En este sentido, en la Sentencia C-156/11 M.P. Mauricio González Cuervo, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”.

declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y a su vínculo con las medidas adoptadas en la normatividad que es objeto de examen, destinadas a enfrentar la situación desatada a causa de la rápida expansión del nuevo coronavirus. En esta ocasión los instrumentos implementados se proyectan en el orden territorial y se dirigen a dotar de facultades a los gobernadores y alcaldes, a fin de que puedan reorientar de manera directa las rentas de destinación específica de las respectivas entidades territoriales y reducir las tarifas de los impuestos correspondientes a departamentos y municipios, habida cuenta del indispensable concurso que deben prestar los entes locales y de las dificultades que se presentan en los distintos territorios.

93. De acuerdo con el artículo 1º, alcaldes y gobernadores quedan facultados para reorientar las rentas de destinación específica, de modo que con cargo a los recursos reorientados puedan emprender las acciones necesarias que les permitan hacer frente a los factores determinantes del estado excepcional declarado, sin contar con la autorización previa de las asambleas departamentales y de los concejos municipales. Así mismo, se les confieren facultades “para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar”.

94. El artículo glosado consta de dos párrafos, el primero de los cuales impone una reorientación enderezada a la atención de los gastos requeridos para responder a las causas de la emergencia en materias que sean “de su competencia”, mientras que en el segundo son sustraídas de lo dispuesto “las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política”.

95. Tratándose de las tarifas de los impuestos territoriales, en el artículo 2º se autoriza a los gobernadores y a los alcaldes para que puedan reducirlas y, el artículo 3º, por su parte, establece la temporalidad de todas las facultades asignadas, que “solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria”. Finalmente, el artículo 4º determina la vigencia del Decreto Legislativo 461 de 2020 y al efecto indica que “rige a partir de la fecha de su publicación”, surtida el pasado 22 de marzo.

96. Conforme se desprende de la anterior presentación, el Decreto 461 de 2020 alude a las rentas de destinación específica de los departamentos, distritos y municipios, así como a los impuestos de estas entidades territoriales, lo que con un propósito de contextualización lleva a la Corte a efectuar una breve aproximación a las mencionadas rentas, a los impuestos territoriales y a las modificaciones del presupuesto durante los estados de excepción.

RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA E IMPUESTOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y MODIFICACIONES PRESUPUESTALES DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Las rentas de destinación específica de las entidades territoriales

97. El artículo 359 de la Constitución establece que “no habrá rentas nacionales de destinación específica”. En su prístino sentido, la alusión a las “rentas nacionales de destinación específica”, contenida en el artículo 359 superior, se refiere a las rentas tributarias del orden nacional, y, por lo tanto, la prohibición allí establecida recae sobre estas rentas y no sobre las territoriales o, en otros términos, “se aplica exclusivamente a las rentas de carácter nacional que entran al presupuesto general y no a las rentas que engrosan los presupuestos departamentales, distritales y municipales”⁵⁶.

98. Así pues, las rentas nacionales mencionadas en el artículo 359 de la Carta “son aquellas que constituyen ingresos tributarios del nivel nacional de gobierno, en oposición a los ingresos de las entidades territoriales”, de donde la comentada prohibición “se aplica con exclusividad a las rentas nacionales de carácter tributario” y “en ningún caso a las rentas propias de las entidades territoriales o descentralizadas por servicios del orden local, como tampoco a las contribuciones parafiscales”⁵⁷.

99. Las rentas de destinación específica aseguran “la afectación de un porcentaje fijo del presupuesto público a un fin determinado, que se considera importante” y su utilización “ha permitido garantizar un piso mínimo de gasto social en Colombia”⁵⁸, pero, se reitera, constitucionalmente está prohibida la creación de rentas nacionales de esta clase.

100. El Decreto 461 de 2020 en su artículo 1º se refiere a las rentas de destinación específica tanto de departamentos como de distritos y municipios y en la parte motiva señala que “algunas leyes, ordenanzas y acuerdos han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales, que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria”.

101. La mención de las leyes entre las fuentes de la destinación específica de recursos de departamentos, distritos y municipios, puede parecer, a primera vista, extraña, inconveniente e incluso errónea, pues la ley estaría descartada como origen de una destinación específica, no solo por la prohibición contemplada en el artículo 359 superior, sino también por la autonomía que el artículo 287 de la Carta confiere a las entidades territoriales para la gestión de sus propios intereses que, entre otras cosas, comprende el derecho a “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.

102. Conviene recordar que, según el artículo 362 de la Constitución, “los bienes o rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares”, a lo cual

⁵⁶ Sentencia C-040 de 1993.

⁵⁷ Sentencia C-490 de 1993.

⁵⁸ Sentencia C-891 de 1999.

se añade que “los impuestos departamentales o municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”, precepto que se encuentra en concordancia con lo previsto en el artículo 294 constitucional, de conformidad con cuyas voces “la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de las entidades territoriales”, ni imponer “recargos sobre sus impuestos, salvo lo dispuesto en el artículo 317”.

103. Empero, de la autonomía reconocida a las entidades territoriales y de los artículos citados en el párrafo anterior no puede deducirse la existencia de una soberanía tributaria que les permita crear tributos, ya que tal facultad “se encuentra limitada o subordinada no solo a la Constitución sino también a la ley”⁵⁹ encargada de armonizar la referida autonomía con los condicionamientos derivados “de la organización política del Estado como república unitaria y del principio de igualdad ante la ley, en virtud del cual, todas las personas tienen el derecho a estar sometidas a un mismo régimen tributario”⁶⁰.

104. El propio artículo 287 superior reconoce la autonomía territorial “dentro de los límites de la Constitución y de la ley”, al paso que el artículo 288 del ordenamiento fundamental indica que las competencias “atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley” que, por lo tanto, debe ser observada por las Asambleas Departamentales al ejercer la función establecida en el artículo 300-4 que las encarga de “Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales” y por los Concejos, a los cuales el artículo 313-4 les encomienda “Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”.

105. En los términos del artículo 150-12 de la Carta, la creación de tributos está reservada al legislador que puede autorizarlos en favor de las entidades territoriales, siendo del resorte de cada una de ellas, en ejercicio de su autonomía, decidir si los hacen efectivos o los dejan de aplicar, así como administrarlos “poniendo en práctica los mecanismos presupuestales de planeación” correspondientes, a fin de “realizar los actos de destinación y de disposición, manejo e inversión”⁶¹.

106. Sin embargo, los recursos que administran las entidades territoriales no siempre son recursos cuya titularidad les corresponda, ya que departamentos, distritos y municipios, también administran recursos pertenecientes a la Nación, de donde surge la distinción entre fuentes endógenas y exógenas. En efecto, “las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse propios, en cuanto provenientes “de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva” o de “las rentas tributarias que se

⁵⁹ Sentencia C-467 de 1993.

⁶⁰ Sentencia C-495 de 1998.

⁶¹ *Ibidem*.

obtienen en virtud de fuentes tributarias -impuestos, tasas y contribuciones- propias”, en cuyo caso se habla de “fuentes endógenas de financiación”, pero también cuentan con las fuentes de ingreso basadas en su derecho constitucional a participar de las rentas nacionales, capítulo en el cual se ubican “las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, los restantes mecanismos que, para estos efectos diseñe el legislador”, tratándose, en este caso, de “fuentes exógenas de financiación”⁶².

107. De conformidad con lo indicado, importa precisar que constitucionalmente al legislador no se le priva en forma total del poder de incidir en las rentas del orden territorial y que este postulado es válido tratándose de las rentas de fuente exógena, pero también cuando se trata de rentas de fuente endógena, a empezar por su autorización o creación, que tampoco excluye posteriores injerencias legislativas, ya que “a la luz del sistema constitucional vigente, mal puede aceptarse que, una vez expedida la norma tributaria que habilita a las entidades a cobrar un tributo, surja, en cabeza de estas últimas, el derecho a que la disposición original permanezca inalterada” pues, si así fuera, se sacrificaría “completamente el principio democrático en nombre de la estabilidad de los fiscos territoriales”⁶³.

108. Ciertamente la intervención del legislador en los recursos territoriales no es siempre del mismo grado o intensidad, porque la injerencia puede ser mayor en el caso de las rentas de fuente exógena que en el de aquellas de fuente endógena, respecto de las cuales la autonomía territorial encuentra mayor protección, razón por la que el legislador debe conservarla en su núcleo esencial y limitarse a intervenir sólo cuando sea indispensable y dentro de los límites constitucionales.

109. Ahora bien, tanto la distinción entre recursos de fuente exógena y de fuente endógena como los distintos niveles de intervención dependientes de la clase de fuente, resultan aplicables a las rentas de destinación específica que, aun cuando sean del orden territorial, no están exentas de la intervención legislativa, cuya intensidad varía dependiendo de si la respectiva fuente de financiación es propia o externa. Según lo indicó esta Corporación la cuestión no radica en determinar si el legislador puede intervenir o no, sino en precisar el alcance de la autonomía de las entidades territoriales “para definir los objetivos económicos y sociales a los cuales se aplican sus rentas” y en precisar “la facultad del legislador para intervenir y en qué forma en el señalamiento de destinaciones específicas de dichas rentas”⁶⁴.

110. Al pronunciarse sobre una demanda en la cual se cuestionó la constitucionalidad de un considerable número de disposiciones bajo el cargo

⁶² Sentencia C-219 de 1997.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Sentencia C-495 de 1998.

general de desconocimiento de la autonomía fiscal de las entidades territoriales, a causa de que diversas leyes le atribuían a las rentas destinaciones específicas, la Corte declaró la exequibilidad o la inexecuibilidad, de acuerdo con los resultados del análisis sobre la titularidad de cada una de las rentas. Así, en ciertos casos juzgó que la imposición a un tributo municipal de una “utilización determinada” desconocía “la autonomía municipal” por tratarse de una renta propia de esas entidades territoriales, mientras que en otros eventos estimó que no había lugar a la inconstitucionalidad, porque “tratándose de un impuesto nacional bien podía la ley establecer su utilización en los propósitos indicados, en virtud de que se propone el desarrollo de una política general del Estado que persigue la satisfacción de un interés público igualmente general”⁶⁵.

111. Puede afirmarse, entonces, que las rentas de fuente endógena tienen una mayor protección frente a la intervención legislativa que les asigna una destinación específica y esto a causa del resguardo proporcionado por la autonomía territorial. Sin embargo, aun tratándose de fuentes propias de financiación, en ciertas circunstancias y bajo determinadas condiciones al legislador se le permite intervenir para otorgarles una destinación.

112. La excepcionalidad es el común denominador de los supuestos en los cuales procede la intervención del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales y, por lo tanto, la injerencia legislativa, aunque posible, ha de ser “absolutamente necesaria, útil y estrictamente proporcionada para la defensa del patrimonio nacional seriamente comprometido o para la garantía de la estabilidad macroeconómica de la Nación”⁶⁶, hipótesis a las que se les ha agregado otra que opera “cuando los asuntos involucrados trascienden el ámbito estrictamente local”⁶⁷.

113. Las consideraciones precedentes facilitan el entendimiento de la definición que el parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 617 de 2000 da de las rentas de destinación específica, al señalar que son “las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado” y, para mayor claridad, conviene mencionar que al interpretar la expresión “acto administrativo” esta Corporación indicó que en el contexto del precepto citado no cobija los actos de esa índole dictados por el Gobierno central, porque lo impide la prohibición constitucional de las rentas nacionales de destinación específica prevista en el artículo 359 superior que no es aplicable a las rentas de las entidades territoriales, motivo por el cual “bien pueden las autoridades del nivel territorial establecerlas, mediante los actos administrativos correspondientes: ordenanzas departamentales y acuerdos municipales”⁶⁸.

114. Así pues, cuando en la motivación del Decreto 461 de 2020 se hace alusión a la destinación específica de rentas dispuesta por la ley, no cabe

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Sentencia C-897 de 1999.

⁶⁷ Sentencia C-089 de 2001.

⁶⁸ Sentencia C-579 de 2001.

entender que la intervención del legislador para establecer el destino al que deben aplicarse unos recursos equivale a la creación de una renta con destino específico del orden nacional, pues solo se trata de reconocer que, en ocasiones, se le permite a la ley indicar la destinación de algunas rentas de las entidades territoriales, ya porque la Constitución así lo ha dispuesto o porque, aun tratándose de recursos de fuente endógena, se configuran las condiciones excepcionales para que así sea.

115. Que la autorización prevista en el artículo 1º del decreto objeto de control permita a los gobernadores y a los alcaldes reorientar las rentas de destinación específica de sus respectivas entidades territoriales, no significa que las rentas cuya destinación específica proviene de la ley deban estar excluidas de la facultad conferida a los mandatarios locales y que, de tal modo, esa facultad únicamente podría recaer sobre las rentas de entidades territoriales orientadas hacia destinos específicos por asambleas y concejos, porque, con independencia del origen que tenga el señalamiento de la destinación, lo cierto es que tales rentas se incorporan a los presupuestos departamentales, municipales o distritales y el trámite presupuestal está confiado a las asambleas y a los concejos, entidades a las cuales, en razón de la normatividad examinada, no se les solicitará autorización para proceder a la reorientación que alcaldes y gobernadores decidan hacer directamente.

116. La plausibilidad de la interpretación anterior resulta corroborada si se tiene en cuenta que el Decreto 461 de 2020 solamente excluye de la facultad conferida a alcaldes y gobernadores, “a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política” a las cuales, según el parágrafo 2º del artículo 1º, “en ningún caso podrán extenderse” las facultades allí mismo previstas.

117. Rentas con destinación específica establecida por la propia Constitución son, por ejemplo, las obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar que, al tenor del artículo 336 superior, “estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud”, las obtenidas en ejercicio del monopolio de licores que, según el mismo artículo, “estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación”, o los ingresos del Sistema General de Regalías destinados, por el artículo 361 de la Carta, a cubrir diversos rubros en las entidades territoriales, para citar algunos casos.

118. De conformidad con lo anotado, en relación con las rentas de destinación específica es importante realizar una precisión adicional referente al sentido que en el contexto del Decreto 461 de 2020 y, en particular, de su artículo 1º, debe dársele al vocablo “reorientación”, pues la facultad correspondiente se otorga de tal manera que una lectura rápida o desprevenida podría dar lugar a una comprensión inadecuada.

119. En efecto, dado que a los gobernadores y alcaldes se les faculta de modo general para reorientar las rentas de destinación específica de sus respectivas entidades territoriales sin la previa autorización de asambleas o concejos, podría

entenderse que la mentada operación comprende la variación definitiva del destino de esas rentas mediante una intervención directa en las ordenanzas y acuerdos e, incluso, en las leyes que las hayan establecido o, por el contrario, que el cambio de destinación solo puede recaer sobre las rentas incorporadas en los presupuestos de la actual vigencia aprobados por asambleas y concejos.

120. La primera aproximación tiene consecuencias que desbordan el ámbito de atribuciones asignadas a los mandatarios locales, ya que, por ejemplo, conduciría a la variación de leyes que han autorizado las rentas a las entidades territoriales o que, por razones macroeconómicas, les hubieren asignado algún destino específico, lo cual, so pretexto del estado de excepción, llevaría a reconocerles a departamentos, distritos o municipios una soberanía fiscal que no les corresponde.

121. Un entendimiento tal tropieza, además, con otro problema, consistente en que las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis tenderían a adquirir un carácter permanente que no se acompañaría con el estado de emergencia declarado, cuyo propósito es el de dotar al Ejecutivo de poderes extraordinarios exclusivamente dirigidos a atender las causas determinantes del estado excepcional y a impedir la extensión de sus efectos, lo que supone la temporalidad de las medidas.

122. La segunda comprensión no da pie a ninguno de los inconvenientes anotados ya que inscribe su ejercicio dentro del ámbito competencial constitucionalmente reconocido a las entidades territoriales y procura soluciones adaptadas a la crisis y a sus consecuencias. Así se desprende de la lectura completa del artículo 1º que, tras facultar a gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica propias de las entidades territoriales, aclara que tal operación tiene 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”.

123. En concordancia con lo anterior se encuentra el párrafo 1º, de acuerdo con el cual los recursos obtenidos solo pueden reorientarse “para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron a declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” y, desde luego, el inciso 3º que, para efectos de hacer posible la reorientación, les autoriza a los gobernadores y alcaldes la realización de “las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo”.

124. La referencia a los movimientos y operaciones presupuestales indispensables para hacer viable la reorientación de las rentas de destinación específica de las entidades territoriales solo puede entenderse si tales cambios operan en los presupuestos que se encuentran en ejecución en la actual vigencia fiscal, dado que cuando fueron aprobados no se había desencadenado la crisis

ni era previsible que se presentara, por lo cual las rentas no podían tener como destino específico la atención de la pandemia originada por la rápida expansión del nuevo coronavirus y, por lo mismo, era obvio que se les asignara un destino que ahora debe cambiar a fin de arbitrar prontamente los recursos que, de inmediato, deben aplicarse a la atención de los problemas generadores de la emergencia económica.

125. Se impone, entonces, concluir que la reorientación directa de las rentas de destinación específica de las entidades territoriales, permitida por el Decreto 461 de 2020 a gobernadores y alcaldes, solo adquiere su cabal sentido mediante la modificación de los presupuestos departamentales, distritales o municipales correspondientes a la vigencia fiscal en curso, conforme se precisará en la última parte de estas consideraciones generales al abordar, con mayor detenimiento, lo concerniente a las modificaciones presupuestales durante los estados de excepción.

Los impuestos de las entidades territoriales

126. Puesto que el artículo 2º del Decreto 461 de 2020 le otorga a los gobernadores y a los alcaldes la facultad para reducir las tarifas “de los impuestos de sus entidades territoriales”, conviene señalar que en este caso también resultan aplicables las consideraciones referentes a la autonomía de las entidades territoriales, a la posibilidad de intervención del legislador en materia impositiva y a la distinción entre fuentes endógenas y exógenas de los respectivos recursos.

127. En efecto, aun cuando los artículos 150-12 y 338 de la Constitución indican que el Congreso de la República, las asambleas y los concejos pueden crear impuestos, tratándose de las entidades territoriales, y en razón del carácter unitario de la república, se ha insistido en que los departamentos, los distritos y los municipios no son titulares de la soberanía fiscal que solo corresponde a la Nación.

128. En el caso de los impuestos, la conciliación entre el ejercicio de las competencias del nivel central y la autonomía de las entidades territoriales lleva a que la creación de los impuestos corresponda al legislador y a que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales puedan establecerlos para sus respectivos territorios, pero siempre de acuerdo con la Constitución y con la ley.

129. De esta manera, aunque los impuestos propios de las entidades territoriales deben ser autorizados legalmente, pueden ser administrados por los departamentos, distritos y municipios, lo cual significa que si resuelven establecerlos con fundamento en la ley que los crea, tienen la posibilidad de poner en práctica sus mecanismos presupuestales y de decidir respecto de su manejo, inversión y disposición, pues para ello las mencionadas entidades están amparadas por la autonomía territorial.

130. En este campo también se plantea lo concerniente al alcance de la intervención legislativa y en el caso de los impuestos propios de las entidades territoriales o que son de fuente endógena, dado que la injerencia del legislador debe ser apenas la necesaria e indispensable, hay lugar a considerar hasta dónde puede llegar el legislador al crear o autorizar el impuesto y qué le corresponde a las entidades territoriales cuando resuelven establecer el impuesto propio previamente creado por la ley.

131. Sobre este particular la jurisprudencia constitucional ha estimado que en virtud de la autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades territoriales, que no puede ser afectada en su núcleo esencial, el legislador debe limitarse a regular los aspectos generales, de modo tal que produzca una especie de marco normativo con base en el cual las asambleas y los concejos puedan normar los aspectos específicos del impuesto.

132. De acuerdo con algunos criterios jurisprudenciales, cuando el legislador establece impuestos del orden nacional debe señalar todos los componentes, de manera clara e inequívoca⁶⁹, mientras que, tratándose de impuestos de las entidades territoriales, “el Congreso deberá crearlos o autorizar su creación, pudiendo asumir además esa Corporación Legislativa una de tres alternativas para la determinación de los elementos constitutivos del tributo: *i*) que señale los elementos del tributo; *ii*) que fije algunos de los elementos del tributo y permita que asambleas y concejos señalen los restantes, y *iii*) que deje a las corporaciones públicas territoriales la fijación de los elementos del tributo que aquel ha creado”⁷⁰.

133. En cualquier caso, importa concluir que solo en el escenario presentado adquiere cabal sentido el artículo 338 de la Carta en cuanto prescribe que “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”, pues “si correspondiera únicamente al Congreso determinar todos y cada uno de los elementos de los tributos departamentales, distritales y municipales, carecería de eficacia la segunda expresión del precitado artículo Superior”⁷¹, según la cual “La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

134. De conformidad con lo que se acaba de exponer adquiere sentido la facultad que el Decreto 461 de 2020 le confiere a gobernadores y alcaldes para “reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales” directamente, es decir, sin tener que acudir a la respectiva corporación político administrativa de elección popular, y esto durante el régimen de excepción al que ha dado lugar la emergencia económica que, según el artículo 215 superior, en forma transitoria le permite al Ejecutivo “establecer nuevos tributos o modificar los

⁶⁹ Sentencias C-1097 de 2001 y C-504 de 2002.

⁷⁰ Sentencia C-1043 de 2003.

⁷¹ Sentencia C-1043 de 2003.

existentes”, mediante decretos que tengan relación “directa y específica” con el referido estado excepcional.

135. De conformidad con los términos empleados por el artículo 2º, la reducción de las tarifas procede respecto de los impuestos propios de las entidades territoriales, lo que ha llevado a quienes intervinieron en nombre de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga a preguntar si el vocablo “impuesto” debe ser entendido en su sentido estricto o si también incorpora las tasas y las contribuciones. Sobre este particular no se puede perder de vista que en el marco de un estado de excepción, como el de emergencia, las medidas que se adopten tienen también un carácter excepcional que las hace objeto de una interpretación restrictiva que, además, se atenga a lo efectivamente expresado en la disposición que las contiene. Las interpretaciones extensivas no se avienen a la índole excepcional de la medida y, de otra parte, la extensión reclamada en el escrito comentado tendría que hacerse al costo de entender que las tasas y las contribuciones están implícitamente incorporadas en la palabra “impuestos”, lo que no es viable tratándose de facultades que, por su condición extraordinaria, imponen estar a lo expresamente establecido y desechar lo implícito, más aún si lo implícito comporta una extensión del ámbito regulado.

136. Adicionalmente se debe tener en cuenta que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos obedece a la disminución de la actividad económica y a las dificultades que a causa de la pandemia podrían enfrentar los contribuyentes para cumplir sus obligaciones tributarias, lo que concuerda con las características de este tipo de tributo, pues el impuesto se cobra sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador, sin que el contribuyente reciba un beneficio específico, su pago es obligatorio y su cumplimiento puede ser forzado a través de la jurisdicción coactiva, a lo cual se añade que “observa la capacidad económica del contribuyente como valoración del principio de justicia y equidad, sin que por ello pierda su vocación de carácter general”⁷². Precisamente la disminución de la capacidad económica generada por la crisis justifica la facultad otorgada a gobernadores y alcaldes para reducir las tarifas, lo que, a su turno, facilita el cumplimiento de una obligación que puede ser forzado y que enfrenta problemas asociados a la pandemia.

137. Ahora bien, según lo anotado, el artículo 2º del decreto revisado faculta a los gobernadores y a los alcaldes para *reducir* las tarifas de los impuestos territoriales, mas no para fijarlas, porque la fijación de la tarifa de un impuesto es una competencia, en principio, amplia e ilimitada, mientras que la competencia para “reducir” es limitada y, por definición, supone que la tarifa haya sido previamente determinada.

138. En el escrito allegado al expediente por el Observatorio de Intervención Ciudadana de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, se llama la atención acerca de que solo pueden reducirse las tarifas de los impuestos de propiedad de los entes territoriales, lo que quiere decir que no

⁷² Sentencia C-155 de 2016.

pueden reducirse las tarifas de impuestos nacionales, como aquellos cedidos a departamentos o municipios. Así mismo se precisa que la reducción de las tarifas no podrá estar por fuera “del rango tarifario” adoptado por la normatividad que regule el respectivo impuesto territorial.

139. En este orden de ideas, cabe efectuar una precisión similar a la que se hizo respecto de la facultad para reorientar las rentas de destinación específica, pues a propósito de la reducción de las tarifas de los impuestos propios de las entidades territoriales también se debe precisar que el ejercicio ajustado a la Constitución de esta facultad en ningún caso comporta la modificación de las leyes, ordenanzas y acuerdos que hayan fijado las tarifas, por cuanto la reducción se predica de las tarifas previamente fijadas por los órganos competentes de conformidad con los artículos 300-4, 313-4 y 338 de la Carta, lo que, de otra parte, corrobora que no es posible la reducción por debajo de las tarifas mínimas establecidas por la autoridad competente para fijarlas.

140. Esta comprensión evita que la reducción de las tarifas de los impuestos propios de las entidades territoriales se transforme en una medida con tendencia a permanecer indefinidamente, circunscribe su ejercicio al ámbito competencial asignado a las autoridades departamentales, distritales y municipales, imprimiéndole, adicionalmente, el carácter temporal previsto en el artículo 215 superior que autoriza al ejecutivo para que, a propósito de la emergencia, establezca transitoriamente nuevos tributos o modifique los existentes”.

141. Ciertamente, tratándose de la temporalidad de la reducción de las tarifas de los impuestos propios de las entidades territoriales, el Decreto 461 de 2020 no contiene un señalamiento expreso, pero ha de tenerse en cuenta que el citado artículo 215 de la Constitución al autorizar al presidente de la República para establecer en forma transitoria nuevos tributos o modificar los existentes indica que estas medidas “dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”, predicado que puede extenderse a la habilitación que en materia tributaria les confiera el presidente de la República, actuando como legislador extraordinario, a gobernadores y alcaldes, debiéndose entender, entonces, que la medida comentada opera dentro del mismo ámbito de temporalidad y excepcionalidad, razón por la que si en el acto mediante el cual se adopta la reducción no se señala un término menor, esta dejara de regir al término de la siguiente vigencia fiscal.

La modificación del presupuesto durante los estados de excepción

142. El Decreto 461 de 2020 no solo involucra lo referente al principio de legalidad en materia tributaria, ya que también incide sobre la legalidad presupuestal al indicar, en su artículo 1º, que la facultad para reorientar las rentas de destinación específica de las entidades territoriales comporta la facultad, igualmente otorgada a gobernadores y alcaldes, “para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar”, aspecto este último que conduce a considerar lo atinente a las

modificaciones presupuestales y a la legalidad del presupuesto durante los estados de excepción.

143. Tratándose de la legalidad presupuestal, obligada resulta la cita del artículo 345 de la Constitución, de acuerdo con cuyas voces “en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos”, a lo que se añade que “tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

144. Del artículo citado se colige que el principio de legalidad en materia presupuestal rige para el presupuesto general de la Nación y para los presupuestos de las entidades territoriales a las cuales también en materia presupuestal cobija la expresión “en tiempo de paz” que, según la interpretación de la Corte Constitucional, implica que las reglas allí previstas pueden variar en tiempos de “no paz” o de perturbación institucional, porque ante el apremio de circunstancias excepcionales, es posible que, jurídicamente, las competencias normalmente conferidas al Congreso de la República pasen al presidente de la República⁷³ y lo propio cabe sostener de las competencias presupuestales de ordinario confiadas a asambleas y concejos que, respectivamente, pueden pasar a gobernadores y alcaldes si el presidente de la República, dotado de poderes extraordinarios, así lo autoriza como medida para hacer frente a las causas generadoras de la declaración de un estado de excepción.

145. Así las cosas, las modificaciones presupuestales que en situación de normalidad se regulan por la *ley orgánica del presupuesto* respecto del presupuesto de la Nación, en los términos del artículo 352 de la Constitución, y por las *normas orgánicas del presupuesto* respecto de las entidades territoriales, en los términos de los artículos 300-5, 313-5, 352 y 353 de la Constitución, en situaciones excepcionales quedan al alcance del Ejecutivo nacional y, por autorización de este, en su calidad de legislador extraordinario, podrían también ser realizadas por gobernadores y alcaldes en sus respectivos territorios. Los literales I) y II) del artículo 38 de la LEEE se refieren a las modificaciones presupuestales durante el Estado de Conmoción Interior y el parágrafo 2º de este precepto establece que esta es una de las facultades que solo puede ser atribuida al presidente, a los ministros, a los gobernadores o a los alcaldes. A partir de estas previsiones, esta Corte ha interpretado que también durante el Estado de Guerra Exterior y durante el Estado de Emergencia, el Presidente cuenta con la posibilidad de modificar el presupuesto⁷⁴ y, previa autorización por el legislador ordinario o extraordinario, también los gobernadores y alcaldes.

146. Respecto de la Emergencia Económica, la misma finalidad de la

⁷³ Sentencias C-329 y 330 de 1999.

⁷⁴ Sentencia C-376 de 1994.

institución así lo impone, puesto que se trata de arbitrar recursos con la mayor rapidez posible para atender de inmediato las necesidades surgidas de la crisis determinante de la declaración de ese estado excepcional, crisis que no podría enfrentarse eficazmente si las modificaciones presupuestales tuvieran que pasar previamente por el Congreso y, en su caso, por las asambleas departamentales o los concejos distritales y municipales⁷⁵.

147. La modificación presupuestal que directamente puede acometer el poder ejecutivo bajo un estado de excepción como el de emergencia económica no es ajena al principio de legalidad presupuestal, cuya observancia también se exige en situaciones de anormalidad institucional, porque, como lo ha explicado esta Corporación, los estados excepcionales están sometidos al derecho y, por lo tanto, existe un manejo de las finanzas públicas acorde con los estados de excepción que también se rige por principios presupuestales como el de legalidad y el de universalidad⁷⁶.

148. En efecto, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, aplicable en lo pertinente a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto de las entidades territoriales, conforme surge de los artículos 352 y 353 de la Carta, complementa lo normado en la LEEE sobre modificaciones presupuestales en tiempo de alteración del orden público político o económico, al disponer en sus artículos 83 y 84 que (i) durante los estados de excepción el Gobierno está facultado para efectuar los créditos adicionales y los traslados presupuestales pertinentes, debiéndose tener como fuente del gasto el decreto declaratorio del estado de excepción, y que (ii) en tales casos toda modificación del presupuesto debe ser informada al Congreso de la República dentro de los ocho días siguientes o a la iniciación del periodo de sesiones.

149. La modificación por el Ejecutivo del presupuesto de rentas y gastos durante los estados de excepción, “comprende tanto la facultad de realizar traslados como la de efectuar adiciones presupuestales” y las previsiones del Estatuto Orgánico del Presupuesto “inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del legislador de excepción en el marco de los principios propios de tal estatuto, en especial el de legalidad”, dado que “estos preceptos definen al decreto que declara el estado de excepción como la fuente del gasto público, lo que está en concordancia con los principios constitucionales aplicables a la ley de apropiaciones y contenidas en el artículo 346 Superior, como es la obligación de sustentar cada partida, entre otras causas, en ‘*un gasto decretado conforme a ley anterior*’”. A lo precedente se debe añadir que tanto las rentas que se hayan decretado, como los gastos generados por la ejecución de las labores desplegadas para el restablecimiento del orden público, deben ser incluidos dentro del presupuesto, “actividad que no es más que el acatamiento del principio de universalidad contenido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico”⁷⁷.

⁷⁵ Sentencia C-448 de 1992.

⁷⁶ Sentencia C-148 de 2003.

⁷⁷ Sentencia C-148 de 2003.

150. En conclusión, los principios de legalidad tributaria y presupuestal se aplican, en el marco del estado de emergencia, bajo los artículos 338, 345 y 346 de la Constitución, en cuanto circunscriben a los “tiempos de paz” la competencia tributaria y presupuestal del Congreso, las asambleas y los concejos, es decir, a los tiempos de normalidad institucional. Por lo anterior, la Corte Constitucional ha sostenido que durante los estados de excepción “otro centro de producción normativa y, en específico el Ejecutivo” puede crear y modificar impuestos o intervenir el presupuesto general de la Nación, cambiar la destinación de algunas rentas, reasignar partidas y realizar operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción⁷⁸.

151. En tiempos de no paz, como en los estados de emergencia, el artículo 215 de la Constitución autoriza expresamente al Gobierno Nacional para establecer nuevos tributos o modificar los existentes, lo cual implica necesariamente la facultad de modificar el presupuesto para efectos de introducirle los ajustes resultantes de dichas medidas tributarias.

152. La modificación del presupuesto de las entidades territoriales, sin embargo, no se encuentra regulada en la Constitución. El artículo 352 de la Constitución dispone sobre el particular que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, *modificación y ejecución* de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, en cuyo desarrollo y en concordancia con los artículos 300-5 y 313-5, el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 establece que *las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.*

153. La Ley Orgánica del Presupuesto, sin embargo, nada dispuso respecto de las modificaciones de los presupuestos de las entidades territoriales durante los estados de excepción, lo que principalmente se debe a que tanto en la Constitución como en la ley se ha diseñado un modelo de autonomía territorial para tiempos de normalidad.

154. Así surge, por ejemplo, del ya citado artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, de acuerdo con cuyo tenor literal “Los créditos adicionales y traslados del Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale”, teniéndose al decreto “que declare el estado de excepción respectivo” como fuente de gasto público.

155. Por su parte, el artículo 84 del mismo Estatuto señala que “cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la

⁷⁸ Sentencia C-434 de 2017.

Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización” y que en caso “de que no se encuentre reunido el Congreso deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente periodo de sesiones”.

156. Aunque las disposiciones transcritas están concebidas desde la perspectiva unitaria y central de los estados de excepción y de los poderes conferidos al Presidente de la República, la adaptación del Estatuto Orgánico del Presupuesto a la tramitación, aprobación y manejo de los presupuestos de las entidades territoriales en lo que fuere pertinente, permite la aplicación a los presupuestos de departamentos, distritos y municipios, del tratamiento excepcional de la modificación del presupuesto previsto para los estados de excepción en el nivel nacional y, en particular, de los artículos 83 y 84 del Decreto 111 de 1996, si así lo regulan en sus normas orgánicas del presupuesto las entidades territoriales.

157. En tal caso, gobernadores y alcaldes deberán informar a las respectivas asambleas o concejos toda modificación al presupuesto de sus entidades territoriales dentro de los ocho días siguientes a su realización, para que el correspondiente órgano representativo pueda derogar o modificar las disposiciones, según su competencia constitucional y en caso de que la corporación no se encuentre reunida se deberá informar dentro de los ocho días de iniciación del siguiente periodo de sesiones.

158. Los estados de excepción, como ya se dijo, se encuentran regulados en la Constitución bajo una concepción unitaria y centralista, correspondiéndole al legislador, dentro de su amplio margen de configuración política del ordenamiento jurídico, regular los instrumentos de intervención que en determinadas circunstancias excepcionales sean susceptibles de atribuir a las entidades territoriales, como en efecto lo hizo en la LEEE.

159. No queda duda, entonces, que, durante los estados de excepción, el Presidente, en desarrollo del Estado de Emergencia, puede facultar de manera específica a gobernadores y alcaldes para modificar el *presupuesto de rentas y gastos* de sus respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.). El decreto legislativo, en consecuencia, complementa las normas orgánicas del presupuesto de las entidades territoriales, al autorizar a gobernadores y alcaldes para realizar las modificaciones necesarias en sus presupuestos de rentas y gastos del año 2020.

160. La necesidad de la facultad de reorientar rentas de destinación específica y, en general, de modificar el presupuesto, encuentra un fundamento en el hecho de que cualquier aplicación, compromiso o inversión de recursos en forma diferente a la señalada en el presupuesto, podría configurar un delito contra la

administración pública, que impediría atender la emergencia, en cuanto los gastos que ella demanda evidentemente no fueron objeto de apropiaciones presupuestales.

161. No obstante, asambleas y concejos conservan todas las competencias diferentes a las que en razón de la emergencia se trasladan a gobernadores y alcaldes y, por supuesto, las atinentes al control político. A estos controles se suman otros como el automático de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control fiscal ejercido en los términos del artículo 267 de la Carta o el control de carácter disciplinario.

162. En armonía con lo precedente debe precisarse que la adaptación de las normas concernientes al manejo de excepción a las entidades territoriales parte del supuesto de que el presidente de la República, como titular único y exclusivo de las facultades extraordinarias surgidas al amparo del estado de emergencia económica, haya autorizado a los gobernadores y a los alcaldes para efectuar las modificaciones presupuestales orientadas a atender la problemática surgida de la crisis, como lo hace el Decreto 461 de 2020 que, en realidad, colma un vacío de las normas orgánicas de los presupuestos de las entidades territoriales que no prevén el manejo de las modificaciones presupuestales durante tiempos de anormalidad institucional.

163. Es de destacar que la habilitación conferida a gobernadores y alcaldes no se refiere a la expedición del presupuesto, sino tan solo a su modificación que, conforme se ha indicado, solo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal y, de otra parte, se debe poner de manifiesto que la reducción de las tarifas de los impuestos propios de las entidades territoriales, autorizada en el artículo 2º del decreto examinado también implica la facultad de modificar los presupuestos de departamentos, distritos y municipios, para afectos de introducirles los ajustes resultantes de las medidas tributarias que se adopten en ejercicio de esa facultad.

164. Habida cuenta de lo anterior, es menester reiterar que la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales deberá mantenerse dentro del rango determinado por las normas que hayan fijado las tarifas, a lo cual procede añadir que, para evitar la arbitrariedad, la medida adoptada por gobernadores y alcaldes en ejercicio de esta facultad deberá (i) respetar los principios que rigen el sistema tributario, (ii) reflejarse en el presupuesto de ingresos a efectos de mantener el equilibrio presupuestal y (iii) atender los criterios de equidad y progresividad.

EL CONTROL MATERIAL DEL DECRETO 461 DE 2020

165. Hechas las anteriores consideraciones procede adelantar el control de constitucionalidad sobre los aspectos materiales de conformidad con los juicios a los que se ha hecho referencia en la parte general y de los cuales el primero es el de **finalidad**, tendiente a establecer si las medidas adoptadas en los Decretos que desarrollan el estado de emergencia sirven al propósito de neutralizar las

causas del estado excepcional, así como a evitar la extensión de sus efectos. Se sabe que la veloz expansión del COVID-19 tiene incidencias negativas en múltiples ámbitos y que, por lo tanto, a la protección de la salud debía seguir la prevención o el tratamiento de diversos trastornos sociales y económicos, y siempre con el debido respeto a los derechos humanos aconsejado por organizaciones e instancias internacionales de distinto nivel.

166. Ya en la motivación del Decreto 417 de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia, se dejó constancia de las proyecciones de los costos que el sistema de salud tendría que asumir para evitar o tratar el contagio y se trazó un panorama de las repercusiones económicas de la crisis, palpables, entre otras variables, en la afectación del desempeño de las empresas, la disminución del ingreso de los asalariados y de los independientes, la incertidumbre de los mercados, los riesgos asociados al progresivo aumento del desempleo, la acentuación del desequilibrio fiscal, la caída del sector turístico y el desplome del aeronáutico y todo esto con una tendencia al agravamiento, perceptible, además, en otros escenarios que irían sumando sus vicisitudes a la situación ya de por sí grave e inusual.

167. Según lo consignado en el Decreto declaratorio, la magnitud y la profundidad del desbarajuste, constatado o previsible, demandan la acción efectiva e inmediata de las personas, de las empresas y de los gobiernos, que se ven precisados a obtener partidas adicionales destinadas a responder a las mayores necesidades sociales y económicas derivadas de los traumatismos causados por la vertiginosa difusión del coronavirus, habida cuenta de que la atención del problema suscitado requiere de la inmediata disposición de recursos líquidos para proteger al sector salud, apoyar a la industria y al comercio del país, absorber las pérdidas económicas y los efectos sobre la fuerza laboral.

168. Tratándose del ámbito tributario, la motivación del Decreto Legislativo 417 de 2020 hace hincapié en aspectos tales como la indispensable alteración del calendario para el pago de las correspondientes obligaciones o la urgencia de aliviar los compromisos que se tengan con el fisco mediante la adopción de medidas extraordinarias que puedan tener el deseable efecto de morigerar las condiciones del cumplimiento en favor de los contribuyentes afectados por la crisis.

169. Aunque en el Decreto declaratorio se hace especial énfasis en las necesidades del gobierno central, se debe tener en cuenta que el Estado de Emergencia fue declarado en todo el territorio y que en virtud del alcance nacional de esa declaración, en la motivación del Decreto 461 de 2020 se hace énfasis en la atención y el concurso de las entidades territoriales y en la indispensable adopción de medidas extraordinarias que involucren a departamentos, distritos y municipios en la financiación de acciones “para enfrentar las consecuencias adversas económicas y sociales generadas por esta pandemia”.

170. Dada esa apremiante colaboración de los entes territoriales en las soluciones exigidas por las variadas facetas de la crisis, en el decreto sometido a examen se hace mención de las limitaciones presupuestales que en el orden territorial impiden la asignación efectiva y urgente de los recursos “que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020”, y también de la afectación del empleo y de los ingresos de los comerciantes y empresarios que dificulta el cumplimiento de los compromisos adquiridos antes de que se hubiese desatado la crisis.

171. De acuerdo con las circunstancias anotadas, en la motivación del Decreto 461 de 2020 se deja constancia de la conveniente flexibilización del manejo presupuestal en los departamentos y municipios, dado que el estricto acatamiento de los trámites ordinarios en lo que tiene que ver con las rentas de destinación específica creadas por leyes, ordenanzas o decretos, impiden la asignación eficiente de los recursos a la atención de los problemas originados en la rápida expansión del coronavirus. De otra parte, en la exposición de los motivos se consigna que la flexibilización de requisitos también debe comprender la posibilidad de disminuir las tarifas de los impuestos territoriales, a fin de hacer frente al impacto económico negativo de la crisis, que se percibe especialmente en los hogares más vulnerables.

172. En concordancia con lo expuesto en el Decreto 461 de 2020, el Gobierno nacional adoptó dos medidas, a saber: (i) la facultad otorgada a gobernadores y alcaldes para reorientar directamente, es decir, sin la autorización previa de asambleas y concejos, las rentas de destinación específica de las correspondientes entidades territoriales y (ii) la facultad igualmente conferida a los gobernadores y alcaldes para reducir de modo directo las tarifas de los impuestos de departamentos, distritos y municipios.

173. En ambos casos el ejercicio de la facultad otorgada se condiciona a que las actuaciones estén orientadas a hacer frente a las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia, debiéndose precisar que en el artículo 1º la condición a la que se hace referencia aparece expresamente prevista, mientras que en el artículo 2º se omitió el condicionamiento explícito, lo que no significa que la facultad otorgada a los gobernadores y a los alcaldes para reducir las tarifas de los impuestos de sus respectivas entidades territoriales no tenga por finalidad responder a las causas determinantes de la declaración del estado de emergencia y a sus consecuencias.

174. En efecto, según lo enuncia el título del propio Decreto 461 de 2020, “la reducción de tarifas de impuestos territoriales” también se adopta como medida “en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, lo que luego se desarrolla en los considerandos, al hacer referencia a una de las manifestaciones de la crisis, consistente en que la “afectación del empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios” disminuye “los ingresos de los habitantes”, lo cual, a su turno, altera las condiciones “para el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos”, entre los que se

encuentran los de carácter tributario, situación que amerita la promoción de “mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos”.

175. En forma más directa, los dos últimos considerandos aluden a la reducción de las tarifas de los impuestos de las entidades territoriales, medida para la cual esas entidades tienen facultades ordinarias que, sin embargo, no pueden ejercerse ahora en la forma prevista si lo que se busca es afrontar de manera inmediata “el impacto económico en los hogares más vulnerables”, razón por la cual “se hace necesario facultar temporalmente a los gobernadores y alcaldes” para que “si lo consideran pertinente”, procedan directamente a reducir las tarifas fijadas, “sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales”. A continuación se somete el ejercicio de las dos medidas adoptadas a los mandatos constitucionales que deben ser tenidos en cuenta por los gobernadores y alcaldes, a fin de que obren “con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020 (...)”.

176. Lo anterior demuestra que ambas medidas son acordes con el propósito de responder a la crisis caracterizada en el decreto declaratorio y de impedir la extensión de sus efectos, por todo lo cual la normatividad de desarrollo ahora analizada supera el juicio de finalidad, a propósito del cual es importante consignar la respuesta a la solicitud de condicionamiento de la constitucionalidad de la expresión “causas que motivaron la declaración del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020”, contenida en el decreto bajo estudio, que es formulada en la intervención enviada con destino a este expediente digital por el Instituto de Estudios Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia.

177. El análisis de la motivación incorporada en el decreto declaratorio y de los considerandos del Decreto 461 de 2020 en la forma en que se acaba de efectuar, demuestra que no es necesario el condicionamiento solicitado, porque aun cuando es cierto que la expresión transcrita contiene un concepto jurídicamente indefinido, no lo es menos que tal concepto es determinable, toda vez que se trata de trasladar, adicionar o modificar el presupuesto o de realizar las demás operaciones presupuestales a que haya lugar para enfrentar las consecuencias de la pandemia, en cuanto factores determinantes de la declaración del estado de emergencia que tienen diversas y todavía no del todo previsible manifestaciones en los distintos lugares de la geografía nacional, por lo cual se requiere la colaboración de los gobernadores y de los alcaldes, cuya cercanía con las gentes y con las necesidades locales les ubica en posición óptima para apreciar las circunstancias en sus respectivas jurisdicciones, así como para adoptar las medidas que consulten la manera como se experimenta la crisis en cada lugar, pues la diversidad de la experiencia, de los medios y de los recursos torna difícil uniformar la respuesta y hacerla imperativa desde el nivel central.

178. Dada la cercanía que el juicio de finalidad mantiene con el de **conexidad material**, las consideraciones precedentes constituyen una base segura para determinar si las dos medidas contempladas en el Decreto 461 de 2020 se encuentran relacionadas con las causas generadoras del estado de emergencia. En cuanto hace a la perspectiva externa de la conexidad se acaba de hacer referencia al decisivo impacto de la pandemia originada en la rápida expansión del coronavirus en el sistema de salud y a los desarreglos actuales o previsibles en la economía y en la sociedad que de modo general fueron tenidos en cuenta para declarar el estado excepcional mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020, en cuya parte motiva se anunció la adopción de medidas urgentes para paliar la complicada situación en cada uno de los ámbitos en los que llegaron a experimentarse las repercusiones negativas de la crisis.

179. En el mismo decreto declaratorio con mayor grado de especificación se aludió a la búsqueda imperiosa de recursos líquidos que pudieran destinarse a solventar los variados problemas suscitados, así como al indispensable alivio de las obligaciones de diversa índole, cuyo cumplimiento se viera afectado por las consecuencias desfavorables de la progresiva expansión de la pandemia. A partir del señalamiento de estos dos aspectos se avanzó hacia el campo de la tributación en el que durante las situaciones de emergencia ha sido común hallar soluciones para la falta de recursos y para obtener alivios cuando se trata de ayudar a la recuperación de personas afectadas o de sectores golpeados por diversas crisis.

180. En efecto, las incidencias desfavorables de calamidades públicas de variado signo en las que tuvieron su causa estados de emergencia económica han dado lugar a la adopción de medidas que suelen consistir en operaciones presupuestales como adiciones, modificaciones, traslados u otras caracterizadas por un común denominador, cual es la imperiosa consecución de recursos que deben arbitrarse al costo de flexibilizar trámites ordinarios, de revisar destinaciones previamente fijadas, de aumentar la carga impositiva o de aliviarla dependiendo de los objetivos perseguidos en el marco de las condiciones excepcionales.

181. Buena parte de las medidas presupuestales y de las tributarias adoptadas para hacer frente a los fenómenos causantes de una emergencia comprometen el presupuesto general de la Nación o los tributos y contribuciones del orden nacional, pero en esta oportunidad el Decreto 461 de 2020 involucra recursos y tributos de las entidades territoriales, debido a las “limitaciones presupuestales” que en departamentos, distritos y municipios impiden la asignación inmediata de recursos destinados a atender los efectos de la crisis.

182. El Decreto 461 de 2020 concreta para el orden territorial las referencias generales contenidas en el decreto declaratorio y en materia de recursos dispone las condiciones para su urgente consecución mediante el otorgamiento a gobernadores y alcaldes de una facultad extraordinaria para reorientar las rentas de destinación específica de las correspondientes entidades territoriales y,

tratándose del alivio de las obligaciones tributarias, les confiere otra facultad consistente en la posibilidad que alcaldes y gobernadores tienen para reducir las tarifas de los impuestos propios de departamentos, distritos y municipios con miras a enfrentar la crisis y sus efectos.

183. Así, aun cuando la declaración del Estado de Emergencia lo fue para todo el territorio nacional, es evidente que la crisis no necesariamente repercute de similar manera en todos los departamentos, distritos y municipios, debido a la diversidad palpable en sus condiciones, en la mayor o menor disponibilidad de medios e infraestructuras para enfrentar la crisis, en el nivel de exposición de sus habitantes al contagio o en el grado de eficacia de las medidas adoptadas en cada lugar para evitar o contener la propagación.

184. De esta manera, debido a que la crisis y sus efectos no tienen idéntico alcance en los diferentes departamentos, distritos y municipios, y a que las posibilidades de enfrentarla tampoco son iguales, es importante reconocer cierto margen de actuación a los mandatarios locales, a fin de que, evaluadas las circunstancias de sus poblaciones y territorios, puedan proceder directamente ejercitando las facultades que el Decreto 461 de 2020 les concede y mediante las cuales se les ubica en mejores condiciones para responder a la situación crítica en la que tuvo su origen la declaración del estado excepcional que nos ocupa.

185. En este caso el cumplimiento del requisito de conexidad material externa se acredita gracias a un proceso de sucesivas especificaciones que conduce de las consideraciones generales acerca de las causas que condujeron a la declaración del estado de emergencia a la motivación concreta y centrada en las manifestaciones de la crisis en departamentos, distritos y municipios, así como en la necesidad de obtener rentas para dedicarlas a la atención de la emergencia. El paso de lo general a lo concreto está guiado por un hilo conductor que vincula las medidas adoptadas en el Decreto 461 de 2020 a los motivos explícitos contenidos en el Decreto declaratorio.

186. Una vez identificados el ámbito territorial, el manejo presupuestal y tributario concerniente a departamentos y municipios, las limitaciones impuestas al manejo presupuestario que dificultan la consecución y destinación de los recursos para hacer frente a las repercusiones de la situación crítica en los respectivos territorios, así como los efectos negativos de la pandemia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, las medidas consistentes en las facultades otorgadas a gobernadores y alcaldes para la reorientación de las rentas de destinación específica y la reducción de las tarifas de los impuestos de las mencionadas entidades territoriales, pueden juzgarse adecuadas a la situación descrita en la motivación del Decreto 461 de 2020 que, por lo tanto, guarda un vínculo innegable con el articulado, lo que es indicativo de la superación del juicio de conexidad material también desde el punto de vista interno.

187. En virtud del **juicio de motivación suficiente** se busca penetrar en las

razones aducidas por el Presidente de la República para justificar las medidas tomadas en los Decretos de desarrollo, a fin de verificar si al adoptarlas ha apreciado los motivos que sustentan el régimen de excepción impuesto. En el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, el escrutinio que a propósito de los juicios anteriores se ha realizado sobre la motivación del decreto declaratorio y de la correspondiente al Decreto 461 de 2020 demuestra que las razones expuestas en este último constituyen una especificación de las más generales vertidas en el primero, a las cuales es posible remitirlas.

188. El vínculo de los motivos tenidos en cuenta en el Decreto ahora analizado con los expresados al declarar la emergencia y el consiguiente arraigo de las medidas de desarrollo en las causas determinantes de la declaración del estado excepcional, prueban la debida apreciación de los motivos que llevaron a conferirle a los gobernadores y a los alcaldes facultades que directamente les permitan reorientar las rentas de destinación específica de departamentos distritos y municipios y reducir las tarifas de los impuestos propios de estas entidades territoriales.

189. En efecto, el itinerario que va desde la identificación de la rápida expansión del nuevo coronavirus como principal causa del estado de emergencia declarado, pasando por la incidencia negativa de la pandemia en el sector salud, hasta la consideración de los múltiples traumatismos de carácter económico y social desatados a raíz de esta crisis, ha conducido a concretar ámbitos en los que se debe facilitar la atención inmediata de los distintos problemas, así como sectores de los que es posible obtener los recursos indispensables para sortear la situación crítica.

190. Las medidas adoptadas mediante el Decreto 461 de 2020 están enfocadas en los departamentos, los distritos y los municipios, así como en lo atinente a los presupuestos y a la tributación de estas entidades territoriales, en las cuales, según la motivación, se han encontrado limitaciones presupuestales que impiden la destinación de recursos a la atención urgente de las necesidades surgidas de la pandemia y también la existencia de poblaciones vulnerables y de personas afectadas y con dificultades para cumplir diversas clases de obligaciones y, entre ellas, las de carácter tributario, lo que evidencia una apreciación de los motivos que la Corte juzga apropiada.

191. En relación con este punto falta señalar que en esta ocasión no se advierte que las facultades para reorientar recursos y para reducir las tarifas de los impuestos de departamentos y municipios limiten derechos fundamentales, siendo del caso indicar que el efecto puede ser el contrario a la limitación, pues la aplicación de las medidas por gobernadores y alcaldes podría resultar favorable a la efectiva vigencia de los derechos de rango fundamental que hayan sufrido afectaciones a causa de las repercusiones de la crisis.

192. En armonía con lo precedente cabe afirmar también que las medidas que el Decreto 461 de 2020 establece no comportan suspensión ni vulneración de derechos fundamentales y que por este aspecto superan **el juicio de ausencia**

de arbitrariedad, que adicionalmente pretende asegurar que no se interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni se supriman o modifiquen los organismos o funciones básicas de acusación o juzgamiento, nada de lo cual acontece en este caso, pues ninguna de las facultades conferidas a los gobernadores y a los alcaldes incide en materias que puedan tener por efecto las interrupciones, supresiones y modificaciones que se deben evitar al adoptar cualquier medida en desarrollo de un Estado de Emergencia.

193. Conforme ha sido destacado más arriba, aunque los estados de excepción justifican la implementación de medidas extraordinarias también están sometidos a las pautas fijadas en el ordenamiento jurídico y por eso, aún bajo el régimen especial al que dan lugar, es impostergable mantener la vigencia del Estado de Derecho que, de acuerdo con el análisis hasta aquí adelantado, no se percibe vulnerado por el contenido del Decreto 461 de 2020, motivo por el cual es posible entender superadas las exigencias propias del juicio de ausencia de arbitrariedad.

194. Importa responder aquí a la inquietud planteada por la Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia, CONFADICOL, que en su escrito de intervención solicita la inconstitucionalidad del decreto examinado por estimar que las medidas en él contenidas interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, pues les permiten a los gobernadores y alcaldes modificar unilateralmente los presupuestos de sus entidades territoriales, esto es, pretermitiendo los trámites que deben surtirse en asambleas y concejos distritales y municipales, lo que, en su criterio, está prohibido constitucionalmente y menoscaba el principio de legalidad presupuestal.

195. Al respecto es de interés remitir a lo ya consignado en la parte general de estas consideraciones, para advertir que la Confederación interviniente basa su concepto en sentencias que explican las reglas del manejo presupuestal en tiempos de normalidad, pero no en tiempos de alteración institucional⁷⁹. El artículo 345 superior dispone la inevitable intervención de los órganos de representación popular en “tiempo de paz”, mas no durante los estados de excepción en los que la modificación del presupuesto nacional se traslada al poder ejecutivo que, en procura de los recursos para atender la situación de anormalidad, puede actuar sin que se precise de la intervención previa del Congreso y, en el presente caso, en virtud de la medida adoptada por el decreto objeto de control, a los gobernadores y alcaldes en el nivel territorial sin la autorización previa de asambleas y concejos.

196. La interpretación que ha prohiado esta Corte ha puesto de presente que el ordenamiento jurídico prevé un manejo excepcional del presupuesto propio de las épocas de perturbación institucional y del cual dan cuenta artículos como el 38 literales 1) y 2) de la LEEE o como los artículos 83 y 84 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que parten de la base del traslado de la competencia

⁷⁹ Al respecto citan las Sentencias C-772 de 1998 y C-685 de 1996.

para modificar el presupuesto al poder ejecutivo durante los estados de excepción. Tal manejo excepcional está diseñado para que aun en las circunstancias de alteración del orden rijan los principios de legalidad y universalidad presupuestal.

197. Así, el decreto declaratorio del estado de excepción es tenido como fuente del gasto y de la modificación del presupuesto bajo los estados excepcionales y se debe avisar al Congreso de la República para que ejerza el control político y esté en condiciones de decidir sobre la derogación o la modificación de la medida presupuestal adoptada en tiempos de no paz. Lo mismo cabe predicar de las asambleas y de los concejos que, aun cuando desprovistos por el decreto legislativo objeto de control de la competencia para autorizar las modificaciones al presupuesto, no son despojados de las atribuciones que les permiten adelantar el control político de las actuaciones desplegadas por gobernadores y alcaldes en ejercicio de las mencionadas autorizaciones.

198. Lo anterior indica que los estados de excepción están sometidos al derecho y que, al poner en manos del poder ejecutivo la facultad para modificar directamente el presupuesto, se responde a circunstancias anormales que imponen la rápida consecución de recursos para ser aplicados, de inmediato, a la problemática surgida de la crisis, mediante una gestión orientada al servicio de los intereses generales y ceñida a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que, según el artículo 209 de la Carta, guían el desarrollo de la función administrativa.

199. En el contexto de un estado de emergencia declarado en todo el territorio y cuyas repercusiones se perciben de modo distinto en los diversos lugares de la geografía nacional, adquiere gran relevancia la coordinación del nivel central y del territorial de acuerdo con principios como el de concurrencia que, a partir de actuaciones diferenciadas, apuntan a la misma finalidad de conjurar la crisis y de impedir la extensión de sus efectos, gracias a la utilización de recursos en favor de personas vulnerables y de la protección de derechos como la vida, la salud o la integridad, todo lo cual potencia la realización de los fines del Estado establecidos en el artículo 2 superior y vigentes durante los estados de excepción. No hay lugar, entonces, a la declaración de inconstitucionalidad solicitada.

200. En cuanto hace al **juicio de intangibilidad** es pertinente sostener que la apreciación general acerca de la situación de los derechos fundamentales vertida en las precedentes consideraciones puede dar razón del cumplimiento de las condiciones que en virtud de él se exigen, ya que el Decreto 461 de 2020 no se muestra contrario a los derechos que, con fundamento en los artículos 93 y 214 superiores, no admiten restricciones ni siquiera durante los estados de excepción.

201. Los referidos derechos han sido enunciados en la parte general de estas consideraciones y al contrastar con ellos las facultades concedidas a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica y

reducir las tarifas de los impuestos de departamentos y municipios, no se evidencia afectación alguna de su intangibilidad, ni de la correspondiente a sus mecanismos judiciales de protección, advirtiéndose más bien, en sentido contrario, que el ejercicio de las facultades mencionadas podría revertir en beneficio de esos derechos, porque si llegaran a resultar afectados por la crisis, cualquier medida que enfrente la situación crítica y contribuya a impedir la extensión de sus efectos puede ser útil a su eficacia y al mantenimiento de su intangibilidad.

202. Por su parte, el **juicio de no contradicción específica** está destinado a constatar que las medidas adoptadas no contradigan la Constitución y los tratados internacionales, ni desconozcan el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el estado de emergencia. Sobre este particular, la Corte encuentra que genera especial atención el tema de la autonomía de las entidades territoriales que, además, adquiere singular relevancia tratándose del presupuesto y de la tributación en departamentos, distritos y municipios.

203. Cuando a propósito de un Estado de Emergencia, el presidente de la República adopta medidas que directamente comprometen tributos de distinta clase, lo usual es que ese manejo directo recaiga sobre contribuciones e impuestos del orden nacional, a diferencia de lo que acontece con el decreto ahora sometido a control, por obra del cual el presidente faculta a gobernadores y alcaldes para actuar directamente respecto de rentas y tributos propios de las entidades territoriales.

204. Como se ha visto, las medidas contenidas en el Decreto 461 de 2020 recaen sobre las rentas de destinación específica de las entidades territoriales que pueden ser reorientadas por gobernadores y alcaldes, a quienes adicionalmente se les autoriza para reducir las tarifas de los impuestos de sus respectivas entidades. Aunque es evidente que en este caso la aludida reorientación y la reducción de tarifas involucran la ejecución presupuestal y los tributos de departamentos y municipios, se debe anotar que las operaciones correspondientes pueden ser llevadas a cabo por los respectivos mandatarios locales sin necesidad de la autorización previa de asambleas y concejos.

205. En otros términos, el Presidente de la República no dispone de las rentas de destinación específica y de los impuestos de las referidas entidades territoriales, por lo cual cabe predicar que no hay una intervención directa suya en campos reservados al dominio de departamentos y municipios y que, al confiar la reorientación de las rentas y la reducción de las tarifas de los impuestos locales a gobernadores y alcaldes, queda a salvo la autonomía de los entes territoriales.

206. Sin embargo, cabría aducir que la comentada autonomía sufre mengua debido a la pretermisión de las intervenciones de asambleas y concejos que están dispuestas en el ordenamiento y hacen parte de la autonomía territorial, por lo cual el presidente de la República no podría adoptar medidas que comporten la omisión de las autorizaciones de los entes colegiados de

representación local.

207. Respecto de este punto interesa puntualizar que las autorizaciones conferidas a gobernadores y alcaldes no se refieren específicamente a competencias que la Constitución hubiere atribuido a las corporaciones político administrativas de elección popular, pues no se trata de facultades para determinar el destino de las rentas, expedir el presupuesto ni para fijar la tarifa de los impuestos. Las medidas previstas en el decreto legislativo objeto de control hacen referencia a autorizaciones para “reorientar” rentas de destinación específica, “reducir” las tarifas de los impuestos y “modificar” los presupuestos, todo lo cual presupone que las corporaciones político administrativas de elección popular previamente han señalado el destino de las rentas, fijado la tarifa de los impuestos y expedido los respectivos presupuestos.

208. Ya en el Decreto declaratorio se expuso que en razón de la magnitud del problema, de sus múltiples incidencias y de la cantidad de cuestiones comprometidas, al adoptar cada medida se debe procurar el mantenimiento de un equilibrio difícil de obtener. Así pues, en esta oportunidad no se trata de plantear una irremisible contraposición entre las competencias del ejecutivo nacional y la autonomía de las entidades territoriales, sino de relieves el papel de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, cuando en el contexto de un estado unitario deben ser protegidos los asuntos nacionales y, se trata, por lo tanto, “de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos”, motivo por el cual, “generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes”⁸⁰.

209. Suele, entonces, presentarse una interacción por obra de la cual, a raíz de la declaración de un estado de emergencia, medidas que solo comprometen el presupuesto general de la Nación o recursos del nivel central pueden estar destinadas a afrontar situaciones críticas en determinados departamentos o municipios que, por ejemplo, hayan sido afectados por una calamidad pública circunscrita a sus respectivos territorios, pero puede también tratarse de medidas que comprometan presupuestos o recursos de las entidades territoriales cuyo manejo concierna a las autoridades locales, a algunas de las cuales se les facilitan las condiciones para proceder a una disposición inmediata, mediante la flexibilización o simplificación de trámites ordinarios.

210. En ese último supuesto encajan las medidas contenidas en el Decreto 461 de 2020, de las que cabe afirmar que no desconocen la autonomía de departamentos y municipios por una razón adicional, consistente en que se trata de facultades pasibles de ejercerse o no y que, en caso de ser ejercidas, dan lugar a un margen de apreciación que le permite a cada gobernador y a cada alcalde ponderar las circunstancias de su respectiva entidad en lo que hace a los recursos y a las necesidades que se deben atender, aunque siempre teniendo como mira la superación de la crisis o la contención de sus efectos.

⁸⁰ Sentencia C-004 de 1993.

211. La autonomía de las entidades territoriales no se ve afectada, porque la reorientación directa de las rentas de destinación específica y la reducción de las tarifas de los impuestos de departamentos, distritos y municipios, no les son impuestas a gobernadores y alcaldes con un inexorable carácter obligatorio, puesto que, obrando dentro de la autonomía que les corresponde, pueden apreciar la situación y decidir acerca de las medidas a tomar y de las personas, ámbitos o sectores a los que se dirijan, ya que en este aspecto tampoco se presenta una imposición inescusable y se favorece la ponderación de las condiciones propias de la entidad territorial de que se trate con un límite obvio, cual es el actuar en el marco de la Emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

212. El juicio de no contradicción específica puede darse por superado en esta ocasión y, además, porque en la normatividad analizada no se advierte desmejora de los derechos sociales de los trabajadores, como que las medidas comentadas tratan de otras materias, lo que no impide que su implementación eventualmente redunde en beneficio de esta clase de derechos, habida cuenta de la afectación de empresas y trabajadores a causa de la vertiginosa expansión del nuevo coronavirus.

213. El artículo 12 de la LEEE establece el llamado **juicio de incompatibilidad** por el cual se dispone un criterio de control sobre el presidente de la República, precisado a expresar las razones en las que se cimienta la incompatibilidad con el estado de excepción de las leyes que sean suspendidas en desarrollo de la respectiva declaración y para hacer frente a los motivos que la causaron, de manera que sobre el Ejecutivo nacional pesa la exigencia de indicar expresamente cuáles son los ordenamientos concretos que resultan antagónicos con el estado de excepción, a fin de facilitar el control constitucional y de no generar indeterminación, incertidumbre o inseguridad jurídica por omitir esa manifestación expresa o por valerse de fórmulas generales, tales como la tradicional “quedan suspendidas todas las leyes que sean contrarias”, utilizada en otras épocas.

214. Es necesario precisar que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, las medidas adoptadas en los decretos legislativos de desarrollo pueden resultar en la afectación de leyes e incluso de normas de otra índole, aunque de ello no se haga mención explícita en la motivación⁸¹. A juicio de la Corte, si bien las medidas establecidas resultan incompatibles con el régimen ordinario tributario y de ejecución presupuestal, como las ordenanzas o los acuerdos por cuya virtud fueron adoptadas las normas orgánicas del presupuesto en departamentos, distritos y municipios, puesto que ese régimen no contiene respuestas a los estados de excepción, en estricto sentido cabría advertir que el decreto legislativo complementa las normas orgánicas del presupuesto de las entidades territoriales, al autorizar a gobernadores y alcaldes para realizar las modificaciones necesarias en sus presupuestos de rentas y gastos del año 2020.

⁸¹ Sentencias C-466 y C-434 de 2017.

215. En lo concerniente a otros tipos de normas, con carácter previo es menester recordar que, según los numerales 4° y 5° del artículo 300 de la Constitución, corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas “Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de funciones departamentales” y “Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos”, al paso que el artículo 313 superior establece, en sus numerales 4° y 5°, que a los concejos les compete “Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales” y “Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”. Aunque a primera vista pudiera pensarse que el decreto examinado es incompatible con preceptos como estos, resulta indispensable acotar que las facultades que en materia presupuestal se les han asignado por la Constitución, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y otros preceptos concordantes a las corporaciones de representación popular, son aplicables en tiempos de paz, mas no durante los estados de excepción, debido a lo cual las normas correspondientes no son incompatibles con lo previsto en el decreto legislativo ahora revisado.

216. Idéntico razonamiento puede sostenerse respecto de algunas normas de carácter legal y, en especial, de los artículos 32.6 y 32.9 de La ley 136 de 1994 que, respectivamente, le atribuyen a los concejos las funciones para “Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley” y “Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo”. En este mismo sentido y tratándose de las asambleas, procede citar los artículos 60.7 y 62.1 del Decreto Ley 1222 de 1986 que, en su orden, les confieren funciones destinadas a “Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del Departamento, con base en el proyecto presentado por el Gobernador y de acuerdo con las correspondientes normas legales” y a “Establecer y organizar los impuestos que se necesiten para atender a los gastos de la administración pública, con arreglo al sistema tributario nacional (...)”.

217. Adicionalmente, es importante destacar que en las motivaciones del Decreto 461 de 2020 el Gobierno nacional precisó que “se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias, señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario (sic) una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto”.

218. Más adelante el Gobierno puntualiza que “la normativa presupuestal ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales”, a lo que agrega que “ante la inmediatez con la que se requieren los recursos, y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos

requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos”.

219. Así pues, procede concluir que el juicio de incompatibilidad se debe tener por superado, puesto que el Gobierno nacional desplegó la motivación requerida, como acertadamente lo puso de manifiesto el Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia, a lo cual se debe añadir que en aras de los principios de legalidad y universalidad del presupuesto, también vigentes en épocas de anormalidad institucional, la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional contienen las bases de un régimen presupuestal de excepción que es el aplicable en supuestos como el previsto en el Decreto 461 de 2020 que, en consecuencia, activa la aplicación del mencionado régimen presupuestal de excepción que regula las modificaciones operadas por gobernadores y alcaldes en los presupuestos locales⁸².

220. El **juicio de necesidad** consta de una faceta práctica y de otra jurídica. Por la primera, también denominada **idoneidad**, se debe constatar si las medidas adoptadas realmente apuntan a la superación de la crisis y a evitar la propagación de sus efectos, mientras que por la segunda, conocida como **subsidiariedad**, se busca establecer si las previsiones legales ordinarias eran suficientes o no para hacer frente a la crisis y cristalizar los objetivos perseguidos mediante la emergencia económica declarada.

221. Desde el punto de vista fáctico ya han sido puestas de relieve las connotaciones de la crisis que tiene su origen en la rápida expansión del COVID-19, así como su impacto en el sistema sanitario y en muy variados ámbitos y sectores de la economía y de la sociedad. Aunque la declaración del estado de excepción abarcó a todo el territorio nacional, es evidente que no en todas las partes la crisis se manifiesta de la misma manera y que es necesario el concurso de las entidades territoriales para superar la emergencia, pese a que tampoco hay identidad en los medios y potencialidades indispensables para enfrentarla.

222. Considerada la inevitable e imperiosa actuación de departamentos, distritos y municipios, de modo general se estimó que a causa de lo sorpresivo de la crisis, de su magnitud e implicaciones, los recursos públicos para hacer frente a sus devastadores efectos no estaban disponibles y que la alternativa para procurarlos era la reorientación de aquellos previamente asignados a otras destinaciones, opción que, sin embargo, chocaba con las limitaciones propias del manejo presupuestal que, por impedirle su disposición directa a gobernadores y alcaldes, debían ser removidas.

223. De otra parte, se tuvo en cuenta que las desfavorables repercusiones económicas de la situación crítica afectaban a sectores enteros, así como a empresas y personas con la consecuente disminución de los ingresos o su

⁸² Sentencia C-148 de 2003.

práctica desaparición, lo que devenía en la dificultad o en la imposibilidad de atender obligaciones de distinta clase y, entre ellas, las de carácter tributario. Habida cuenta de que en departamentos y municipios se experimentan estas consecuencias y de que algunos impuestos son propios de las entidades territoriales, se consideró que un alivio en las obligaciones tributarias podría provenir de estas entidades, medida que, para resultar viable, también tendría que superar las limitaciones del régimen ordinario.

224. En términos generales puede decirse que estas son las circunstancias que el Presidente la República tuvo en cuenta para otorgarle a gobernadores y alcaldes las facultades para reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales y reducir las tarifas de los impuestos de departamentos y municipios, medidas que la Corte encuentra sustentadas en una aceptable apreciación de su utilidad para superar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

225. El contexto hasta aquí puesto de presente permite sostener que el juicio de necesidad en su vertiente jurídica también es superado por el Decreto 461 de 2020, ya que la flexibilización en el manejo de presupuestos y de impuestos se revela necesaria, porque la aplicación del régimen ordinario retrasaría la disposición de los recursos y la reducción de las tarifas de los impuestos que en atención a la urgencia desatada por la crisis, son medidas que no dan espera y cuya implementación debe ser inmediata.

226. Así, en la motivación del decreto examinado se expuso que las leyes, las ordenanzas y los acuerdos que disponen destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales debían ser “modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria”, debido a lo cual la flexibilización de requisitos presupuestales se erigía en herramienta indispensable para conjurar la crisis. Así mismo, se indicó que la disminución de las tarifas de los impuestos tornaba necesario facultar “directamente a los gobernadores y alcaldes” para proceder a la reducción de las tarifas cuando lo consideraran pertinente y “sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales”.

227. La disposición inmediata de los recursos provenientes de las rentas de destinación específica y la posibilidad de reducir las tarifas de los impuestos no son, entonces, medidas que directamente estén al alcance de gobernadores y alcaldes en los respectivos regímenes ordinarios, cuya insuficiencia es clara durante la crisis que se atraviesa y amerita la flexibilización conducente al acopio inmediato de recursos y al alivio de las cargas tributarias en las entidades territoriales.

228. En armonía con lo expuesto en la parte introductoria al análisis material, se debe recordar que el decreto legislativo ahora sometido a examen llena un vacío en las normas orgánicas del presupuesto de las entidades territoriales que no contemplan un régimen excepcional para el manejo de las finanzas públicas

durante los estados de excepción y, en especial, para el tratamiento de las modificaciones presupuestales en tiempos de anormalidad institucional, por lo cual resultaba indispensable que el presidente de la República les confiriera a gobernadores y alcaldes las facultades reseñadas, cuyo ejercicio implica modificaciones de los presupuestos departamentales, distritales y municipales, según el caso.

229. La necesidad de que los mandatarios locales cuenten con facultades para reorientar rentas de destinación específica, reducir las tarifas de los impuestos y, en general, para modificar el presupuesto, encuentra un fundamento adicional en el hecho de que cualquier aplicación, compromiso o inversión de recursos en forma diferente a la señalada en el presupuesto podría configurar un delito contra la administración pública, lo que impediría atender la emergencia, ya que los gastos que ella demanda no fueron objeto de apropiaciones en los presupuestos territoriales aprobados para su ejecución en la presente vigencia fiscal.

230. El **juicio de proporcionalidad** implica la identificación de una finalidad constitucional que resulte servida por las medidas adoptadas en desarrollo del estado de emergencia, las cuales, adicionalmente, deben ofrecer más beneficios que los costos que deban soportar los principios constitucionales y no producir limitaciones o restricciones de los derechos fundamentales y todo esto para evitar que haya exceso en el ejercicio de las facultades excepcionalmente confiadas al Presidente de la República.

231. De cuanto ha sido considerado se desprende que la reorientación de las rentas de destinación específica de departamentos y municipios y la reducción de las tarifas de los impuestos de esas entidades territoriales, como medidas que directamente pueden ser adoptadas por gobernadores y alcaldes, persiguen la pronta atención de los problemas suscitados por las repercusiones de la crisis en el ámbito local, merced a la provisión de recursos antes destinados a otros propósitos y al alivio de la situación de los contribuyentes que, afectados por la crisis, enfrenten dificultades para cumplir las obligaciones tributarias del ámbito departamental y del municipal.

232. Para que la reorientación de rentas y la reducción de las tarifas de los impuestos sirvan a la atención de los referidos problemas deben ser medidas de implementación inmediata, lo que explica la flexibilización o simplificación de los trámites ordinarios traducida en la posibilidad de aplicación directa por gobernadores y alcaldes, esto es, omitiendo la autorización previa que en estos supuestos deben dar las asambleas y los concejos. De proseguirse el trámite normal tardarían la disponibilidad de los recursos y el alivio tributario que incluso podrían ser negados, teniendo por consecuencia inevitable y grave la carencia de instrumentos para paliar una crisis que necesita respuestas urgentes, dada la intensa velocidad con que se propaga el nuevo coronavirus.

233. Así pues, las medidas adoptadas mediante el Decreto 461 de 2020, fuera de ser idóneas para la obtención de un fin legítimo, contribuyen a impedir la

expansión de los efectos de una crisis que, de no ser tratada con instrumentos adecuados y oportunos, incrementaría su alto potencial para causar nuevos estragos sociales y económicos o para profundizar los ya existentes, en detrimento de principios y derechos constitucionales comprometidos en cada situación crítica.

234. Por lo tanto, es la crisis la que amenaza con aumentar su costo sobre los mencionados principios y derechos y no las medidas adoptadas, pues estas, al enfrentar las consecuencias negativas derivadas de la expansión de la pandemia, tienen la aptitud indispensable para reportar los beneficios asociados a la aplicación de los recursos directamente reorientados y al alivio de las obligaciones tributarias, en cuya implementación no se evidencia riesgo de limitación o restricción de derechos fundamentales.

235. Conforme se ha indicado, la autonomía de las entidades territoriales no resulta resquebrajada a causa de las medidas analizadas, porque aun cuando en ambos casos se omite la intervención de asambleas y concejos, su puesta en práctica corresponde a los gobernadores y a los alcaldes en su calidad de autoridades locales popularmente elegidas, a quienes no se les impone la obligación de reorientar rentas o reducir tarifas de impuestos, dado que se les otorgan facultades para decidir si reorientan o reducen, de acuerdo con un margen de apreciación que les permite tener en cuenta y evaluar las condiciones de la respectiva entidad territorial, al igual que la manera como en cada una se manifieste la crisis.

236. Teniendo a su disposición los instrumentos de los que se les provee, los gobernadores y alcaldes serán responsables del manejo de la situación y en este sentido el Decreto 461 de 2020 incorpora algunos límites al señalar que las facultades no podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución y al indicar que las acciones que emprendan deberán ser las necesarias para enfrentar la pandemia y que las facultades conferidas solo pueden ejercerse “durante el término que dure la emergencia sanitaria”.

237. A los mecanismos de limitación anteriores debe sumarse el control político que asambleas y concejos pueden ejercer sobre las operaciones efectuadas con base en las facultades otorgadas por el Decreto 461 de 2020 y también los correspondientes controles judiciales automáticos a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, así como el control fiscal previsto en el artículo 267 de la Constitución o el control de carácter disciplinario, tal como fue puesto de presente en la parte general de estas consideraciones.

238. Ahora bien, desde el punto de vista del juicio de proporcionalidad, especial atención merece el artículo 3º del Decreto 461 de 2020 que, al fijar la temporalidad de las facultades otorgadas, indica que “solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria”, señalamiento este que ha sido avalado por el Procurador General de la Nación en su concepto de rigor, habida cuenta de que la mencionada emergencia sanitaria fue declarada por el

Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. Sin embargo, en la intervención presentada en nombre del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia se cuestiona que la temporalidad de las medidas adoptadas se ligue a la emergencia sanitaria y no al Estado de Emergencia, lo que, fuera de ser atribuido a un “error material”, es descalificado, porque, en su opinión, una resolución no puede ser el referente del otorgamiento de las facultades propias de un estado de excepción.

239. De este último criterio se sigue que la temporalidad de las medidas adoptadas en desarrollo de un estado excepcional no podría superar el término por el cual se ha declarado el correspondiente estado. Empero, otra cosa surge del artículo 215 superior que al referirse a los decretos expedidos con base en un estado de emergencia, precisa que durante el año siguiente a la declaración de ese estado de excepción el Congreso “podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno” y que podrá ejercer “en todo tiempo” esta facultad “en relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros”.

240. A la luz de lo transcrito no necesariamente tienen que ser coincidentes el término dentro del cual el Gobierno va a hacer uso de las facultades extraordinarias derivadas del estado de emergencia, que debe ser fijado en el decreto declaratorio, y la delimitación temporal de las medidas que el presidente adopte en los decretos de desarrollo. Ciertamente esa coincidencia es posible, pero no tiene el carácter de una regla obligatoria, por cuya virtud se imponga que siempre deba hacerse así.

241. En efecto, la temporalidad de las medidas establecidas en los decretos de desarrollo podría ser menor que el término fijado en el decreto declaratorio para que el presidente de la República dicte los decretos correspondientes, pero también podría ser mayor y el llamado a fijar por cuánto tiempo se extienden las medidas tomadas con fundamento en la declaración de la emergencia es el presidente en cada uno de los decretos que profiera en desarrollo del estado excepcional declarado.

242. Evidentemente al ejercer el control de constitucionalidad, la Corte debe realizar el respectivo escrutinio y examinar la temporalidad de las medidas adoptadas a propósito del estado excepcional, porque según su lapso de permanencia las medidas pueden ser proporcionales o definitivamente incurrir en una desproporción inadmisibles. En otras oportunidades la Corporación ha condicionado la temporalidad de una medida a que solo se mantenga durante las fases iniciales de una emergencia y no más allá⁸³.

243. Al descender de estos criterios generales al caso que ahora ocupa la atención de esta Sala Plena, se encuentra que la temporalidad de las facultades

⁸³ Sentencias C-226, C-241 y C-251 de 2011.

otorgadas por el Decreto 461 de 2020 está vinculada a la duración de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la ya citada Resolución 385 de 12 de marzo de 2020. En principio la Corte no encuentra reproche a que el mentado acto sea tomado como referente para determinar la temporalidad de las medidas, toda vez que no es totalmente extraño a esta Emergencia, pues ha sido mencionado en la motivación del decreto declaratorio y también en la del decreto que ahora se revisa, para poner de presente la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al virus merced a la prevención y contención del riesgo epidemiológico.

244. Desde luego, en términos de control y de proporcionalidad de la temporalidad de la medida, la Corte advierte que la sola lectura del artículo 3° del Decreto 461 de 2020 no permite determinar el término durante el cual alcaldes y gobernadores pueden ejercer las facultades conferidas y, por lo mismo, es indispensable acudir a la Resolución 385 de 2020, en cuyo artículo 1° se lee que la declaración de la emergencia sanitaria lo es para todo el territorio nacional y, en principio, hasta el 30 de mayo de 2020.

245. La fijación de esa fecha torna determinable la temporalidad de las medidas establecidas en el Decreto 461 de 2020 y permite concluir que en este caso el lapso para el ejercicio de las facultades concedidas en desarrollo de la emergencia supera los treinta días calendario en que el decreto declaratorio fijó el término para hacer uso de las facultades extraordinarias, evidenciándose la coincidencia entre la emergencia sanitaria y el estado de emergencia solo en cuanto las respectivas declaraciones fueron hechas para todo el territorio nacional.

246. Pero el artículo 1° de la Resolución 385 de 2020 añade que la declaración de la emergencia sanitaria “podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan podrá ser prorrogada”. Desde la perspectiva de la proporcionalidad la aminoración del término no ofrece mayores problemas, sobre todo si se liga a la desaparición de las causas que dieron origen a la emergencia sanitaria que son las mismas que determinaron la declaración de la emergencia, conforme se desprende de la alusión a la Resolución 385 de 2020 tanto en el decreto declaratorio como en el de desarrollo.

247. Empero, la eventual prórroga prevista en la última parte del artículo comentado podría enfrentar cuestionamientos de proporcionalidad, porque de acogerse ese criterio la temporalidad de las medidas se revela insegura y dependiente de factores inciertos o aleatorios que, fuera de volverla indeterminable, envuelven el riesgo de conferirle a las medidas una permanencia excesiva que supere, con mucho, la culminación del estado de excepción y que, incluso, conduzca a una especie de institucionalización contraria al carácter extraordinario y excepcional del estado de emergencia, compartido también por las medidas adoptadas en desarrollo de la respectiva declaración.

248. Sin embargo, si se opta por desechar la prórroga de la emergencia sanitaria como criterio determinante de la temporalidad para el ejercicio de las facultades otorgadas a gobernadores y alcaldes por el Decreto 461 de 2020 surge un problema referente a la eficacia de las medidas para hacer frente a la crisis e impedir la extensión de sus efectos, ya que la prolongación de la emergencia sanitaria indicaría que no se habrían superado las causas determinantes de la emergencia económica y, pese a ello, tendría que cesar la posibilidad de ejercer las facultades que en materia presupuestal y tributaria el decreto examinado les confiere a gobernadores y alcaldes precisamente para atender la problemática surgida de la pandemia.

249. En las anotadas condiciones quedaría seriamente comprometida la posibilidad de destinar los recursos indispensables para hacerle frente a una emergencia cuyos efectos son susceptibles de variación por razón de su prolongación en el tiempo, ya que a mayor duración de la emergencia, mayor perturbación del orden económico y social y, por lo tanto, mayor necesidad de recursos para hacerle frente.

250. Así pues, aunque la duración de la emergencia sanitaria como criterio de fijación del término para el ejercicio de las facultades otorgadas se revela razonable y consulta de mejor manera la finalidad del estado de emergencia y la índole de las soluciones que se buscan mediante las habilitaciones otorgadas a las entidades territoriales, el mantenimiento de las facultades conferidas a gobernadores y alcaldes aun durante los eventuales periodos de prórroga de la emergencia sanitaria no disipa el riesgo de la vigencia indefinida de las facultades conferidas a gobernadores y alcaldes, por lo cual, tanto la disipación del anotado riesgo, como las exigencias del juicio de proporcionalidad aconsejan hallar un criterio que, siendo favorable a la determinación de la temporalidad para el ejercicio de las medidas de excepción establecidas en el Decreto 461 de 2020, posibilite ese ejercicio durante las prórrogas de la emergencia sanitaria.

251. La Corte estima que en este caso el criterio favorable a la determinación de la temporalidad de las medidas está dado por la índole presupuestal y tributaria de las dos medidas establecidas en la normatividad estudiada. En efecto, ya en la parte introductoria de este análisis material quedó consignado que las modificaciones presupuestales indispensables para hacer efectiva la reorientación de las rentas de destinación específica de las entidades territoriales recaen sobre los presupuestos de la presente vigencia fiscal, lo que significa que no comportan la modificación de las leyes, las ordenanzas o los acuerdos que, en su debida oportunidad, determinaron el destino actual de tales rentas.

252. Igualmente, tratándose de la reducción de las tarifas de los impuestos propios de las entidades territoriales en la parte general se consideró que la facultad para proceder a la disminución por gobernadores y alcaldes sin la previa aprobación de asambleas y concejos no implica autorización para modificar las leyes, las ordenanzas o los acuerdos que fijaron las tarifas, por lo cual la reducción se predica de las tarifas previamente fijadas por los órganos

competentes de conformidad con los artículos 300-4, 313-4 y 338 de la Constitución, de donde se deduce que también esta medida es de carácter temporal, porque no se trata de decretar un impuesto ni de fijar la correspondiente tarifa y que la determinación de su temporalidad resulta de la aplicación al ámbito territorial del artículo 215 superior que autoriza al Ejecutivo nacional para que, durante la emergencia económica y de forma transitoria, establezca nuevos tributos o modifique los existentes, casos en los cuales “las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente”.

253. Siendo así, los riesgos de prolongación de la vigencia de las facultades conferidas se encuentran limitados, porque sobre las medidas que se adopten con fundamento en ellas recae una limitación temporal que en materia presupuestal corresponde a la actual vigencia fiscal, mientras que en materia de tarifas de los impuestos no puede ir más allá de la siguiente vigencia fiscal. De esta manera los gobernadores y los alcaldes podrán ejercer las facultades que les han sido asignadas por el tiempo que dure la emergencia sanitaria, pero se debe tener en cuenta (i) que la reorientación de las rentas de destinación específica no puede ir más allá de la vigencia fiscal de 2020, (ii) que en el caso de la reducción de las tarifas de los impuestos propios de las entidades territoriales el límite máximo va hasta la siguiente vigencia fiscal y (iii) que la posibilidad de prolongar las medidas concretas adoptadas con base en las facultades conferidas más allá de los señalados límites temporales dependerá de que así lo decidan las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales. Dado que las asambleas y los concejos conservan la competencia para expedir el presupuesto, la asignación de recursos para atender, en las siguientes vigencias fiscales, *las necesidades que se deriven de la emergencia* deberán ser discutidas y aprobadas de conformidad con el régimen ordinario.

254. De conformidad con lo anterior, para asegurar la proporcionalidad tanto en el alcance como en la temporalidad de las dos medidas adoptadas, se declarará la exequibilidad simple del artículo 3° del Decreto 461 de 2020, pero se condicionará la exequibilidad de los artículos 1° y 2°. Así, respecto de la reorientación directa de las rentas de destinación específica de las entidades territoriales se deberá entender, de una parte, (i) que la respectiva facultad no autoriza a los gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos que hayan creado o modificado tales rentas y, de otro lado, (ii) que la facultad otorgada para tal fin solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

255. En cuanto hace a la disminución de la tarifa de los impuestos propios de las entidades territoriales, establecida en el artículo 2° del Decreto 461 de 2020, la declaración de exequibilidad será condicionada a que se entienda (i) que los gobernadores y alcaldes no están autorizados para modificar las leyes, ordenanzas y acuerdos que fijaron estas tarifas y (ii) que la facultad correspondiente dejará de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, tal como se desprende de la Constitución y ha sido consignado en la parte general

de estas consideraciones, en las que se precisó que la reducción se predica de las tarifas previamente fijadas por los órganos competentes, lo cual implica que no es posible la disminución por debajo de las tarifas mínimas previamente establecidas.

256. Atendiendo a las posibilidades que tienen los gobernadores y los alcaldes, a los límites que se han reseñado y a la gravedad de la situación causante de la declaración del estado de emergencia, la Corte considera que al adoptar las medidas contempladas en el Decreto 461 de 2020, el presidente de la República no incurrió en exceso y que, por el contrario, la moderación presidió su adopción, debiéndose, entonces, tener por superado el juicio de proporcionalidad.

257. El **juicio de no discriminación** se funda en el artículo 14 de la LEEE e implica verificar que las medidas adoptadas no impongan tratos diferenciales e injustificados entre las personas, especialmente por motivos de lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, o por aquellos otros criterios que en el derecho internacional o en la jurisprudencia constitucional hayan sido calificados como sospechosos.

258. La apreciación de las medidas incorporadas en el Decreto 461 de 2020 permite predicar que superan este juicio, puesto que las dos facultades les son otorgadas a todos los gobernadores y alcaldes, sin distinción alguna, por lo que igualmente en la totalidad de los departamentos y municipios los respectivos mandatarios cuentan con las mismos instrumentos para enfrentar la crisis y procurar la protección de las correspondientes poblaciones y de los sectores comprometidos.

259. La manera como en cada entidad territorial se haga uso de las referidas facultades comporta una distinción que no ha de estar basada en los criterios que se acaban de recordar, sino en las condiciones peculiares de los distintos departamentos y municipios y en la forma como hayan resultado afectados por la pandemia o por la amenaza de su extensión, lo que impone tratamientos diferenciados y justificados por las diversas circunstancias, mas no por la utilización de criterios sospechosos de discriminación.

260. La estimación de las circunstancias propias de cada una de las entidades territoriales es un factor que introduce distinciones entre las diferentes personas y sectores a los que en cada sitio se dirija la reorientación de los recursos o la reducción de las tarifas de los impuestos, pero que ello sea así encuentra explicación en los problemas que se deban priorizar y atender en razón de las circunstancias propias de la entidad territorial de la cual se trate.

261. La anterior perspectiva activa un ejercicio de la autonomía correspondiente a los entes locales para atender las necesidades de cada sitio, grupo o ámbito, debiéndose destacar que las personas o sectores beneficiarios de la aplicación de los recursos reorientados o de la disminución en la tarifa de los impuestos lo serán en razón de las condiciones específicas de la crisis y no

a causa del predominio de criterios de discriminación que, en lugar de responder a las peculiaridades locales de la situación crítica, obedezcan al propósito de beneficiar a unos y de excluir a otros sin justificación constitucionalmente atendible.

262. Resta indicar que ninguna objeción de constitucionalidad tiene la Corte en relación con el artículo 4° del Decreto 461 de 2020 que se limita a fijar la vigencia, para lo cual indica que “rige a partir de la fecha de su publicación”.

CONCLUSIÓN

263. Como resultado del control establecido para juzgar la constitucionalidad de la normatividad expedida con fundamento en la declaración de un Estado de Emergencia, la Corte ha concluido que el Decreto 461 de 2020 satisface los requisitos formales exigidos y que, por este aspecto, procede declarar su exequibilidad.

264. Respecto de los requisitos materiales se impone conclusión semejante, ya que las medidas consistentes en la posibilidad de reorientar directamente las rentas de destinación específica de departamentos y municipios, así como en la facultad para reducir las tarifas de los impuestos de las mencionadas entidades territoriales otorgadas a gobernadores y alcaldes, supera los juicios a partir de los cuales se controla el contenido de las medidas dictadas en desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020.

265. Sin embargo, al analizar desde el punto de vista de la proporcionalidad el artículo 3° del Decreto 461 de 2020, la Corte consideró que el término de duración de la emergencia sanitaria para el ejercicio de las facultades conferidas es razonable y consulta su finalidad, pero precisó que, de acuerdo con su índole, las medidas que se adopten tendrán una vigencia limitada, en materia presupuestal, a la actual vigencia fiscal y tratándose de la reducción de las tarifas de los impuestos, máximo hasta la siguiente vigencia fiscal.

266. La Corporación señaló que en el caso de la reorientación directa de las rentas de destinación específica de las entidades territoriales la habilitación conferida no se refiere a la expedición del presupuesto, sino tan solo a su modificación, la cual, evidentemente solo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal y que la exequibilidad del artículo 1° debe condicionarse a que se entienda que la reorientación únicamente puede efectuarse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, sin que ello permita modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos de creación o modificación previa de tales rentas. Dado que asambleas y concejos conservan la competencia para expedir el presupuesto dentro de los límites señalados por el legislador, la asignación de recursos para atender, en las siguientes vigencias fiscales, *las necesidades que se deriven de la emergencia* deberán ser discutidas y aprobadas de conformidad con el régimen ordinario.

267. En relación con la disminución de las tarifas de los impuestos propios de

las entidades territoriales la Sala Plena indicó que esta medida no resulta aplicable a tasas y contribuciones, que tiene por objetivo único el de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de la emergencia, que es de carácter temporal y que debe ejercerse con observancia de los mandatos constitucionales, respecto de tarifas previamente fijadas por los órganos competentes, razón por la cual no constituye autorización para modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos que previamente fijaron las tarifas.

268. Atendiendo a lo anterior, la Corte puntualizó que la reducción de las tarifas de los impuestos territoriales deberá mantenerse dentro de los rangos previamente fijados en las leyes, ordenanzas o acuerdos que hayan establecido o modificado esas tarifas, de modo que no podrá haber disminución por debajo de las tarifas mínimas previamente fijadas. En razón de esto se resolvió condicionar la exequibilidad del artículo 2º, en el entendido de que la autorizada reducción de tarifas no permite modificar las leyes, ordenanzas o acuerdos que las fijaron y que dejará de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, si no se señala un término menor.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 2 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reducir las tarifas de los impuestos: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos que las fijaron, y (ii) dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal en caso de que no se señale un término menor.

Tercero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo 461 de 2020.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente
Con salvamento de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DE LAS MAGISTRADAS
DIANA FAJARDO RIVERA Y
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
A LA SENTENCIA C-169/20**

Referencia.: Expediente RE-241

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

Magistrado
ponente:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el debido respeto por la determinación de la Sala Plena, manifestamos nuestro salvamento de voto en relación con la decisión mayoritaria adoptada en el proceso de la referencia. Las razones del presente salvamento son las que se exponen a continuación:

1. Cuando la Constitución Política faculta al Presidente de la República para que, dadas ciertas circunstancias, declare un estado de emergencia, la Carta reconoce que es en dicho mandatario, en su condición de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, y no en ningún otro, en quien recae la responsabilidad de conjurar la crisis correspondiente, así como de impedir la extensión de sus efectos. Por tal razón, las facultades extraordinarias que la Constitución le otorga al Presidente en desarrollo de un estado de emergencia no son susceptibles de delegación. Sobre este particular, en Sentencia C-179 de 1994¹, la Corte manifestó que:

“(l)as facultades que se le atribuyen al Gobierno durante el estado de conmoción interior son indelegables, como las de guerra exterior y emergencia económica social y ecológica, lo cual se deduce de los artículos 212, 213 y 215 de la Carta que expresamente se refieren al Presidente de la

República para que dicte decretos legislativos en el ejercicio de las facultades excepcionales, los cuales deberán ser firmados por todos los ministros.

Además, la indelegabilidad también se puede deducir de las normas constitucionales que consagran la responsabilidad del Presidente de la República y los ministros del despacho, cuando declaren alguno de los estados de excepción sin haber ocurrido las causas que establece dicho ordenamiento para ello, o cuando abusen o se extralimiten en el ejercicio de las facultades extraordinarias que se les atribuyen. (arts. 214-5 y 215 inciso 8o.C.N.)”

Cosa distinta es que en desarrollo de su responsabilidad en la conjuración de la crisis, el Presidente les otorgue determinadas competencias a las distintas autoridades administrativas para el efectivo desarrollo de las medidas que este tome en uso de sus facultades extraordinarias.

Más aún, aunque es cierto que la mayoría de las funciones presidenciales son delegables, la jurisprudencia ha establecido que *“excepcionalmente es improcedente la delegación, cuando se trata d una atribución que compromete a tal punto la integralidad del Estado y la investidura presidencial, que se requiere una actuación directa del Presidente como garantía de unidad nacional.”*² Por razones más que obvias, este último es el caso de los estados de excepción, como ciertamente lo es el estado de emergencia que declaró el Decreto legislativo 417 de 2020.

2. Lo recién expuesto era razón suficiente para que la Corte se opusiera a la autorización que el Presidente le dio a los gobernadores y alcaldes para que, según su discreción, reorientaran las rentas de destinación específica de las entidades territoriales.

Las suscritas magistradas no cuestionan que la reorientación de rentas de destinación específica de las entidades territoriales pueda ser un medio efectivo para la confrontación de las causas que dieron lugar a la expedición del estado de emergencia con ocasión de la grave pandemia del COVID-19. No obstante, la nueva destinación de dichas rentas no es un asunto que el Presidente pudiera delegar en mandatario local alguno para que este obrara según su particular visión de la crisis. En todos los casos, la posibilidad de reorientar rentas así como de su establecer su nueva destinación debió ser materia privativa del Presidente de la República sin que ello signifique que la percepción de los mandatarios locales sobre la situación de la entidad territorial a su cargo no debiera ser escuchada.

Para las suscritas resulta difícil imaginar cómo el Congreso de la República podrá desarrollar la función de control político al Gobierno que le encarga el artículo 215 de la Carta, cuando el uso de las facultades presidenciales fue

delegado en un sinnúmero de mandatarios locales que, por virtud de su autonomía, difícilmente lograrán articular una acción conjunta y coordinada para el enfrentamiento de una crisis de alcance nacional.

3. Sin perjuicio de lo anterior, para las suscritas no existe razón válida que justifique marginar a las asambleas departamentales y a los concejos municipales de las decisiones que, en materia tributara, la misma Carta les encarga. No se puede partir de la base de que dichas corporaciones serían una piedra en el zapato para que, aún en estados de excepción, la entidad territorial tomara las decisiones más adecuadas para afrontar la crisis. Sobre este punto cabe recordar que si bien la cabeza de las entidades territoriales es una - el alcalde o el gobernador, según el caso- la composición plural de las corporaciones político administrativas de cada entidad territorial garantiza el control de las actuaciones del mandatario correspondiente; todo ello sin que se pueda argumentar válidamente que el actual estado de la tecnología aún impide que tales corporaciones sesionen a distancia y en asilamiento preventivo.

Por las anteriores razones, las suscritas magistradas consideran que el artículo 1 del Decreto legislativo 461 de 2020 debió ser declarado inexecutable y que el artículo 2 debió ser condicionado a que la facultad de reducción de impuestos que este prevé no dispensara al mandatario local de contar con la aprobación de la corporación político-administrativa de la entidad territorial del caso.

Fecha *ut supra*

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada