



Sentencia C-323/20

Referencia: Expediente RE-314

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 683 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista en el artículo 241, numeral 7º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los requisitos, así como el trámite, establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. A través del Decreto 637 del 6 de mayo 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar los efectos económicos y sociales que ha generado la grave calamidad pública que afecta al país por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del mencionado decreto en la sentencia C-307 de 2020.

2. En desarrollo de dicha declaratoria de estado de excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 683 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas

relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” (en adelante, el “Decreto Legislativo” o el “DL 683” o el “Decreto legislativo 683 de 2020”). Esta norma fue remitida a la Corte para su control automático de constitucionalidad, a través de oficio del 22 de mayo de 2020, suscrito por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República¹.

3. Mediante auto del 29 de mayo de 2020, el Magistrado sustanciador resolvió: (i) asumir el conocimiento del presente asunto; (ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y los ministerios que conforman el Gobierno nacional; (iii) oficiar al Ministerio del Interior, al Departamento Nacional de Planeación, al Consejo Nacional de Planeación y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que remitieran cierta información relacionada con las materias objeto de regulación²; (iv) disponer su fijación en lista, una vez recibida la información anterior; (v) correr traslado al Procurador General de la Nación para que rinda el concepto de su competencia, una vez vencido el término de fijación en lista. Finalmente, (vi) en la misma providencia se ordenó comunicar del proceso e invitar a participar a diferentes entidades, con el fin de que participaran en el presente proceso si lo consideraban pertinente³.

4. Mediante auto del 22 de julio de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decidió “*SUSPENDER los términos en el expediente RE-314 correspondiente al control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 683 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*”. Asimismo, **dispuso que dicha suspensión debía mantenerse hasta tanto la Corte Constitucional decida sobre la constitucionalidad del Decreto 637 de 2020**

¹ Además del texto original del Decreto Legislativo 683 de 2020, se remitieron por parte de la Secretaría Jurídica de la Presidencia 16 documentos anexos, para un total de 138 folios.

² En particular, se solicitó explicar “(i) *cómo se garantiza la participación ciudadana en la elaboración y discusión de los diferentes planes de desarrollo territorial (PDT), mediante las medidas de extensión de plazo para la presentación y ajustes a dichos planes;* (ii) *¿Con base a qué criterios se determinó que a 15 de junio de 2020, las entidades territoriales superarían las dificultades relacionadas con la elaboración de los PDT para su radicación ante el organismo colegiado de deliberación?; De igual forma, ¿Cuáles fueron los criterios que se tuvieron en cuenta para determinar el nuevo plazo de aprobación máximo hasta el 15 de julio de 2020?;* (iii) *¿Qué ocurre con la vigencia de los PDT aprobados previamente y los planes de inversión o líneas de acción que ya hubieren comenzado a ejecutarse al momento en que se apruebe el nuevo PDT?;* (iv) *¿Qué efectos se prevén de la facultad prevista en el artículo 2 sobre la modificación de los PDT radicados al 30 de abril de 2020, respecto de aquellos que ya se encuentran aprobados? ¿Opera algún tipo de suspensión en caso de que el mandatario local quiera acogerse a las disposiciones del Decreto?;* (v) *vigencia en el tiempo del Decreto Legislativo*”. Auto que asume el conocimiento del 29 de mayo de 2020.

³ La Agencia de Renovación del Territorio, al Departamento Administrativo de la Función Pública; a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República; a la Contraloría General de la República; a las alcaldías de Bogotá D.C., Medellín, Cartagena, Pasto, Ibagué, Bucaramanga, Villavicencio, Leticia y Santiago de Cali; a la Corporación Transparencia por Colombia; al Centro de Investigación Económica y Social de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo –Fedesarrollo–; a la Federación Colombiana de Municipios; a la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales –Asocapitales–; a la Federación Nacional de Concejos; a la Federación Colombiana de Departamentos; a la Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia; la Academia Colombiana de Jurisprudencia; la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP; el Instituto Nacional Demócrata -NDI; las facultades de Economía de las universidades de los Andes, Nacional de Colombia, Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito, Icesi (Cali), y Eafit; y las facultades de Derecho de las universidades Externado de Colombia y de Antioquia, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas y la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte.

y decreta la reanudación del proceso RE-314.

5. Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

A. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

6. A continuación, se transcribe el texto del Decreto Legislativo 683 de 2020, conforme a su publicación en el Diario Oficial:

“DECRETO 683 DE 2020

(Mayo 21)

"Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 06 de mayo 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 de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a 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 el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social reporto el primer caso de brote de enfermedad por el nuevo Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por el nuevo Coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de

marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en trece (13) veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria per causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del nuevo Coronavirus COVID- 19 y mitigar sus efectos.

Que mediante Resolución 450 del 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, en el sentido de suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el nuevo Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la

siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020,

4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13.610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo de 2020, 15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020, 16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020, 17.687 personas contagiadas al 20 de mayo de 2020 y seiscientos treinta (630) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (i) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia,

distribuidos así: Bogotá O.C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (ii) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá O.C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (iii) reportó el 20 de mayo de 2020 630 muertes y 17.687 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (6.189), Cundinamarca (386), Antioquia (573), Valle del Cauca (1.973), Bolívar (1.665), Atlántico (2.047), Magdalena (447), Cesar (79), Norte de Santander (116), Santander (52), Cauca (66), Caldas (126), Risaralda (238), Quindío (84), Huila (219), Tolima (176), Meta (963), Casanare (26), San Andrés y Providencia (21), Nariño (549), Boyacá (126), Córdoba (86), Sucre (5) La Guajira (47), Chocó (80), Caquetá (21), Amazonas (1.312), Putumayo (3), Vaupés (11) y Arauca (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte

número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET1 señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (xi) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (xii) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST2 señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (xiii) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (xiv) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (xv) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (xvi) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (xvii) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (xviii) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (xix) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (xx) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (xxi) en el reporte número

96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (xxii) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (xxiii) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentren confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (xxiv) en el reporte número 99 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (xxv) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (xxvi) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (xxvii) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (xxviii) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (xxix) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 238.628 fallecidos, (xxx) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435".894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (xxxi) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (xxxii) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (xxxiii) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (xxxiv) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (xxxv) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (xxxvi) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (xxxvii) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (xxxviii) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, y (xxxix) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos, (xi) en el reporte número 115 del 14 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.248.389

casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 294.046 fallecidos, (xli) en el reporte número 116 del 15 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.338.658 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 297.119 fallecidos, (xlii) en el reporte número 117 del 16 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.425.485 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 302.059 fallecidos, y (xliii) en el reporte número 118 del 17 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.525.497 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 307.395 fallecidos, (xliv) en el reporte número 119 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.618.821 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 311.847 fallecidos, y (xlv) en el reporte número 120 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.731.458 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 316.169 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS (i) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (ii) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (iii) en reporte de fecha 19 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.761.559 casos, 317.529 fallecidos y 216

países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19

Que el comportamiento del virus y las proyecciones epidemiológicas son altamente inciertas, de tal forma que resultaba imposible prever con precisión la duración exacta del confinamiento necesario para enfrentar el desafío y proteger la vida de los colombianos.

Que el elevado grado de incertidumbre en materia de la trayectoria apropiada para la política de salud pública acarrea una incertidumbre paralela y simétrica en materia de los costos económicos y sociales derivados de dicha trayectoria.

Que si bien los niveles de contagio se han visto disminuidos frente a las proyecciones efectuadas inicialmente por el Instituto Nacional de Salud - INS-, esto debido en especial a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional y en especial producto del aislamiento preventivo obligatorio, estas medidas implican una afectación al aparato productivo nacional y al bienestar de la población, cuyas consecuencias deben entrar a mitigarse.

Que mediante la Directiva Presidencial 02 del 12 de marzo de 2020, la Presidencia de la República dispuso como mecanismos de contingencia para prevenir los posibles impactos en la salud de las personas que pueda generar el nuevo Coronavirus COVID-19, y garantizar la prestación del servicio público el "2. Uso de herramientas colaborativas. 2.1. Minimizar las reuniones presenciales de grupo, y cuando sea necesario realizarlas, propender por reuniones virtuales mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. 2.2. Acudir a canales virtuales

institucionales, transmisiones en vivo y redes sociales, para realizar conversatorios, foros, congresos o cualquier tipo de evento masivo."

Que el Ministerio del Interior expidió la Circular Externa CIR2020-21-DMI-1000 del 16 de marzo de 2020, aclarada mediante la Circular CIR2020-26-DMI-1000 del 19 de marzo del mismo año, dirigida a los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales y juntas administradoras locales, por la cual emitió recomendaciones para que los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales puedan hacer uso de los instrumentos jurídicos existentes para realizar la socialización de los Planes de Desarrollo Territoriales, acudiendo a los medios electrónicos, a fin de proteger la salud de los ciudadanos, concejales, diputados y demás servidores públicos que participen en este proceso, a efecto de proteger la salubridad pública. En tal medida, señaló la citada Circular Externa CIR2020-21-DMI-1000 del 16 de marzo de 2020:

"Teniendo en cuenta que actualmente las entidades territoriales desarrollan el proceso de construcción de los planes de desarrollo departamentales, municipales y distritales, y que tales planes deben ser socializados con la participación ciudadana conforme lo establecen los artículos 2 y 3 de la Constitución Política, los artículos 33 y 34 de la Ley 152 de 1994, así como el artículo 22 de la Ley 1909 de 2018, se insta a los gobernadores y alcaldes a adoptar alternativas de socialización y participación de la ciudadanía, utilizando

las herramientas tecnológicas y los medios electrónicos disponibles, tales como, las plataformas de las administraciones públicas, emisoras radiales, redes sociales y canales locales de televisión, etc.

Para el cumplimiento del mandato legal de la socialización y construcción antes referido, una vez recepcionadas las inquietudes y propuestas ciudadanas, será deber de las entidades territoriales y gobernantes locales y departamentales garantizar que estas hagan parte de los anexos del proyecto de acuerdo municipal o de la ordenanza departamental, que permita a las corporaciones públicas verificar el cumplimiento del principio de participación".

Que igualmente, mediante la Circular Externa CIR2020-22-DMI-1000 del 16 de marzo de 2020, dirigida a los Concejos Municipales y Distritales, el Ministerio del Interior, emitió recomendaciones para que los concejos municipales puedan hacer uso de los instrumentos jurídicos existentes para reglamentar la realización de sesiones virtuales o utilizando diversos medios electrónicos, para lo cual los instó a hacer uso de la facultad que consagra el parágrafo 3 del artículo 23 de la Ley 136 de 1994, adicionado por el artículo 2 de la ley 1148 de 2007 "Por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones", y por el artículo 15 de la Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Que mediante los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 06 de mayo de 2020, el presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, desde las 00:00 horas del día 25 de marzo de 2020, de manera ininterrumpida, hasta las 00:00 horas del 25 de mayo de 2020.

Que en los precitados Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 06 de mayo de 2020, se permitió en el artículo 3 el derecho de circulación de las personas para atender, entre otras actividades, la siguiente:

"13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado [...]

[...]

Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el

control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

[...]"

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo 2020, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar los efectos económicos y sociales que ha generado la grave calamidad pública que afecta al país por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 para la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se incluyeron las siguientes:

"[...] Que lo anterior evidencia al menos tres aspectos absolutamente significativos, novedosos, impensables e irresistibles: a) una disminución nunca antes vista del Producto Interno Bruto en Colombia; b) la necesidad ineludible de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la Nación y en consecuencia un mayor déficit fiscal y c) una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia y su contención y mitigación, en el comportamiento económico del país.

[...]

Que la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 ha afectado las finanzas de las entidades territoriales, disminuyendo su perspectiva de ingresos y ha dificultado su planeación presupuestar [...]"

Que el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, mediante oficio O.P. 052, remitieron al Director General del Departamento Nacional de Planeación, unas consideraciones sobre el cumplimiento de las exigencias legales para el trámite de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, el cual se ha visto afectado por la situación de la pandemia.

[...]

Que se le debe permitir a las entidades territoriales la posibilidad de mayores plazos para la aprobación de sus planes de desarrollo territorial, así como de efectuar una actualización y racionalización de los mismos una vez superada la pandemia [...]"

Que el artículo 3 del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 precisó que "El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo".

Que no obstante que, en vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento preventivo obligatorio.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 305 y 5 del artículo 315 de la Constitución Política, los gobernadores y alcaldes, respectivamente, tienen el deber de presentar oportunamente a la respectiva asamblea departamental o concejo municipal y distrital, según corresponda, los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social.

Que de conformidad con el numeral 3 del artículo 300 y 2 del artículo 313 de la Constitución Política, les corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social.

Que el inciso segundo del artículo 339 de la Constitución Política, dispone que:

"[...] Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades

territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo".

Que el artículo 342 de la Constitución Política, establece que:

"La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución".

Que el artículo 39 de la Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", establece el procedimiento que debe surtirse al interior del ente territorial para la elaboración de los proyectos de los Planes de Desarrollo Territoriales.

Que así mismo, el artículo 40 de la Ley 152 de 1994, determina lo siguiente:

"Artículo 40. Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la

Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. [...]"

Que el artículo 44 de la mencionada Ley 152 de 1994 establece que en los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión, y que las asambleas y concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los Planes de Desarrollo Territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos.

Que el artículo 23 de la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", fija el período de sesiones ordinarias de los concejos distritales y municipales atendiendo a su respectiva categoría, así:

"Artículo 23. Periodo de sesiones. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis

meses al año, en sesiones ordinarias así:

a) El primer período será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.

El segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril.

b) El segundo período será del primero de junio al último día de julio.

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente."

"[...]

"Parágrafo 3. Cuando la Presidencia de la Corporación, por acto

motivado declare que, por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que algunos miembros de los Concejos Municipales y Distritales concurren a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial.

Para tal fin, los miembros del Concejo podrán deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para el efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones tales como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, Internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales.

En caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo.

Los mismos medios podrán emplearse con el fin de escuchar a quienes deseen rendir declaraciones verbales o escritas sobre hechos o temas que requieran ser debatidos, o puedan aportar información o elementos de juicio útiles para las decisiones de los Concejos Municipales y Distritales.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Cada Concejo deberá expedir un acto

administrativo que especifique los requisitos que debe cumplir para el uso de estos medios. El personero servirá como veedor y verificará el uso proporcional, justificado y adecuado de los medios tecnológicos. Los actos administrativos que autoricen la concurrencia de algún concejal a las sesiones de manera no presencial, deberán ser comunicados al personero dentro de los dos (2) días siguientes a su expedición."

Que el artículo 1 de la Ley 56 de 1993 "Por el cual se desarrollan parcialmente los artículos 272, 299 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones, modificado por los artículos 29 de la Ley 617 de 2000 "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional" y 2 de la Ley 1871 de 2017 "Por medio de la cual se dictan el régimen de remuneración, prestacional y seguridad social de los miembros de las asambleas departamentales y se dictan otras disposiciones", determina el período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, así:

"[...] Sesiones de las Asambleas. Las asambleas sesionarán durante seis (6) meses en forma ordinaria, así:

"El primer período será, en el primer año de sesiones, del 1º de enero posterior a su

elección al último día del mes de febrero del respectivo año.

El segundo, tercer y cuarto año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el 1º de marzo y el 30 de abril.

El segundo período será del primero de junio al 30 de julio, y el tercer período, será del 1º de octubre al 30 de noviembre.

Podrán sesionar igualmente durante dos (2) meses al año de forma extraordinaria, previa convocatoria del Gobernador, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración [...]"

Que el artículo 22 de la Ley Estatutaria 1909 de 2018, "Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y Algunos Derechos a las Organizaciones Políticas Independientes", establece:

"En el marco de la aprobación de los planes plurianuales de inversiones de los Planes de Desarrollo del nivel nacional, departamental y municipal, el respectivo Gobierno deberá hacer público en los portales web institucionales los programas y proyectos que se pretendan ejecutar. Además, deberán publicarse las modificaciones o adiciones a su articulado presentadas en el trámite de la construcción de dichos planes plurianuales y los congresistas, diputados y/o concejales autores de las mismas.

Los gobiernos nacionales, departamentales, distritales y municipales realizarán audiencias públicas para que la ciudadanía pueda conocer los proyectos de inversión en el marco de los planes plurianuales y puedan presentar propuestas de priorización de las respectivas inversiones. Para el caso del Gobierno nacional estas audiencias deberán realizarse por departamentos, en los Gobiernos Departamentales deberán adelantarse en sus respectivos municipios y en los gobiernos distritales o municipales se realizarán, según el caso, por localidades, comunas o barrios [...]"

Que el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", establece:

"Artículo 12. Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público. Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las normas vigentes, los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, podrán

realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva. En este último caso, la sucesión de comunicaciones deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado.

Las convocatorias deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y garantizar el acceso a la información y documentación requeridas para la deliberación. Las decisiones deberán adoptarse conforme a las reglas de decisión previstas en los respectivos reglamentos, de todo lo cual deberá quedar constancia en las actas correspondientes a dichas sesiones, cuya custodia estará a cargo de sus secretarios.

Excepto los asuntos y deliberaciones sujetas a reserva, como las de los órganos colegiados de la rama judicial, las sesiones no presenciales deberán ser públicas, para lo cual se deberá utilizar únicamente los medios o canales habilitados para el efecto en el reglamento.

Lo dispuesto en el presente artículo tendrá vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social."

Que el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la

República mediante comunicación conjunta D.P 052 del 4 de mayo de 2020, dirigida al Director del Departamento Nacional de Planeación, presentaron una serie de consideraciones sobre el cumplimiento de las exigencias para el trámite de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, en los siguientes términos:

"[...] en el contexto actual los mandatarios locales han tenido problemas para estructurar, socializar el proyecto de plan y para presentarlo al órgano deliberativo dentro de los plazos legales. De igual forma, la tramitación ante asambleas departamentales y concejos distritales y municipales, se prevé tenga dificultades similares, las cuales tienen relación directa con la crisis derivada del Covid-19 y las medidas que se han tomado para evitar el contagio. Ciertamente, en un contexto de aislamiento social es razonable que las prioridades, en términos de política pública y participación ciudadana, se modifiquen sustancialmente.

Es necesario contemplar y aplicar alternativas que permitan superar este impase legal y faciliten, en la medida posible, la participación ciudadana, así como minimicen los eventuales riesgos jurídicos en relación con la adopción de los planes de desarrollo territoriales PDT.

Para este efecto, se sugiere al Gobierno Nacional evaluar un programa

especial de acompañamiento al proceso de planeación territorial que considere entre otras, las siguientes alternativas:

[...]

Del mismo modo, se sugiere evaluar la posibilidad de definir un término adicional para la aprobación final de dichos planes. [...]

Que el período constitucional 2020 - 2023 de los alcaldes y gobernadores se inició el 01 de enero de 2020 y conforme con los plazos dispuestos en el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994, los Planes de Desarrollo Territoriales debían ser sometidos a consideración de la asamblea o concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del gobernador o alcalde, es decir, a más tardar el 30 de abril de 2020. Así mismo, las asambleas y concejos tienen un (1) mes a partir de su presentación para decidir sobre los planes de desarrollo, es decir, hasta el 31 de mayo de 2020.

Que de conformidad con el artículo 2.3.1.6.1 del Decreto 1066 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior", sustituido por el artículo 1 del Decreto 1358 de 2019 "Por el cual se sustituye el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, para determinar el número de diputados que puede elegir cada departamento para las elecciones territoriales del periodo constitucional 2020 - 2023", el número de diputados para el período constitucional 2020 - 2023 de las asambleas departamentales en todos los departamentos del país, se integran por un número de diputados que oscila entre once (11) y dieciséis

(16), con excepción de Valle del Cauca veintiuno (21) y Antioquia veintiséis (26).

Que de conformidad con el artículo 21 de la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", en todos los municipios del país habrá un concejo integrado por no menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros, con excepción de Bogotá D.C., que cuenta con cuarenta y cinco (45) concejales, de acuerdo con el artículo 323 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2007.

Que según consta en oficio 20204200442121 del 12 de mayo de 2020 remitido por la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación, de la información recolectada en el marco de la implementación de la estrategia Gobierno al Plan desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Agencia de Renovación del Territorio, cuyo objetivo consiste en acompañar la elaboración de los Planes de Desarrollo Territoriales, se expresa lo siguiente:

"[...] El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Agencia de Renovación del Territorio adelanta la Estrategia de Gobierno al Plan, cuyo objetivo consiste en acompañar la elaboración de planes 3 de desarrollo territoriales en 617 municipios¹ y 32 departamentos. Dicho

acompañamiento se ha brindado con un equipo de 115 asesores en sitio y a través de medios virtuales (kit de planeación territorial y portal territorial).

6. Derivado de la evidencia recolectada en el trabajo territorial, realizado en el marco de la Estrategia Gobierno al Plan, se logró establecer la existencia de algunas dificultades por las entidades territoriales para realizar las audiencias públicas del plan plurianual de inversiones y las sesiones deliberativas en las corporaciones públicas, con ocasión de las medidas dictadas para prevenir y mitigar la pandemia ocasionada por el Coronavirus COVID-19, declarada como emergencia sanitaria mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que coincidió con los plazos para la preparación y aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales.

7. Para el caso de la deliberación en las corporaciones, la realización de sesiones virtuales de discusión de planes de desarrollo territorial, en algunas zonas del país se ha visto afectada por problemas de conectividad y limitación de uso de mecanismos virtuales por parte de concejales, diputados y funcionarios de las entidades territoriales.

8. El trabajo de acompañamiento al proceso de formulación de planes

evidencia que, en el caso de las audiencias públicas del plan plurianual de inversiones, la realización de estas actividades se han visto restringida por problemas de conectividad que afectan el cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 de la Ley 1909 de 2018 - Estatuto de la Oposición-, establece que : "para el caso de los Gobiernos Departamentales deberán adelantarse en sus respectivos municipios y en los gobiernos distritales o municipales se realizarán, según el caso, por localidades, comunas o barrios [...]".

9. Para verificar la situación de las entidades territoriales, en lo referente con la radicación de planes de desarrollo antes las corporaciones, se realizó una exploración de información que tomó en consideración dos fuentes: a) Reporte del sistema de información SETA (sistema de seguimiento a la estrategia de gobierno al plan), b)

Llamadas de verificación a 280 entidades territoriales que no son objeto de atención de la estrategia gobierno al plan. Esta acción permitió establecer, los siguientes resultados indicativos:

A. Radicación de planes de desarrollo dentro de la estrategia de gobierno al plan

Tabla 1. Radicación de planes de desarrollo en la estrategia de

gobierno al plan - fecha 1 de mayo de 2020.

Municipios	Departamentos
Universeo total: 617	Universeo total: 32
Municipios que radicaron: 92% - (567)	Departamentos que radicaron: 100% - (32)
Municipios que no reportan radicación: 8% - (50)	Departamentos que el 30 de abril no reportaron radicación: 0%

De los datos presentados en la tabla 1, se hace necesario tomar en consideración los siguientes aspectos:

- Toda vez que no es competencia del DNP, DAFP o ART el control posterior y seguimiento a los radicados de presentación por cada entidad ante las respectivas secretarías de concejos y asambleas, es importante informar que, al depender del auto reporte de la entidad territorial o de la corporación, se dificulta establecer con exactitud cuáles entidades territoriales radicaron dentro del plazo establecido en el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994 y cuáles radicaron extemporáneamente o no han radicado a la fecha del presente oficio.

- La información presentada corresponde a los datos reportados por cada municipio a los asesores territoriales de la estrategia Gobierno al plan. Este reporte es voluntario y hace parte del proceso de asistencia técnica que se desarrolla en dichos municipios y departamentos.

B. Radicación de planes de desarrollo en municipios por fuera de la estrategia de gobierno al plan

Para ampliar la información del proceso de radicación de planes en

entidades territoriales no atendidas en la estrategia Gobierno al Plan, se procedió a realizar una verificación mediante información secundaria como llamadas telefónicas, cuyos resultados fueron los siguientes:

Tabla 2. Verificación de radicación de planes de desarrollo en municipios no pertenecientes a la estrategia de gobierno al plan - fecha 5 al 11 de mayo de 2020

Municipios
Universo total: 361
Municipios que radicaron: 94% (339)
Municipios que no reportaron radicación 6% (22)

Fuente: Gobierno al Plan- llamadas telefónicas/equipos de asistencia de las gobernaciones

De los datos presentados en la tabla 2, se hace necesario tomar en consideración los siguientes aspectos:

- Del 94% de las entidades territoriales que manifestaron haber radicado, ninguno manifestó haber realizado la radicación extemporánea.

- El 6% que manifestó no haber radicado, argumentando entre otras razones, las siguientes:

a. Retrasos en el proceso por cuenta de la atención de efectos derivados de la emergencia sanitaria y social por COVID - 19. Sobre todo, en municipios donde los equipos de trabajo son pequeños y toda la administración debió movilizarse hacia tareas derivadas de la crisis.

b. Acuerdos internos con los Concejos Municipales para entrega con fecha posterior.

c. La no realización de la audiencia pública del PPI y por ello no radicaron antes el documento. El periodo comprendido entre el 5 al 11 de mayo de 2020, no indica que fue el periodo de radicación de los planes, corresponde al intervalo de tiempo en el que se levantó el reporte.

En conclusión, de los datos recolectados para el proceso de radicación de planes, a fecha de 11 de mayo de 2020, se ha identificado que: el 100% de los departamentos radicó los correspondientes proyectos de ordenanza ante las respectivas asambleas, mientras que para el caso de los municipios se identifica que en promedio 92% ha realizado este proceso ante los respectivos Concejos Municipales, del 8% restante se conocen distintos argumentos para la no radicación respectivas.

C. En cuanto a las audiencias públicas previstas en el artículo 22 de la Ley 1909 de 2018, los datos recolectados muestran que:

Tabla 3. Realización de audiencias públicas del PPI - Corte 11 de mayo

Municipios	Departamentos
Universo total: 978	Universo total: 32
Municipios que han realizado audiencia: 46% - (449)	Departamentos que han realizado audiencia: 50% (16)
Municipios que no han realizado audiencia: 54% - (529)	Departamentos que no han realizado audiencia: 50% (16)

Fuente: Gobierno al plan - indicativo de aprobación de planes de desarrollo al 18 de mayo de 2020 en los siguientes términos:

Que dado que algunos municipios del país no pudieron terminar la fase de preparación de los Planes de Desarrollo Territorial, y otros que alcanzaron a presentar en debida forma estos planes pueden tener afectaciones en sus proyecciones económicas no por haber podido prever las consecuencias derivadas de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, es menester, atendiendo a las afectaciones y consecuencias de las medidas adoptadas para prevenir y mitigar la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, en especial la restricción a la movilidad que retrasan y dificultan el desarrollo de estos procesos, otorgar un nuevo plazo excepcional para la presentación de los proyectos de Planes de Desarrollo Territoriales para los municipios que no alcanzaron a presentar en debido tiempo los PDT y terminen el proceso de preparación y planeación de estos planes, así como permitir a los gobernadores y alcaldes que hayan radicado sus respectivos proyectos de Planes de Desarrollo Territoriales, que puedan presentar nuevamente estos proyectos o presentar ajustes a los mismos, y permitir que dentro del mayor instrumento de planeación de los entes territoriales, se tengan en cuenta las consecuencias de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que posteriormente, mediante memorando 20204200071443 del 19 de mayo de 2020 la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del Departamento Nacional de Planeación, tomando como base los trabajos realizados en el marco de la estrategia Gobierno al Plan, así como la verificación mediante llamadas telefónicas a las entidades territoriales informó el reporte

Municipios	Departamentos
Universo total: 617 (gobierno al plan) + 361 (verificación por llamadas)	Universo total: 32
Municipios que reportan no haber aprobado plan: 973	Departamentos que reportan no haber aprobado plan: 31
Municipios que reportan aprobación de plan: 1. Samaná – Caldas 2. Rionegro – Antioquia 3. Sabaneta – Antioquia 4. Marinilla – Antioquia 5. Valledupar - Cesar	Departamentos que reportan aprobación del plan: 1. Gobernación del Cesar

Fuente: Gobierno al Plan -SETA- verificación en terreno/ equipos de asistencia de las gobernaciones

[...]"

Que de acuerdo con lo anterior, es posible concluir que a 18 de mayo de 2020, es decir, faltando menos de 15 días calendario para que culmine el plazo de aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales en los términos del artículo 40 de la Ley 152 de 1994, solamente 5 municipios de un total de 1102 municipios en el territorio nacional y 1 departamento de un total de 32 departamentos en el país, han reportado la aprobación de sus Planes de Desarrollo Territorial por parte de las corporaciones

públicas, lo que evidencia un bajísimo porcentaje de aprobación de los instrumentos de planeación de las entidades territoriales, ocasionado por las dificultades que tanto las asambleas como los concejos municipales y distritales han tenido para adecuar sus sesiones a las normas de orden público emitidas por el Gobierno nacional y los gobiernos locales y subsanar los inconvenientes de conectividad que se les hayan presentado.

Que otorgar un nuevo plazo para la presentación de los Planes de Desarrollo Territoriales y ampliar los plazos para la aprobación de los mismos tiene la finalidad de garantizar la debida preparación de los instrumentos de planeación y desarrollo de todos los municipios y departamentos del país, para que en el período 2020 - 2023 incluyan y contemplen acciones y estrategias para prevenir y mitigar los efectos económicos y sociales derivados de la Pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, plazos que se encuentran establecidos en la Ley 152 de 1994 por lo que es necesario modificarlos a través de decreto con fuerza ley.

Que para establecer el término de los plazos, se debe tener en cuenta que dentro de los dos primeros meses del periodo constitucional se debe presentar el borrador del proyecto del Plan de Desarrollo respectivo ante el Consejo Territorial de Planeación, momento para el cual, no se había presentado el primer caso de contagio en el país ni se había declarado la emergencia sanitaria. Los otros dos meses se destinan para recibir los conceptos, realizar las socializaciones y audiencias públicas que permitan cerrar la fase de elaboración, por ende, y como la finalidad de la norma es que se tengan en cuenta y se incluyan medidas para prevenir y mitigar los efectos

económicos y sociales derivados de la Pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se considera proporcional permitir que hasta el día 15 de junio de 2020 los municipios que no han presentado los Planes de Desarrollo Territoriales, los presenten, teniendo en cuenta que deben incluirse medidas para prevenir y mitigar los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, y que los gobernadores y alcaldes que presentaron su respectivo Plan de Desarrollo Territorial, los puedan ajustar o los retiren para ser presentados nuevamente dentro del plazo que se establece en el presente decreto.

Que dadas las grandes afectaciones en materia económica y laboral que se pueden provocar con ocasión a la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 y que la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en el comunicado del 29 de abril de 2020 insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) estimular la economía y el empleo; (ii) apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; (iii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo y, (iv) buscar soluciones mediante el diálogo social, estas recomendaciones se podrían tener en cuenta por parte de los gobernadores y alcaldes en el momento de preparar o ajustar los Planes de Desarrollo Territoriales.

Que aunado a lo anterior, se hace necesario que se tomen acciones de política del nivel departamental y municipal, para mitigar los impactos de la crisis sobre el mercado laboral y permitir que la economía pueda reanudar su actividad sin traumatismos una vez se levante el aislamiento preventivo obligatorio, acciones que no hay mejor escenario para plantearlas que en la

elaboración y aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales.

Que pese a las instrucciones y recomendaciones emitidas a través de la Directiva Presidencial 02 de 2020, a las Circulares Externas CIR2020-21-DML-1000, CIR2020-22-DML-1000 y CIR2020-26-DML-1000 del Ministerio del Interior y a la medida adoptada en el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y "Ecológica", que permite a las asambleas y concejos realizar sesiones no presenciales y deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, estos órganos colegiados a la fecha han podido verse inmersos en algunas de las siguientes situaciones: (1) los Planes de Desarrollo Territoriales fueron presentados extemporáneamente, (ii) no se han podido reunir presencial ni virtualmente por dificultades de conectividad o por efectos directos del aislamiento preventivo obligatorio, (iii) se han presentado retrasos en el estudio y aprobación de los mismos por problemas de conectividad, no obstante estar adelantando reuniones virtuales o no presenciales, y (iv) no han dado inicio a las deliberaciones para la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales por no haber sido presentados estos por parte de los alcaldes o gobernadores.

Que si bien las asambleas y concejos, en condiciones normales, cuentan con un (1) mes para aprobar los Planes de

Desarrollo Territoriales, es pertinente y necesario, tomando en consideración las situaciones descritas anteriormente, extender el término para la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales.

Que en virtud de los argumentos planteados los gobernadores y alcaldes tuvieron cuatro meses para elaborar, discutir, socializar y presentar sus Planes de Desarrollo Territoriales ante las respectivas corporaciones públicas, plazos que comenzaron a correr desde el 2 de enero de 2020 hasta el 30 de abril de 2020 y que en virtud de la pandemia derivada del nuevo Coronavirus COVID-19, el Gobierno nacional considera pertinente y razonable extender el plazo para la presentación con el fin de garantizar que los mandatarios locales tengan en cuenta las consecuencias derivadas de dicha pandemia en sus instrumentos de planeación.

Que de igual manera, resulta entonces necesario extender el plazo correspondiente a la aprobación de dichos planes para las corporaciones públicas debido a que los mismos deben tener en cuenta la situación derivada del nuevo Coronavirus COVID-19 y así mismo, este término adicional le permitirá tanto a las asambleas departamentales como a los concejos municipales y distritales adecuar sus sesiones a las normas de orden público y subsanar los inconvenientes de conectividad que se les hayan presentado.

De otra parte, en la medida que la elaboración e implementación de los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se hace en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional y el Plan de Desarrollo Territorial, de conformidad con lo establecido en los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de

2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", es necesario extender igualmente el plazo de elaboración e implementación de estos Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana de manera consecuente con la extensión de los plazos para la presentación y posterior aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales de que trata este decreto, pues en condiciones normales, los Planes de Desarrollo Territoriales se aprueban en los 5 primeros meses de los periodos de alcaldes y gobernadores, y al mes siguiente se vence el plazo para presentar los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana, razón por la cual se considera necesario extender dicho plazo, de acuerdo con los plazos excepcionales otorgados en este decreto en los que quedarán aprobados los Planes de Desarrollo Territoriales.

En este orden, en la medida que se extenderá el plazo para la presentación de los Planes de Desarrollo Territoriales y consecuentemente el plazo para su aprobación, resulta igualmente pertinente ampliar el plazo establecido en los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, para elaboración e implementación de los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Que los plazos excepcionales consagrados en el presente decreto, únicamente serán aplicables para la presentación, ajuste y aprobación para el período constitucional 2020 - / 2023 de los Planes de Desarrollo Territoriales y de los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Que por las razones expuestas, resulta necesario, pertinente y proporcional la adopción de una medida excepcional y transitoria

tendiente a establecer un nuevo plazo para la presentación de los Planes de Desarrollo Territoriales, y ampliar el término para la aprobación de estos previsto en el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994 solamente en caso de que los gobernadores y alcaldes hagan uso del plazo extraordinario, y la elaboración del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana de que tratan los artículos 201 y 205 de la ley 1801 de 2016, con el fin de contar con el tiempo necesario para elaborar, aprobar y adoptar estos instrumentos.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1. *Presentación excepcional de los Planes de Desarrollo Territoriales. Los Planes de Desarrollo Territoriales para el período constitucional 2020 - 2023 que no fueron presentados oportunamente, se podrán someter por parte de los gobernadores y alcaldes a consideración de la respectiva asamblea o concejo hasta el día 15 de junio de 2020.*

ARTÍCULO 2. *Ajustes de los Planes de Desarrollo Territoriales en trámite. Los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023 presentados ante las respectivas asambleas y concejos al 30 de abril de 2020, podrán ser objeto de modificaciones por parte de los gobernadores y alcaldes con motivo de los efectos derivados de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 hasta el 15 de junio de 2020.*

ARTÍCULO 3. *Aprobación excepcional de los Planes de Desarrollo Territoriales. Solamente si el gobernador o alcalde respectivo se acoge a alguno de los plazos previstos*

en los artículos precedentes, la asamblea o concejo deberá decidir sobre los Planes de Desarrollo Territoriales para el período constitucional 2020 - 2023, hasta el 15 de julio de 2020. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo gobernador o alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente asamblea o concejo. Si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto.

ARTÍCULO 4. Plazos excepcionales para la elaboración de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Los alcaldes

y gobernadores podrán adoptar los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el período constitucional 2020 - 2023, el siguiente mes a la fecha de aprobación o adopción del respectivo Plan de Desarrollo Territorial.

ARTÍCULO 5. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial. PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los 21 días del mes de mayo de 2020

(Siguen firmas).

B. PRUEBAS REMITIDAS A LA CORTE CONSTITUCIONAL

7. En cumplimiento de lo ordenado por el auto del 29 de mayo de 2020⁴, a este proceso fueron allegadas las pruebas requeridas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, quien también allegó un informe suscrito por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior, en el que se justifica la exequibilidad del Decreto Legislativo bajo estudio. El detalle del contenido de esta intervención e informe se incluirá en el examen de constitucionalidad material del Decreto Legislativo 683 de 2020.

C. INTERVENCIONES

8. Durante el trámite del presente asunto se recibieron, de forma oportuna, once escritos de intervención⁵. Tres escritos adicionales fueron presentados de manera extemporánea⁶. En 10 escritos recibidos en término se solicitó a la Corte declarar la exequibilidad simple del DL 683, y en 1 escrito se mencionó la necesidad de condicionar el artículo 4º del mencionado Decreto. A continuación, se resumen las razones de los intervinientes, divididos y agrupados por la similitud en los argumentos en los cuales fundan sus razones de exequibilidad. El primero, basó sus argumentos en consideraciones

⁴ “Tercero. - OFICIAR al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Minas y Energía, y al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) para que, en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de esta providencia, reporte la información que se requiere a continuación (...)”.

⁵ Allegados por (i) la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; (ii) la Universidad EAFIT; (iii) la Contraloría General de la República; (iv) la Federación Colombiana de Municipios; (v) ASOCAPITALES; (vi) la Alcaldía de Cali; (vii) la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-; (viii) la Directora del Departamento Fiscal de la Universidad Externado de Colombia; (ix) Director Jurídico del Departamento Administrativo de la Función Pública; (x) la Agencia Nacional de Renovación del Territorio y; (xi) la Federación Nacional de Departamentos.

⁶ Tales fueron presentados desde el 25 de junio de 2020 hasta el 3 de julio de 2020, por el Director Jurídico del Departamento Administrativo de la Función Pública, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y el Director del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado. El término de fijación en lista corrió entre el 17 de junio y el 24 de junio de 2020.

generales; mientras que, el segundo grupo, sustentó su petición en la proporcionalidad de la medida y algunos condicionamientos.

9. *Solicitud de exequibilidad pura y simple.* En particular, cuatro intervinientes sostuvieron que el Decreto Legislativo bajo estudio se ajustaba a la Constitución, sin que para el efecto hubiesen referido el cumplimiento de juicio alguno⁷. Como fundamento de esta solicitud, explicaron, en términos generales, que los planes de desarrollo son el principal instrumento de planificación que orienta las acciones de la administración departamental, distrital y municipal, los cuales contemplan un diagnóstico, una planificación estratégica y un plan inversiones⁸. Por ello, al “*experimentar una crisis sanitaria, económica y social casi sin precedentes, es natural y necesario que las entidades territoriales actualicen sus diagnósticos y modifiquen sus planes de acuerdo con la nueva realidad, que resulta de las devastadoras consecuencias de la pandemia producida por la Covid-19*”⁹.

10. En ese sentido, la necesidad de cumplir con los plazos inicialmente establecidos en la ley para la presentación y aprobación de los planes de desarrollo terminó por afectar la calidad de los proyectos aprobados por varias razones. Así, se adujo que las administraciones locales no pudieron destinar para este fin todos sus recursos -humanos, técnicos y políticos-, al estar concentrados en enfrentar las primeras etapas de la crisis. Lo anterior, también limitó el debate democrático, que requieren dichos proyectos en el marco de los concejos y asambleas, porque las medidas de confinamiento -propias del período en el cual se discutieron- restringieron la posibilidad de generar mayores espacios de participación ciudadana¹⁰. Asimismo, hubo dificultades y carencia de medios tecnológicos idóneos al interior de los entes territoriales, los cuales afectaron la planeación, aprobación y socialización de estos instrumentos¹¹. Se consideró, en esta misma dirección, que el DL 683 era constitucional porque los efectos fiscales de la pandemia deben ser incorporados en el plan de inversiones y, ello, requiere de un adecuado ejercicio presupuestal y de proyección de escenarios, que permita considerar los efectos socioeconómicos de la misma¹².

11. Por lo demás, se adujo por un interviniente que “*otorgar un término adicional para la aprobación de dichos planes facilita la labor de los*

⁷ Así, fue solicitado por la Universidad EAFIT, la Contraloría General de la República, la Federación Colombiana de Municipios y la Agencia de Renovación del Territorio. No obstante, el análisis de esta última intervención también se centró en considerar que, sin perjuicio de la autonomía territorial, había que considerar que los PDET y los PART, los cuales deben armonizarse con las competencias que le son propias. No obstante, en tal contexto se consideró que el Decreto Legislativo bajo estudio debía declararse exequible.

⁸ Intervención presentada por el Decano de la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. Por su parte, la Contraloría General de la República, con fundamento en el artículo 339 de la Constitución, explicó que las entidades territoriales tienen el deber de elaborar y adoptar de manera concertada planes de desarrollo con el objeto de lograr la planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Por ello, tales deben responder a las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que fueron adoptadas.

⁹ Ibid.

¹⁰ Este postulado fue compartido por la Contraloría General de la República, la Universidad EAFIT y la Asociación Colombiana de Municipios. De hecho, adujo esta última intervención que con esta participación deficitaria de la comunidad en la aprobación y formulación, en virtud del confinamiento decretado entre marzo y mayo, el trámite de los planes de desarrollo hubiese podido transgredir el artículo 2° de la Constitución, el artículo 3° de la Ley Orgánica 152 de 1994 y el artículo 22 de la Ley 1909 de 2018.

¹¹ Federación Colombiana de Municipios.

¹² Ibid.

organismos de control al momento de evaluar la gestión de las administraciones territoriales, pues al ser adaptados a los contextos de la pandemia, al momento de verificar las realidades de tiempo, modo y lugar en que se tomaron las decisiones y ejecutaron los recursos públicos, se evaluará su concordancia con los Planes de Desarrollo Territorial aprobados”¹³. Aclaró un interviniente que, “(...) si bien es cierto que los términos que modifica el Decreto 683 del 2020, están regulados en una Ley Orgánica, que deben reformarse a través de un trámite legislativo especial, de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución (...) resulta apegado a nuestra norma rectora, que, a través de un decreto legislativo en el marco de una emergencia, se modifiquen los términos ante una coyuntura totalmente atípica para el país”¹⁴. Por ende, en el análisis debe tenerse en consideración que el trámite de esta modificación en el Congreso de la República no hubiese podido surtirse antes del 31 de mayo del año en curso y, además, el decreto no reformó ningún aspecto sustancial de la Ley Orgánica 152 de 1994, sino que únicamente prorrogó un término de manera transitoria¹⁵.

12. Por otra parte, cinco intervinientes¹⁶ solicitaron la exequibilidad del DL 683 al considerar que cumple a cabalidad con los requisitos formales y materiales establecidos en la jurisprudencia constitucional. En relación con los requisitos formales, todos coincidieron en señalar que fueron cumplidos en su integridad, pues: (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) fue expedido en desarrollo del Decreto 637 del 6 de mayo 2020 y dentro de los 30 días fijados por el mismo; (iii) se encuentra debidamente motivado; y (iv) por la naturaleza de sus medidas, su ámbito territorial de aplicación se circunscribe a todo el territorio nacional. Por su parte, frente a los juicios materiales desarrollados por la jurisprudencia constitucional, los intervinientes expusieron, de manera general, que:

Juicio	Comentarios de los intervinientes
Finalidad	El Decreto Legislativo supera el juicio de <i>finalidad</i> , pues la inclusión de medidas de política pública a nivel departamental y municipal en los planes de desarrollo territorial contribuirá con la mitigación de los impactos de la crisis económica y social. Asimismo, permitirá que la economía pueda reanudar su actividad sin traumatismos una vez se levante el aislamiento preventivo obligatorio. Acogerse a los plazos excepcionales establecidos en los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto Legislativo 683 de 2020 es una posibilidad que tienen alcaldes y gobernadores, y dado que este instrumento, resulta necesario para la elaboración de los planes de seguridad y convivencia ciudadana, la medida tiene la finalidad de ser consecuentes en los plazos para la formulación de un instrumento que depende precisamente del plan de desarrollo territorial, como expresamente lo señalan los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016.

¹³ Contraloría General de la República.

¹⁴ Federación Colombiana de Municipios.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ La Secretaría Jurídica de la Presidencia, la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, el Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia, el Departamento Administrativo de la Función Pública, y la Federación Nacional de Departamentos.

Motivación suficiente	Con base en la fundamentación expuesta en las consideraciones, existe <i>motivación suficiente</i> para las medidas adoptadas en el Decreto. El motivo que las respalda es la necesidad de asegurar que todos los departamentos y municipios cuenten con un plan de desarrollo adecuado y actualizado, que se ajuste a las necesidades de atención de la pandemia.
Conexidad	El Decreto Legislativo 683 de 2020 se refiere a materias que tienen relación directa y específica con su parte motiva (conexidad interna) y con el Estado de Emergencia declarado en virtud del Decreto Legislativo 637 de 2020 (conexidad externa). (i) Sobre lo primero, se tiene que la posibilidad de sujetarse a nuevos plazos o la facultad para realizar los ajustes necesarios, para atender los efectos derivados de la pandemia del COVID- 19, tiene como objetivo aminorar el impacto de la pandemia y de las medidas adoptadas para mitigar sus efectos, en especial las relacionadas con la restricción de movilidad, las dificultades de conectividad en el proceso de preparación y la planeación de los respectivos planes de desarrollo territorial, en un contexto de imprevisibilidad de la pandemia que dificultó o retrasó su aprobación. (ii) Sobre lo segundo, se indicó que se encuentra satisfecha, pues incluso una de las razones para declarar el estado de emergencia fue la necesidad de contar con medidas gubernamentales que apoyen a las entidades territoriales en el trámite y ajuste de los planes de desarrollo territoriales.
Ausencia de arbitrariedad	No se restringe el núcleo esencial de ningún derecho fundamental, sino que, al contrario, se propende por la realización efectiva de los mismos, en el sentido de que se persigue el propósito de garantizar la debida preparación de los instrumentos de planeación y desarrollo de todos los municipios y departamentos del país, para que se incluyan acciones y estrategias para prevenir y mitigar los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia. Asimismo, tampoco se altera el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni se suprimen las funciones básicas de acusación y juzgamiento.
Intangibilidad	No contiene medidas que afecten alguno de los derechos <i>intangibles</i> reconocidos en la jurisprudencia constitucional, ni los mecanismos legales diseñados para su protección.
Incompatibilidad	Las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 683 de 2020 no suspenden o derogan leyes. Sin embargo, sí modifican transitoriamente algunos de los plazos establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994 -para la presentación y aprobación de los planes de desarrollo territorial- y en los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 -para la elaboración e implementación de los planes de seguridad y convivencia ciudadana-. Tal modificación, como lo definen expresamente las normas objeto de revisión, sólo tiene aplicación para el período constitucional 2020-2023.
No contradicción específica	Ciertos intervinientes no se pronunciaron al respecto ¹⁷ . No obstante, algunos aclararon que las medidas adoptadas por el

¹⁷ En particular, dejaron de pronunciarse al respecto la Secretaría Jurídica de la Presidencia y la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.

	Decreto Legislativo bajo estudio no contradicen disposición alguna de la Constitución Política. Por el contrario, buscan garantizar el cumplimiento del artículo 333 que establece que las entidades territoriales deberán elaborar y adoptar planes de desarrollo, y dado que este es un medio fundamental de acción y planeación, a través del cual los municipios y departamentos pueden adoptar las medidas jurídicas y presupuestales necesarias para conjurar los efectos negativos de la crisis sanitaria, es imperativa su concreción y la ampliación de los plazos para este fin. Tampoco se vulnera los límites previstos en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE.
Necesidad	<p>Todas las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 683 de 2020 son necesarias y proporcionales para enfrentar la situación de crisis que dio lugar al Estado de Emergencia y están dirigidas a limitar sus efectos.</p> <p>(i) Las medidas del decreto legislativo se adecúan al juicio de <i>necesidad fáctica</i> pues, sin las disposiciones allí previstas, las entidades territoriales no hubiesen podido aprobar los planes de desarrollo a tiempo o ajustarlas a las necesidades sociales y macroeconómicas generadas por la pandemia del COVID-19. De hecho, 41 entidades territoriales solicitaron dicho aplazamiento, al informar dificultades para tramitar a tiempo los planes de desarrollo, inconvenientes para reunirse y problemas tecnológicos o de conectividad.</p> <p>(ii) El DL 683 supera el juicio de <i>necesidad jurídica</i> si se tiene en cuenta que, la regulación ordinaria, como sucede con el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994, no habilita a las alcaldías y gobernaciones a someter los planes de desarrollo territoriales a consideración de la asamblea o concejo después de pasados los primeros 4 meses del respectivo período de gobierno, es decir, posterior al 30 de abril. Asimismo, las asambleas y concejos no están facultadas para decidir sobre los planes de desarrollo más allá del 31 de mayo, pues legalmente tienen 1 mes a partir de la presentación de dicho plan para pronunciarse sobre este.</p>
Proporcionalidad	Las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 683 de 2020 son necesarias, idóneas y conducentes y, por ende, proporcionales con los hechos que buscan limitar y/o conjurar. Ello es acorde con la grave y catastrófica crisis generada por la pandemia del COVID-19. Las medidas adoptadas resultan proporcionales pues su objetivo no es otro que garantizar que las entidades territoriales terminen de manera adecuada el proceso de preparación y planeación de los planes de desarrollo, así como permitir que las autoridades locales incluyan y contemplen acciones y estrategias para prevenir y mitigar los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia. Así, se considera proporcional permitir que, hasta el día 15 de junio de 2020, los municipios que no han presentado los planes de desarrollo territoriales, los presenten. Igualmente, se consideró razonable permitir a los alcaldes y gobernadores hasta el 15 de junio hacer las respectivas modificaciones a su plan de desarrollo.

No discriminación	No imponen tratos diferenciados por motivos de raza, sexo, religión, origen u opinión, sino que benefician por igual a todos los departamentos y municipios del país. Tampoco se vulnera la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. Por el contrario, se recurre al conocimiento que tienen las autoridades locales y departamentales acerca de las necesidades de cada territorio.
-------------------	--

13. *Solicitud de exequibilidad condicionada.* Asocapitales solicitó a la Corte considerar que el Decreto Legislativo 638 de 2020 es proporcional, de acuerdo con las circunstancias causadas por la pandemia, las cuales podrían haber interferido en la aprobación de los Planes de Desarrollo para el período constitucional 2020-2023¹⁸. No obstante, consideró que debía condicionarse el artículo 4 del mencionado decreto legislativo, en el entendido de que *“dicha norma debería otorgar a todas las entidades territoriales la posibilidad de adoptar, en condiciones de igualdad, los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el período constitucional 2020-2023 hasta el 15 de agosto de 2020”*¹⁹. Al respecto, señala:

“concluimos que las entidades territoriales que aprueben su Plan de Desarrollo Territorial hasta el 15 de julio, en concordancia con lo establecido en el artículo 3ro del Decreto Legislativo bajo análisis, podrán adoptar su Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana hasta el 15 de agosto de 2020. Sin embargo, dicho plazo ampliado aplica sólo a las entidades territoriales que realicen una aprobación dentro de los plazos excepcionales de su Plan de Desarrollo. Esto, en nuestro concepto, contraría el derecho a la igualdad de aquellas entidades territoriales que hayan cumplido con los plazos inicialmente establecidos ya que, a diferencia de aquellas que hicieron uso del plazo ampliado contemplado en el Decreto bajo análisis, no tendrán este beneficio de extensión de plazo.

*Con la normativa referenciada, se crea una situación de trato desigual injustificado entre entidades territoriales. Lo anterior ya que el Decreto omitió considerar a las administraciones que habían presentado su Plan de Desarrollo Territorial a tiempo y que, ante las circunstancias generadas por la pandemia del Coronavirus COVID-19, también requieren de una extensión en el plazo para adoptar Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana más acordes a las necesidades que impone la crisis social y económica que enfrenta el país, los cuales generan retos importantes de orden público”*²⁰.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

¹⁸ Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -ASOCAPITALES- y la Alcaldía de Cali.

¹⁹ Como sustento explicó el interviniente que este aparte normativo es contrario al derecho a la igualdad de aquellas entidades territoriales que ya cumplieron los plazos inicialmente establecidos, ya que, a diferencia de aquéllas que hicieron uso del plazo ampliado contemplado en el decreto bajo análisis, no tendrán este beneficio de extensión de plazo.

²⁰ Ver folio 3, intervención ASOCAPITALES.

14. Mediante concepto enviado, el día 10 de julio de 2020, a la Secretaría General de esta Corte²¹, el Procurador General de la Nación solicitó declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo bajo estudio. Según se adujo, el Decreto Legislativo 683 de 2020 cumple con los requisitos formales, en la medida en que (i) fue suscrito por el Presidente y todos sus ministros; (ii) se encuentra motivado, en tanto expresa las razones que justifican la adopción de sus medidas; y (iii) fue expedido en desarrollo y vigencia del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

15. En cuanto a los juicios de fondo, señaló que (i) cumple el requisito de *conexidad*, ya que el decreto declaratorio se refirió al impacto de la crisis en la economía de los territorios y, en particular, a la disminución de sus ingresos, el aumento de gastos, así como a las dificultades que ello conlleva en términos de planeación. Estas consideraciones explican porque debían extenderse los plazos para que las entidades territoriales aprobaran sus instrumentos de planeación. Con mayor razón, si el decreto estudiado refiere las dificultades que han tenido los procesos de elaboración, presentación, socialización y aprobación de los planes de desarrollo territorial y la necesidad de adaptar estos instrumentos a las necesidades surgidas a raíz del estado de emergencia.

16. Por otra parte, se adujo que (ii) las disposiciones del decreto *no resultan arbitrarias*, ya que no afectan el núcleo esencial de ningún derecho fundamental y, en su lugar, buscan otorgar a los mandatarios locales un plazo adicional y facultativo para adaptar la capacidad de repuesta de su entidad territorial al estado de emergencia; (iii) no se afectan *derechos intangibles*; y, (iv) antes que *contradecir específicamente* lo previsto en la Constitución o los tratados internacionales, así como los artículos 47, 49 y 50 de la Ley 137 de 1994, las disposiciones desarrollan lo dispuesto en el artículo 339 superior, que prevé como finalidad de los planes de desarrollo el uso eficiente de recursos y el desempeño adecuado de funciones. Asimismo, materializa el artículo 1º de la Constitución, al propender por la participación ciudadana que se vio interrumpida por las medidas de control al brote del virus, y el artículo 13 de la misma, al permitir la focalización de recursos en los grupos más vulnerables ante los efectos de la pandemia. Así mismo, el Procurador señaló que las medidas allí adoptadas no desconocen la autonomía de las entidades territoriales, en tanto no inciden en su facultad para gobernarse por autoridades propias, ejercer sus competencias, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, ni participar en las rentas nacionales.

17. Tampoco se desconocen los límites impuestos en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, dado que el fin último del Decreto es que los mandatarios locales puedan adaptar sus planes de desarrollo territorial al contexto de la pandemia. A su vez, no se afecta la competencia del Congreso para derogar, reformar o adicionar las disposiciones del Decreto, ni se desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

18. Sumado a esto, el Ministerio Público adujo que (v) las medidas bajo examen tienen como *finalidad* conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, por cuanto la prórroga del plazo para la elaboración y aprobación de los

²¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=17421>

planes de desarrollo territorial y los planes de seguridad y convivencia ciudadana permiten adecuarlos al nuevo contexto social y local.

19. De otra parte, se tiene que, (vi) no obstante que el Decreto Legislativo no dispuso la restricción de derecho fundamental alguno, justifica con suficiencia la adopción de cada una de sus medidas y, por tanto, se encuentra *motivado*. También, (vii) las medidas adoptadas son *necesarias*, por permitir asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones asignadas a las entidades territoriales, para responder a los desafíos económicos, sociales y de seguridad, generados por la crisis de la pandemia. Por tanto, indicó que *“el decreto bajo estudio es una herramienta eficaz para que las autoridades y corporaciones públicas puedan cumplir con el deber constitucional de presentar, discutir y aprobar dichos planes”*.

20. Sobre el presupuesto de (viii) *subsidiariedad de los medios ordinarios*, se consideró que, con fundamento en los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994, no es posible presentar los planes de desarrollo después del 30 de abril de 2020, ni permitir que las asambleas y concejos los aprueben después del 31 de mayo de la misma anualidad. Tampoco, prevé la legislación ordinaria que se pueda retirar el proyecto presentado para efectos de introducir alguna modificación. Por lo anterior, la regulación ordinaria resultaba insuficiente y el Presidente de la República no podía modificar las disposiciones de la Ley Orgánica 152 de 1994 en ejercicio de sus facultades ordinarias.

21. En esta línea, a juicio del Ministerio Público, se supera el juicio de (ix) *incompatibilidad*, en la medida en que el Gobierno expuso adecuadamente los motivos por los que se requería introducir una modificación excepcional y transitoria en los plazos establecidos en la norma orgánica:

“(...) para la Procuraduría General de la Nación es posible que un decreto legislativo modifique una ley orgánica de manera transitoria, porque se trata de una modificación que permite a las autoridades y corporaciones cumplir las obligaciones establecidas en la Carta Política, en particular, las que establecen que los alcaldes tienen el deber de presentar oportunamente a la asamblea departamental o al concejo municipal y distrital los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social. Igualmente, el decreto permite que estas corporaciones puedan adoptar los correspondientes planes y programas. Todo esto dentro del marco de los derechos de las entidades territoriales.

En otras palabras, una ponderación de las razones que justifican las medidas adoptadas en el Decreto 683 de 2020, que están sustentadas en el cumplimiento de las funciones constitucionales de las entidades territoriales y sus derechos, justifica la modificación de cuestiones importantes pero no sustantivas como los plazos, así como en la adecuación de los planes al marco de la pandemia, lo que exige la adopción de herramientas temporales tendientes a garantizar los objetivos, metas, estrategias, políticas y programas de los PDT para atender los efectos del COVID-19”.

22. Finalmente, señaló el Procurador que (x) las medidas del decreto

legislativo son *proporcionales*, dada la magnitud de la pandemia y la inminencia de una crisis económica, que puede impactar los ejercicios de planeación de las entidades territoriales; y (xi) el articulado bajo examen no contiene *medidas discriminatorias*.

23. En suma, a continuación, se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la norma objeto de control constitucional.

Interviniente	Solicitud
Procurador General de la Nación	Exequibilidad
Presidencia de la República	Exequibilidad
Contraloría General de la República	Exequibilidad
Agencia Nacional de Renovación del Territorio	Exequibilidad
Alcaldía de Cali	Exequibilidad
Universidad Externado	Exequibilidad
Universidad EAFIT	Exequibilidad
Escuela Superior de Administración Pública	Exequibilidad
Federación Nacional de Departamentos	Exequibilidad
Federación Colombiana de Municipios	Exequibilidad
Asocapitales	Exequibilidad condicionada

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

24. La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, conforme al control automático de constitucionalidad encomendado a esta corporación por el parágrafo del artículo 215 y el artículo 241 numeral 7 de la Constitución, el artículo 55 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (“LEEE”), y los artículos 36 a 38 del Decreto Ley 2067 de 1991. Esto debido a que la norma analizada es un Decreto Legislativo adoptado al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, Decreto 637 de 2020.

B. MATERIA OBJETO DE CONTROL, PROBLEMA JURÍDICO Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

25. Corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿El Decreto Legislativo 683 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales, señalados por la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional?

26. Para abordar y responder este problema jurídico, la Sala Plena seguirá la siguiente metodología. Primero, presentará una caracterización general de los estados de excepción, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Segundo, reiterará el precedente sobre el fundamento y alcance del control judicial de los decretos legislativos expedidos al amparo del

Estado de Emergencia Económica, Social o Ecológica. Tercero, hará una exposición del contenido y alcance del Decreto Legislativo 683 de 2020, objeto de análisis. Finalmente, analizará si dicho DL 683 y las medidas allí dispuestas cumplen, uno a uno, con los requisitos, formales y materiales, establecidos en la normativa referida anteriormente.

C. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y, EN PARTICULAR, DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA²²

27. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 683 de 2020 sometido a su consideración en esta oportunidad.

28. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

29. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter *reglado, excepcional y limitado* de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “*el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia*”²³, así como que “*el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad*”. La naturaleza *reglada, excepcional y limitada* de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-²⁴, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial²⁵.

²² Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136, C-145, C-146, C-224, C-225 y C-226 de 2009, C-884, C-911 y C-912 de 2010; C-193, C-218, C-222, C-223 y C-241 de 2011; C-671 y C-701 de 2015; C-465 de 2017 y C-466 de 2017. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

²³ Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017, citando a su vez la sentencia C-216 de 2011.

²⁴ El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración) y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la CP).

²⁵ El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”.

30. La Constitución dispone un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

31. La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, el cual está desarrollado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto Ley 2067 de 1991.

32. A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 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. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como “*una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...*”. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

33. En relación con la naturaleza de los acontecimientos que pueden dar lugar a la declaratoria de la emergencia, 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*”²⁶. 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*”²⁷.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-216 de 1999.

²⁷ 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

34. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: (i) la fijación de salarios de empleados públicos²⁸; (ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica²⁹; (iii) desastres naturales³⁰; (iv) la revaluación del peso frente al dólar³¹; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito³²; (vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público³³; (vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud³⁴; y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela³⁵.

35. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica 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.

36. Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. 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 los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno nacional.

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.

²⁸ Decreto 333 de 1992.

²⁹ Decreto 680 de 1992.

³⁰ Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

³¹ Decreto 80 de 1997.

³² Decreto 2330 de 1998.

³³ Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

³⁴ Decreto 4975 de 2009.

³⁵ Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

D. ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS AL AMPARO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL O ECOLÓGICA³⁶

Consideraciones generales

37. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a 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 sea 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 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 y el Texto Superior. Esto, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

38. 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 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 en esas 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.

Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

39. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el control constitucional 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 todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno nacional.

40. El examen formal del decreto implica que la Corte verifique, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de

³⁶ Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465, C-466 y C-467 de 2017. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

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.

41. El examen material comprende varios escrutinios que, como lo ha señalado la Corte, son expresión de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisional de este tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

42. El *juicio de finalidad*³⁷ está previsto por el artículo 10 de la LEEE³⁸. 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 y a impedir la extensión o agravación de sus efectos³⁹.

43. El *juicio de conexidad material*⁴⁰ está previsto por los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE⁴¹. Con este juicio, se 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 correspondiente⁴² y, (ii) *externo*, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia⁴³.

³⁷ Sobre el juicio de finalidad se ha pronunciado la Corte Constitucional en las sentencias C-146 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-218 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-465 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

³⁸ 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*”.

³⁹ La Corte Constitucional en la sentencia C-724 de 2015 señaló “*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*”. En el mismo sentido, en la sentencia C-700 de 2015 dispuso que 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*”.

⁴⁰ Al respecto, es posible consultar las sentencias C-145 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010 y C-912 de 2010, C-193 de 2011, C-218 de 2011, C-222 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-242 de 2011, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-465 de 2017, C-466 de 2017, C-467 de 2017, C-468 de 2017 y C-517 de 2017.

⁴¹ 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*”.

⁴² En este sentido, la sentencia C-409 de 2017 dispuso que “*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 de 2017.

⁴³ La sentencia C-724 de 2015 dispuso que “*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 de 2015.

44. El *juicio de motivación suficiente*⁴⁴ ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas⁴⁵. Esta motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales. Esto, 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*”.

45. El *juicio de ausencia de arbitrariedad*⁴⁶ tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan 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 Colombia⁴⁷. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales⁴⁸; (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, por último, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento⁴⁹.

46. El *juicio de intangibilidad*⁵⁰ parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “*intocable*” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como 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 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

⁴⁴ Sobre este tema es posible consultar las providencias C-225 de 2009, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017. En dicha providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011.

⁴⁶ Ver sentencias C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015.

⁴⁸ 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*”.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2003, reiterada, entre otras, en las sentencias C-224/ de 2009, C-241 de 2011 y C-467 de 2017.

⁵⁰ El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las sentencias C-136 de 2009, C-145 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010, C-912 de 2010, C-219 de 2011, C-224 de 2011, C-226 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

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

47. El *juicio de no contradicción específica*⁵¹ tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

48. El *juicio de incompatibilidad*⁵², según el artículo 12 de la LEEE⁵³, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

49. El *juicio de necesidad*⁵⁴, previsto en el artículo 11 de la LEEE⁵⁵, 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 excepción. 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 que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

50. El *juicio de proporcionalidad*⁵⁶, que se desprende del artículo 13 de la LEEE⁵⁷, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que

⁵¹ Ver sentencias C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

⁵² Esta Corporación se ha referido a la necesidad de motivar las incompatibilidades en las sentencias C-136 de 2009, C-146 de 2009, C-225 de 2009, C-218 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-227 de 2011, C-671 de 2015, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

⁵³ El artículo 12 de la LEEE dispone que “*Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción*”.

⁵⁴ Al respecto se ha referido este Tribunal en las sentencias C-146 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010, C-912 de 2010, C-193 de 2011, C-218 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-226 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-465 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

⁵⁵ El artículo 11 de la LEEE dispone que “*Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente*”.

⁵⁶ Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias C-136 de 2009, C-145 de 2009, C-146 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010, C-912 de 2010, C-193 de 2011, C-218 de 2011, C-219 de 2011, C-222 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-226 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

⁵⁷ El artículo 13 de la LEEE dispone que “*Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad*”.

causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías 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.

51. Por último, el *juicio de no discriminación*⁵⁸ tiene fundamento en el artículo 14 de la LEE⁵⁹. Por medio de este juicio, la Corte determina que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no impliquen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas⁶⁰. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados⁶¹.

E. GENERALIDADES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, LOS PLANES DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DECRETO LEGISLATIVO 683 DE 2020

52. Para comprender el contenido del Decreto Legislativo 683 de 2020 se realizarán algunas consideraciones respecto de la regulación en materia de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo de las entidades territoriales. Así, se pasará a referir, en términos generales, (i) el fundamento constitucional de estos asuntos, (ii) la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo o Ley 152 de 1994, por medio de la cual se reguló la aprobación de los planes de desarrollo. Luego de ello, (iii) se podrá determinar el alcance del Decreto Legislativo en estudio.

53. *Fundamento constitucional del ordenamiento territorial y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.* La Constitución determina que el Estado colombiano es una república descentralizada “*con autonomía de sus entidades territoriales*”⁶². No obstante, como república unitaria, es al Congreso de la República a quien le corresponde expedir las leyes, entre las cuales se encuentran las leyes orgánicas, que para su aprobación requieren de una mayoría calificada y determinan las normas a las que debe sujetarse la actividad legislativa⁶³. A su turno, la “Ley de Desarrollo Territorial” y la “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial” o Leyes 388 de 1997⁶⁴ y 1454 de 2011,

⁵⁸ Al respecto se pueden consultar las sentencias C-136 de 2009, C-146 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

⁵⁹ 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 (...)*”.

⁶⁰ 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*”.

⁶¹ En este sentido, en la sentencia C-156 de 2011, 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*”.

⁶² Artículo 1 de la Constitución.

⁶³ Artículo 151 de la Constitución.

⁶⁴ Se trata de una norma de carácter ordinario, tal como fue reconocido por la Corte Constitucional en la sentencia C-795 de 2000.

respectivamente, son relevantes, pues fijan los criterios de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales que, de cualquier manera, deben sujetarse a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad⁶⁵. Finalmente, debe referirse que, en este contexto, también se expidió la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo o Ley 152 de 1994, que en desarrollo del artículo 342 de la Constitución, fijó los procedimientos y mecanismos para la elaboración de los planes de desarrollo en todos los niveles territoriales.

54. Por su parte, las entidades territoriales, esto es, los departamentos, distritos y municipios gozan de autonomía para definir la gestión de sus intereses y, en consecuencia, tienen como derechos, en el marco de la Constitución y la ley, (i) la posibilidad de gobernarse por autoridades propias, (ii) ejercer sus competencias, (iii) administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como la posibilidad de (iv) participar en las rentas nacionales⁶⁶. Con el fin de dotar de contenido a esta autonomía, es relevante contemplar que al municipio y a los departamentos, por expresa disposición de la Constitución, les corresponde ordenar el desarrollo del territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social de sus habitantes⁶⁷.

55. Asimismo, se adujo que la finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses, así como también deberá propiciar “*las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional*”⁶⁸. En razón a ello, ha considerado la jurisprudencia constitucional que esta función debe realizarse de manera democrática, participativa, racional y planificada y que, a su vez, esta función de concretar el ordenamiento es una de las más claras expresiones de la descentralización y de la autonomía de las entidades territoriales⁶⁹.

56. En el anterior contexto, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que “*el plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para ordenar el territorio municipal, puesto que define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización*”⁷⁰. Así, aunque el plan de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo son instrumentos diferentes de planeación, los mismos deben ser coherentes. Adicionalmente, es en el contexto del ordenamiento del territorio en el que se planea el desarrollo del municipio, distrito o departamento, como se procede a explicar a continuación.

57. *Procedimiento para la aprobación de los planes de desarrollo territorial.* La elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo

⁶⁵ Artículo 288 de la Constitución.

⁶⁶ Artículo 287 de la Constitución.

⁶⁷ Al respecto, es posible consultar los artículos 298 y 311 de la Constitución.

⁶⁸ Artículo 2 de la Ley 1454 de 2011.

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia C-145 de 2015, C-795 de 2000.

⁷⁰ Sentencia C-006 de 2002. De allí la importancia que la Constitución le ha dado al plan de ordenamiento territorial, el cual deberá ser elaborado, aprobado y ejecutado de acuerdo con lo dispuesto en la ley orgánica, dando cumplimiento a la intervención de los consejos territoriales de planeación y a la participación ciudadana (artículo 342 de la Constitución).

en los departamentos, municipios y distritos requiere ajustarse a los precisos términos que, para el efecto, se han previsto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo o Ley 152 de 1994. Por lo anterior, desde la Carta Política se dispuso que las entidades territoriales deberán elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional planes de desarrollo “*con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley*”⁷¹. Asimismo, se previó que estos planes están conformados por (i) una parte estratégica; y (ii) un plan de inversiones de mediano y corto plazo⁷². De manera que, todo municipio, departamento y distrito debe expedir uno, el cual tendrá una vigencia de cuatro años y coincidirá con el período de los mandatarios locales.

58. El proyecto de plan de desarrollo es presentado, según sea el caso, por el gobernador a la asamblea departamental⁷³ o por el alcalde al respectivo concejo municipal⁷⁴ y debe ajustarse al programa de gobierno que se formuló al inscribirse como candidato⁷⁵. Para el efecto, cada alcalde y gobernador, en tanto autoridades de planeación de los entes territoriales, deben proceder a la socialización de la propuesta de los planes de desarrollo en los consejos territoriales del orden municipal, departamental o distrital, en los que participan distintos sectores de la sociedad. Esta propuesta deberá presentarse a más tardar dentro de los 2 meses siguientes a la posesión del respectivo mandatario local⁷⁶, con el fin de analizar la propuesta y generar alrededor de la misma una amplia discusión y participación ciudadana⁷⁷. En consecuencia, se trata de un espacio para absolver consultas, rendir un concepto sobre lo propuesto dentro del mes siguiente a su presentación⁷⁸, y en el que se pueden proponer modificaciones, adiciones o supresiones⁷⁹. Una vez se ha surtido el anterior procedimiento y la

⁷¹ Artículo 339 de la Constitución.

⁷² Ibid.

⁷³ El artículo 305 de la Constitución dispone que es una atribución del gobernador “4. *Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos*”.

⁷⁴ El artículo 315 de la Constitución dispone que es una atribución del alcalde “5. *Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio*”.

⁷⁵ Artículo 39.1. de la Ley Orgánica 152 de 1994.

⁷⁶ Los incisos 3 y 4 del artículo 340 de la Constitución prescribe que “*En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. // “El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación”*. Tales consejos, según lo estipulado en el artículo 34 de la Ley Orgánica 152 de 1994, “(…) *deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios*”. En este contexto, señaló el Gobierno nacional que de acuerdo con lo establecido por la Ley 152 de 1994, dentro de los dos primeros meses del período constitucional -enero y febrero- los mandatarios departamentales y municipales deben presentar el borrador del proyecto del Plan de Desarrollo respectivo ante el Consejo Territorial de Planeación. Sin embargo, para este momento no se había declarado la emergencia sanitaria, pues no se había presentado el primer caso de contagio por el nuevo Coronavirus. Asimismo, los siguientes dos meses del período de gobierno -marzo y abril- se destinan para recibir los conceptos, realizar las socializaciones y audiencias públicas que permitan cerrar la fase de elaboración de dichos Planes de Desarrollo Territoriales, tiempo en el que el país (i) se encontraba en medio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en virtud del Decreto 417 de 2020 y (ii) estaban en curso medidas de orden público destinadas a decretar aislamientos preventivos, de carácter obligatorio, en todo el territorio nacional. Así, “*la fecha definida para la aprobación (15 de julio de 2020) tuvo en cuenta (i) la ampliación del plazo para radicar los PDT y el periodo otorgado para modificar los respectivos Planes para los gobernadores y alcaldes (15 de junio de 2020); y (ii) el término de aprobación de un (1) mes que contempla el artículo 40 de la Ley 152 de 1994*”.

⁷⁷ Artículo 39.5 de la Ley Orgánica 152 de 1994.

⁷⁸ Artículo 39.6 de la Ley Orgánica 152 de 1994.

⁷⁹ Artículos 12, 34 y 35 de la Ley Orgánica 152 de 1994. Allí, se debate el proyecto de plan de desarrollo territorial y se pueden introducir modificaciones, siempre que la Asamblea o Concejo cuente con la aceptación

propuesta del respectivo alcalde o gobernador se presenta a los concejos y asambleas, dentro de los cuatro primeros meses del período de éste, se consolida el proyecto de plan de desarrollo, que debe ser aprobado antes del 31 de mayo del respectivo año. Sin embargo, si ello no se efectúa dentro de dicho lapso “*el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto*”⁸⁰.

59. Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 1909 de 2018 – Estatuto de la Oposición-, en el marco del diseño y preparación de los planes de desarrollo, las administraciones locales deben socializar con la ciudadanía, a través de audiencias públicas, los planes plurianuales de inversión (PPI)⁸¹-, para efectos de que se conozca su contenido y se presenten propuestas de priorización⁸².

60. En síntesis, los planes de desarrollo territorial son un instrumento de planeación que tienen como objetivo asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. Por ello, cuentan con una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, y tienen una vigencia de cuatro años. El procedimiento que debe seguirse, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 152 de 1994, implica que (i) el alcalde o el gobernador presentan una propuesta, que (ii) deberá someterse al mecanismo de socialización y discusión en los consejos territoriales de orden municipal, departamental o distrital para, finalmente, (iii) someterla a aprobación del respectivo concejo municipal o la asamblea departamental. Los planes serán sometidos a la consideración de la asamblea o concejo dentro de los primeros 4 meses del respectivo período del gobernador o alcalde para su aprobación. Dentro del mes siguiente a su presentación, la asamblea o concejo deberá decidir y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto.

61. *Contenido y alcance del Decreto Legislativo 683 de 2020.* El Gobierno nacional señaló que algunos municipios del país no pudieron terminar la fase de preparación de los planes de desarrollo territorial y otros que alcanzaron a presentarlos en debida forma pueden tener afectaciones en sus proyecciones económicas, por no haber podido prever las consecuencias derivadas de la

previa y por escrito del Gobernador o el Alcalde, según sea el caso. Artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994.

⁸⁰ El artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994 prescribe que “*Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso*”.

⁸¹ Recursos con los cuales se planean financiar los programas y proyectos previstos en la parte estratégica del Plan de Desarrollo. Constitución Política, artículo 339, Ley Orgánica 152 de 1994, artículos 6º, 7º, 31, 44 y 45.

⁸² Ley 1909 de 2018, artículo 22: “*En el marco de la aprobación de los planes plurianuales de inversiones de los Planes de Desarrollo del nivel nacional, departamental y municipal, el respectivo Gobierno deberá hacer público en los portales web institucionales los programas y proyectos que se pretendan ejecutar. Además, deberán publicarse las modificaciones o adiciones a su articulado presentadas en el trámite de la construcción de dichos planes plurianuales y los congresistas, diputados y/o concejales autores de las misma. Los gobiernos nacionales, departamentales, distritales y municipales realizarán audiencias públicas para que la ciudadanía pueda conocer los proyectos de inversión en el marco de los planes plurianuales y puedan presentar propuestas de priorización de las respectivas inversiones. Para el caso del Gobierno nacional estas audiencias deberán realizarse por departamentos, en los Gobiernos Departamentales deberán adelantarse en sus respectivos municipios y en los gobiernos distritales o municipales se realizarán, según el caso, por localidades, comunas o barrios.*”

pandemia COVID-19. Igualmente, manifestó que en atención a esta circunstancia y a la restricción de la movilidad, se dificultó el desarrollo de presentación, participación y aprobación de estos procesos. Por ello, se consideró necesario *“otorgar un nuevo plazo excepcional para la presentación de los proyectos de Planes de Desarrollo Territoriales para los municipios que no alcanzaron a presentar en debido tiempo los PDT y terminen el proceso de preparación y planeación de estos planes, así como permitir a los gobernadores y alcaldes que hayan radicado sus respectivos proyectos de Planes de Desarrollo Territoriales que puedan presentar nuevamente estos proyectos o presentar ajustes a los mismos, y permitir que dentro del mayor instrumento de planeación de los entes territoriales, se tengan en cuenta las consecuencias de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”*. Del mismo modo, se advirtió que también resultaba necesario extender el plazo correspondiente a la aprobación de dichos planes para las corporaciones públicas, debido a que esto le permitiría a las asambleas departamentales y a los concejos municipales adecuar sus sesiones y subsanar los inconvenientes de conectividad y acceso a medios tecnológicos que surgieron.

62. De acuerdo con lo anterior, previó el Decreto Legislativo 683 de 2020 que había que prorrogar los plazos para la aprobación de los planes de desarrollo territorial, para el período constitucional 2020-2023. Así las cosas, (i) *respecto de proyectos no presentados*, el artículo 1° dispone que los planes de desarrollo territorial, que **no** fueron presentados oportunamente, **podrán ser sometidos por los gobernadores y alcaldes a consideración de la respectiva asamblea o concejo hasta el día 15 de junio de 2020**; (ii) *respecto de proyectos en trámite*, el artículo 2° advierte que los planes de desarrollo que **hubiesen sido presentados al 30 de abril de 2020**, ante las respectivas asambleas y concejos, **podrán ser objeto de modificaciones por parte de los gobernadores y alcaldes con motivo de los efectos derivados de la pandemia COVID-19, hasta el 15 de junio de 2020**; (iii) se consideró que, en caso de que el gobernador o el alcalde decida acogerse a alguno de estos plazos (artículos 1 y 2), **la asamblea o concejo deberá decidir sobre su aprobación hasta el 15 de julio de 2020**. Para estos efectos, y si a ello hubiere lugar, el respectivo gobernador o alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente asamblea o concejo. Asimismo, (iv) se dispuso en el mismo artículo 3 que *“si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto”*.

63. Finalmente, el artículo 4° del Decreto Legislativo bajo estudio dispuso que los alcaldes y gobernadores podrán adoptar los planes de seguridad y convivencia ciudadana el siguiente mes a la fecha de aprobación o adopción del respectivo plan de desarrollo territorial. Esto es relevante, en el marco de las competencias de las entidades territoriales, por cuanto el segundo inciso del artículo 12 de la Ley 062 de 1993 previó que *“[l]os gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción”*⁸³. *Este instrumento se ha considerado como*

⁸³ De la misma manera, el artículo 16.7 previó como atribuciones de los gobernadores y alcaldes, en relación con los comandantes de policía, *“7. Convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal y desarrollar los planes de seguridad ciudadana y orden público que apruebe el respectivo Consejo”*.

uno de los principales instrumentos de planeación en materia de seguridad y convivencia ciudadana en los municipios y departamentos⁸⁴.

64. Sin embargo, como se dispuso en los artículos 201.6 y 205.4 de la Ley 1801 de 2016, los planes de seguridad y convivencia deberán ser elaborados e implementados por el respectivo alcalde o gobernador “*dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y del plan de desarrollo territorial*”. Esto explica la siguiente motivación del decreto legislativo:

“(…) es necesario extender igualmente el plazo de elaboración e implementación de estos Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana de manera consecuyente con la extensión de los plazos para la presentación y posterior aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales de que trata este decreto, pues en condiciones normales, los Planes de Desarrollo Territoriales se aprueban en los 5 primeros meses de los periodos de alcaldes y gobernadores, y al mes siguiente se vence el plazo para presentar los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana, razón por la cual se considera necesario extender dicho plazo, de acuerdo con los plazos excepcionales otorgados en este decreto en los que quedarán aprobados los Planes de Desarrollo Territoriales”.

65. De lo anterior se tiene que, **los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 683 de 2020 dispusieron una prórroga -facultativa del respectivo alcalde o gobernador- a los términos dispuestos en la Ley Orgánica 152 de 1994, sólo para la aprobación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales para el período 2020- 2023 que no hubiesen sido presentados oportunamente, o que se encontraran en trámite de aprobación.** Por su parte, el artículo 4 del mencionado DL 683 de manera consecuyente con la extensión -de ser elegida por el respectivo alcalde o gobernador- conlleva a la extensión del plazo de elaboración e implementación de los planes de seguridad y convivencia previstos en la Ley 1806 de 2016. Finalmente, el artículo 5 dispone que el DL 683 rige a partir de la fecha de su publicación.

66. Por lo demás, definido el alcance y contenido de la norma objeto de examen, la Corte procederá a verificar si esta cumple o no con los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional.

F. CASO CONCRETO. EL DECRETO LEGISLATIVO 683 DE 2020 CUMPLE CON LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES

Verificación de los requisitos formales del Decreto Legislativo 683 de 2020

67. *EL Decreto Legislativo 683 cumple con los requisitos formales exigidos para su expedición.* La Sala Plena constata que el Decreto Legislativo *sub*

⁸⁴ Para una regulación más específica sobre el tema, es posible consultar el Decreto 399 de 2011 “*por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones*”. Este decreto fue compilado por el Decreto 1066 de 2015.

examine satisface los requisitos formales previstos por la Constitución y en la LEEE para su expedición. En concreto, por las razones que se exponen a continuación:

Requisito	Cumplimiento		Consideraciones de la Sala Plena
	SI	NO	
1. Suscripción por el presidente de la República y sus ministros	X		El Decreto Legislativo bajo examen se encuentra firmado por el Presidente de la República y los 18 ministros del Despacho.
2. Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia	X		El Decreto Legislativo bajo examen fue expedido el 21 de mayo de 2020, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del Estado de Emergencia que tuvo lugar el 6 de mayo de 2020. Asimismo, su expedición se dio en desarrollo del estado de excepción, pues tuvo como objeto permitir a las entidades territoriales adaptar sus planes de desarrollo territorial a las necesidades surgidas a raíz de la emergencia. En concreto, el Decreto 637 de 2020 se refirió a que la pandemia del COVID-19 ha afectado las finanzas de las entidades territoriales, disminuyendo su perspectiva de ingresos y dificultando su planeación presupuestal. Por lo cual, se consideró que entre otras medidas a adoptar debían extenderse los plazos de aprobación de los planes de desarrollo territorial.
3. Existencia de motivación	X		El Decreto Legislativo bajo examen está debidamente motivado por cuanto, en sus consideraciones, señala los hechos y razones que motivan su expedición, los propósitos que persigue, los fundamentos de las medidas adoptadas, su importancia y necesidad. De esta forma, es claro que el Gobierno nacional expuso las razones fácticas y jurídicas que justifican la introducción de algunas modificaciones <i>excepcionales</i> y <i>transitorias</i> en los plazos de presentación y aprobación de los planes de desarrollo territorial ante los concejos y asambleas, previstos en el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994; así como la necesidad de

Requisito	Cumplimiento		Consideraciones de la Sala Plena
	SI	NO	
			extender, en consecuencia, el plazo la aprobación de los planes de seguridad y convivencia ciudadana, cuyo contenido debe ajustarse a las previsiones de dichos planes de desarrollo, en los términos de los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016.
4. Determinación de ámbito territorial de aplicación	X		Toda vez que la declaratoria de emergencia mediante el Decreto 637 de 2020 se dio en todo el territorio nacional, no se hace necesario examinar este requisito, por cuanto el Decreto Legislativo bajo examen se expide en desarrollo de esta declaratoria y, por ende, su ámbito de aplicación se circunscribe igualmente a todo el territorio nacional.

68. En adición a lo anterior, si bien no ostentan la calidad de requisitos formales de validez de los decretos legislativos, la Sala Plena advierte dos elementos. Primero, que este Decreto Legislativo fue debida y oportunamente enviado a la Corte Constitucional. En efecto, el 22 de mayo de 2020, justo al día hábil siguiente a su expedición, se remitió a esta corporación mediante escrito dirigido por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, con el fin de ser sometido al control automático de constitucionalidad. Segundo, deja constancia la Sala Plena que no resultaba necesario el envío del informe a los Secretarios Generales de la ONU y la OEA, por cuanto, tal como se expondrá más adelante, el Decreto Legislativo 683 de 2020 no contiene limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales.

Verificación de los requisitos materiales del Decreto Legislativo 683 de 2020

69. De conformidad con lo previsto en la sección II.D de esta sentencia, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debe ser llevado a partir de los siguientes juicios: (i) finalidad; (ii) conexidad material; (iii) motivación suficiente; (iv) ausencia de arbitrariedad; (v) intangibilidad; (vi) no contradicción específica; (vii) incompatibilidad; (viii) necesidad; (ix) proporcionalidad; y (x) no discriminación. La Sala Plena estudiará de manera conjunta el cumplimiento de los requisitos materiales del mencionado Decreto Legislativo y, cuando sea del caso, realizará valoraciones particulares de las distintas medidas incorporadas en el DL 683 analizado.

- a. Las normas del Decreto Legislativo 683 de 2020 satisfacen el juicio de finalidad

70. *Las medidas contenidas en el DL 683 están directa y específicamente encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El*

mencionado Decreto Legislativo fue expedido como consecuencia del estado de emergencia declarado por el Decreto 637 de 2020, que buscó mitigar los efectos económicos generados por la pandemia del coronavirus, a partir de - entre otras cuestiones- darles uso eficiente a los recursos públicos disponibles.

71. Así, el Gobierno nacional señaló que el aislamiento decretado como estrategia de contención de la pandemia COVID-19 terminó por generar que algunos municipios, distritos y departamentos no hubiesen podido presentar y aprobar los planes de desarrollo a tiempo o, en otros casos, que en consideración a que el término ordinario para realizar estas gestiones vencía el 31 de mayo de 2020, no hubiesen podido contemplar los efectos económicos y sociales que ello trajo. En consecuencia, la medida de prorrogar el término de la presentación de los planes de desarrollo de los entes territoriales, en un contexto que impedía calcular con certeza las proyecciones macroeconómicas, así como la facultad de los concejos y asambleas para aprobarlos con posterioridad, busca conjurar las causas de la perturbación y, en especial, impedir que se extiendan los efectos, los cuales han tenido un alto impacto social.

72. De esta manera, considera la Sala Plena que esta medida se encuentra directa y específicamente encaminada a mitigar los efectos de la crisis derivada de la pandemia, en tanto existe una clara necesidad de canalizar un mayor gasto público hacia los sectores más afectados, asunto que debe verse plasmado no sólo en la parte estratégica, sino en el plan de inversiones a mediano y corto plazo de los planes de desarrollo territorial. De allí que, lo pretendido por el DL 683 es que los planes de desarrollo territorial, en los términos del artículo 339 de la Constitución, aseguren el uso eficiente de sus recursos y el cumplimiento adecuado de sus funciones, en un marco impredecible como el de la pandemia. Se reafirma, asimismo, esta finalidad del Decreto Legislativo, en tanto esta posibilidad excepcional para las entidades territoriales de extender los términos previstos en la Ley Orgánica 152 de 1994, sólo tendrá vigencia para la presentación, participación y aprobación de los planes de desarrollo que regirán para el período 2020 - 2023.

73. Adicionalmente, para la Sala Plena, es razonable permitir a las entidades territoriales acogerse a este nuevo calendario. Lo anterior, por cuanto, a través de esas medidas, el DL 683 brinda la oportunidad de evitar que se construyan políticas públicas con base en proyecciones macroeconómicas desacertadas que, aún a pesar de lo sucedido en estos meses, tendrían que haber regido por cuatro años. Por lo cual, la flexibilización del calendario conlleva a evitar que uno de los principales instrumentos de planeación y de desarrollo de los entes territoriales contemplara mecanismos desacertados o no ajustados al crítico escenario social y económico derivado de la pandemia COVID-19.

74. Por último, manifiesta esta Corte que la posibilidad de aprobar en una fecha posterior los planes de seguridad y convivencia ciudadana de cada ente territorial, tiene como objetivo ajustar esas previsiones a las proyecciones y a las políticas públicas encaminadas a mitigar los efectos sociales y económicos de la pandemia, para que exista coherencia entre lo que finalmente se aprobó en los planes de desarrollo y la principal política de seguridad de los territorios, Asimismo, se da como una consecuencia lógica de la extensión de los plazos de los planes de desarrollo territorial. Por ello, es imprescindible contemplar que fueron los artículos 201.6 y 205.4 de la Ley 1801 de 2016 los que exigieron que

estos planes debían ser concordantes con “*las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y el plan de desarrollo territorial*”, y por consiguiente existe una finalidad de mitigar e impedir la extensión o agravación de los efectos en seguridad y convivencia derivado de la crisis ocasionada por la pandemia COVID-19.

75. En este orden de ideas, como lo señalaron la Presidencia de la República, el Procurador General de la Nación y los intervinientes, la Sala Plena concluye que el DL 683, tiene una relación directa y específicamente encaminada a atender la emergencia y sus efectos, permitiendo desde el marco de la política pública territorial hacer frente a la pandemia COVID-19.

b. *Las normas del Decreto Legislativo 683 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad material*

76. *Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 683 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad interna, al existir una relación entre las medidas con las consideraciones que motivaron el decreto mencionado.* Las medidas adoptadas, que en este caso tienen que ver con la posibilidad de prorrogar los términos de presentación, aprobación y la posibilidad de ajustar los planes de desarrollo territorial (Ley Orgánica 152 de 1994), así como la extensión del plazo para adoptar los planes de seguridad y convivencia ciudadana (Ley 1801 de 2016), cuentan con una estrecha relación con la motivación desarrollada en el decreto estudiado. Por ende, es claro que lo pretendido por el Gobierno nacional es que estos mecanismos de planeación se ajusten a una realidad que fue severamente modificada por los efectos de la pandemia y que, de cualquier forma, los entes territoriales cuenten con la posibilidad de modificar sus principales mecanismos en términos de planeación y seguridad, para dar una respuesta acertada y ajustada al contexto de cada distrito, municipio o departamento, según los efectos concretos de la grave crisis desatada por la pandemia COVID-19.

77. En este sentido, cabe resaltar que, a partir de las proyecciones de la OIT, se consideró necesario ajustar la planeación de las entidades territoriales para, entre otras cuestiones, (i) estimular la economía y el empleo, así como (ii) buscar soluciones concertadas por los gobernadores y alcaldes en sus respectivas jurisdicciones. Finalmente, (iii) se adujo que era necesario tomar acciones de política territorial no sólo para mitigar los impactos de la crisis, sino para “*reanudar su actividad sin traumatismos una vez se levante el aislamiento preventivo obligatorio*”, respecto de las cuales se considera que no existe un “*mejor escenario para plantearlas que en la elaboración y aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales*”.

78. *Las medidas previstas por el Decreto Legislativo 683 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad externa, al existir una estrecha relación entre las medidas adoptadas y las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción.* Las medidas que prorrogan los términos para la aprobación de los planes de ordenamiento territorial y los planes de seguridad y convivencia ciudadana tienen una relación directa con las causas que dieron origen al estado de excepción, declarado mediante el Decreto 637 de 2020. Es de anotar que tal Decreto dispuso entre sus motivaciones que la declaratoria del estado de excepción era necesaria, entre otros, por la necesidad de realizar estos ajustes en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

79. Se adujo, de manera preliminar, que la declaratoria del estado de emergencia se fundaba en (i) una disminución nunca vista del producto interno bruto; (ii) la necesidad ineludible de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la Nación y, en consecuencia, de un mayor déficit fiscal; y (iii) una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia, su contención y mitigación, en el comportamiento económico del país. Por tanto, se precisó que las finanzas de las entidades territoriales se han visto afectadas, pues se han disminuido sus perspectivas de ingresos y se ha dificultado su planeación presupuestal. Así, en atención a solicitudes efectuadas por el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República al Departamento Nacional de Planeación, para flexibilizar las exigencias legales que permitieran tramitar los planes de desarrollo, se consideró que se debía “*permitir a las entidades territoriales la posibilidad de mayores plazos para la aprobación de sus planes de desarrollo territorial, así como de efectuar una actualización y racionalización de los mismos una vez superada la pandemia*”⁸⁵.

80. Con base a lo expuesto, la Sala encuentra que el Decreto Legislativo bajo estudio cumple con el juicio de conexidad material.

c. *Las normas del Decreto Legislativo 683 de 2020 satisfacen el juicio de motivación suficiente*

81. *El Decreto Legislativo bajo estudio cuenta con una motivación suficiente sobre la pertinencia de la medida de prorrogar los términos de presentación y aprobación de los planes de desarrollo de las entidades (artículos 1° y 2°), sobre la posibilidad de modificar aquéllos que, a la vigencia de este decreto, ya hubiesen sido aprobados (artículo 3°); y, finalmente, sobre la posibilidad de ampliar el momento de presentación de los planes de seguridad y convivencia ciudadana (artículo 4°).* En efecto, sobre la necesidad de extender los términos relativos al plan de desarrollo de las entidades territoriales, se consideró que el período constitucional 2020-2023 inició el 1° de enero de 2020 para los alcaldes y gobernadores. De allí que, conforme con los plazos dispuestos en el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994⁸⁶, los planes de desarrollo territoriales debían ser sometidos a consideración de la asamblea o del concejo, dentro de los cuatro primeros meses del respectivo período del mandatario local. Asimismo, las asambleas y concejos tenían un mes a partir de su presentación para decidir sobre los planes de desarrollo, es decir, hasta el 31 de mayo de 2020.

82. Pese a ello, se adujo que algunos entes territoriales no pudieron terminar la fase de preparación de los planes de desarrollo y que otros, no obstante haber presentado en término, tienen afectadas sus proyecciones económicas, al no haber podido prever los efectos fiscales derivados de la pandemia. Además, se

⁸⁵ Decreto Legislativo Decreto 637 del 6 de mayo 2020.

⁸⁶ El artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994 precisa que “[l]os planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso”.

adujo que estos retrasos también tuvieron su origen en las restricciones de movilidad que por dichas épocas se fijaron, las cuales retrasaron y dificultaron el desarrollo de estos procesos. Por lo cual, consideró el Gobierno nacional la necesidad de establecer una habilitación extraordinaria y excepcional a favor de las entidades territoriales, con el objeto de *“permitir que dentro del mayor instrumento de planeación de los entes territoriales, se tengan en cuenta las consecuencias de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”*.

83. Ahora bien, en relación con los planes de seguridad y convivencia ciudadana, el Gobierno nacional indicó de forma suficiente que, como lo plantean los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016⁸⁷, la elaboración e implementación de estos instrumentos deben surtirse dentro de los 6 primeros meses de los períodos de los alcaldes y los gobernadores, en concordancia con lo establecido en el plan de desarrollo. Por tanto, según la motivación del decreto, la ampliación de un término es pertinente *“de acuerdo con los plazos excepcionales otorgados en este decreto en los que quedarán aprobados los Planes de Desarrollo Territoriales”*.

84. De esta manera, resulta claro para la Corte que con sustento en la motivación del Decreto Legislativo estudiado, se explica de forma suficiente el trasfondo de cada una de las medidas adoptadas, y por consiguiente, se entiende satisfecho el juicio de motivación.

d. *Las normas del Decreto Legislativo 683 de 2020 satisfacen los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad*

85. *El Decreto Legislativo 683 de 2020 no contiene medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución Política al Legislador Extraordinario, por lo cual, supera el juicio de ausencia de arbitrariedad.* Considera la Sala Plena que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo bajo estudio tienen un carácter instrumental y operativo, por cuanto, en esencia, extienden el plazo previsto para la presentación, el trámite y la aprobación de los planes de desarrollo territorial por parte de las asambleas y concejos, así como para los planes de seguridad y convivencia ciudadana, por parte de los alcaldes y gobernadores. De esta manera, las determinaciones adoptadas, en lugar de afectar el núcleo esencial o el ejercicio de derechos fundamentales, propenden por la realización efectiva de los mismos, al otorgar a las entidades territoriales un plazo adicional, en virtud del cual podrán ajustar sus instrumentos de planeación a las necesidades surgidas en la población con ocasión de los impactos económicos y sociales de la pandemia del COVID-19. Por lo que, en lugar de restringir en algún grado las garantías y los derechos fundamentales de los ciudadanos, el decreto estudiado persigue la realización de estos, a través de medidas que impulsen la recuperación de la economía y, por ende, del mínimo vital y la subsistencia digna de las personas afectadas por la pandemia. Incluso, entre la motivación ocupa un lugar especial la necesidad de proteger a los trabajadores y la estabilidad en sus empleos. Estas situaciones, dada la magnitud de la crisis y su impacto generalizado en varios sectores, ameritan un abordaje estructural, como el propio de los planes de desarrollo territorial.

⁸⁷ *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*.

86. De igual forma, es importante aclarar que la *extensión* de un plazo legal no comporta alteración alguna al normal funcionamiento de las corporaciones públicas, ante las que deben someterse para su consideración y aprobación, los planes de desarrollo territorial. El Decreto Legislativo 683 de 2020 (i) mantiene la competencia para presentar los proyectos de planes de desarrollo en los alcaldes y gobernadores y sujeta su aprobación, así se haya extendido el plazo previsto para el efecto, a los concejos municipales y asambleas departamentales correspondientes; (ii) no impone condiciones especiales, o de ningún otro tipo, para ser tenidas en cuenta en el trámite que se surte al interior del organismo colegiado de deliberación y aprobación; (iii) tampoco obliga a las corporaciones públicas a sesionar de forma presencial o virtual pues, como se desprende del decreto, su objeto es permitir un plazo adicional, con el fin de que estos organismos pudieran subsanar las dificultades que hubiesen tenido al inicio de la contingencia para sesionar y decidir, si así lo consideran pertinente; (iv) por lo que se trata de una norma habilitante que no tiene por objeto interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y órganos del Estado; (v) se trata de modificaciones transitorias, limitadas a extender los plazos durante el período 2020-2023. Asimismo, es importante aclarar que (vi) el hecho de que se faculte al Gobernador o Alcalde para citar a sesiones extraordinarias a la asamblea o concejo, según corresponda, permite hacer efectiva la finalidad del DL 683 sin afectar el conducto regular de estudio y aprobación por parte de la asamblea o concejo.

87. Por último, se considera que, además de que no se afectan o suspenden derechos y libertades fundamentales, ni se interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público, tampoco se suprimen o modifican los organismos y las funciones de acusación y juzgamiento.

88. *El Decreto Legislativo 683 de 2020 no afecta derechos que han sido considerados como intangibles, por lo cual, supera el juicio de intangibilidad.* Al analizar el contenido de las disposiciones del Decreto Legislativo *sub examine*, es claro para la Corte que no se afecta la garantía de los derechos reconocidos como *intangibles* a partir de lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución Política. Por el contrario, las medidas adoptadas en el mencionado Decreto Legislativo están orientadas a la realización de los derechos de las personas afectadas por la pandemia COVID-19, mediante la creación de normas habilitantes que permiten el ajuste de las políticas públicas de las entidades territoriales a la crisis derivada de la pandemia COVID-19⁸⁸. Por esta razón, concluye la Corte que, en el presente caso, también se encuentra acreditado el juicio de intangibilidad.

e. *Las normas del Decreto Legislativo 683 de 2020 satisfacen el juicio de no contradicción específica*

⁸⁸ Las medidas que adopta el DL 683 tienen relación con las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De acuerdo con estas, es fundamental que los Estados adopten medidas dirigidas a enfrentar la pandemia del covid-19, con un enfoque de derechos humanos, incluyendo planes para la recuperación social y económica; según indicó, estas deben estar apegadas al respeto irrestricto de los estándares interamericanos e internacionales en materia de derechos humanos, en el marco de su universalidad, interdependencia, indivisibilidad y transversalidad. Así las cosas, las medidas de alivio respecto de las obligaciones de diferente naturaleza, v.gr. tributarias y financieras, que puedan verse afectadas de manera directa en su cumplimiento por efectos de la crisis son fundamentales para garantizar el respeto de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional.

89. *El DL 683 no desconoce la Constitución Política, la LEEE, ni los tratados internacionales.* Considera la Sala Plena que el DL 683 se ajusta a lo dispuesto en el juicio de no contradicción específica, por las siguientes razones. En primer lugar, el Decreto Legislativo 683 de 2020 está destinado exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, por lo cual no desconoció el artículo 47 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción. De otra parte, se tiene que el mismo no desmejoró los derechos sociales de los trabajadores, ni afectó las competencias del Congreso por lo cual tampoco violó las prohibiciones dispuestas en los artículos 49 y 50 de la misma. La Corte tampoco advierte que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo bajo estudio puedan considerarse contrarias a ningún tratado internacional, en virtud de que, en términos prácticos, lo que hace es extender de forma facultativa y para un solo período, los términos establecidos para la aprobación de los planes de desarrollo territorial y los planes de seguridad y convivencia ciudadana.

90. Pese a ello, considera la Sala Plena necesario pronunciarse con especial detenimiento del posible desconocimiento de la Constitución, con el fin de determinar si las medidas allí adoptadas pueden ser consideradas contrarias a (i) la autonomía de las entidades territoriales; o (ii) a otras disposiciones, como aquéllas relativas a la modificación de una ley orgánica vía un decreto legislativo de desarrollo del estado de emergencia, y a la participación ciudadana requerida para el efecto.

91. *El Decreto Legislativo 683 de 2020, no es contrario a la autonomía de las entidades territoriales.* En relación con el concepto constitucional de autonomía territorial⁸⁹, la Constitución Política reconoce dicha autonomía como principio y garantía institucional de las entidades territoriales. En su dimensión de garantía institucional, el artículo 287 advierte que las “*entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses (...) dentro de los límites de la Constitución y la ley*”. Además, el artículo 288 de la Constitución Política prevé que las competencias atribuidas por el Legislador a “*los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*”. Este tribunal ha identificado cuatro dimensiones de la autonomía de las entidades territoriales, a saber: (i) la facultad para gobernarse por autoridades propias, a partir de las particularidades de dirección política que ostentan⁹⁰. De otra parte, (ii) administrar los recursos, (iii) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar en las rentas nacionales⁹¹. Finalmente, se ha reiterado en la jurisprudencia de la Corte que la autonomía territorial está limitada por el principio de Estado unitario y por los propios intereses de las entidades territoriales. En este sentido, se ha precisado la regla de articulación entre la autonomía y la unidad en relación con la administración de los recursos por parte de las entidades territoriales, frente al cual un límite lo constituyen los principios de coordinación, concurrencia y

⁸⁹ Corte Constitucional, sentencia C-194 de 2020.

⁹⁰ Sobre este tema, es posible consultar lo dispuesto en la sentencia C-035 de 2016.

⁹¹ Esta Corporación ha reiterado la importancia que tiene para las entidades territoriales el derecho a manejar sus propios recursos. Así, por ejemplo, la sentencia C-533 de 2005 adujo que “*uno de los derechos que integran el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía territorial corresponde a la facultad de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos y ello por cuanto sin este poder carecería de sentido el derecho a gobernarse por autoridades propias, pues es evidente que los actos de gobierno implican, en la mayoría de los casos, decisiones sobre gasto público y si éstas les están prohibidas aquellos se verían reducidos a un catálogo mínimo que afectaría el núcleo esencial de la autonomía territorial*”.

subsidiariedad, contemplados en el artículo 288 de la Constitución⁹².

92. A partir de lo anterior, es claro que el Decreto Legislativo no desconoció la autonomía territorial y, por el contrario, mediante una norma habilitante trató de dotar y fortalecer los planes de desarrollo y de seguridad y convivencia, con el fin de que los gobernantes locales junto con los respectivos órganos colegiados -si así lo deciden- pudiesen acogerse a los nuevos términos con el fin de adoptar las medidas de política pública pertinentes, ante un hecho impredecible como lo son las graves afectaciones causadas por la pandemia del COVID-19. De esta manera, señala la Sala Plena que permitir adaptar unos de los principales insumos de planeación y de intervención de política pública, conlleva un reconocimiento expreso del hecho que son los mandatarios de los distritos, municipios y departamentos, quienes mejor conocen las realidades y particularidades de sus territorios⁹³.

93. Para ello, se facultó a los gobernadores y alcaldes a actualizar sus proyecciones, presupuestos y formular las necesidades a satisfacer, sin que se les haya privado de ninguno de los derechos contemplados en el artículo 287 de la Constitución y sin que mediara una imposición del estado unitario sobre el desarrollo, elaboración, presentación, participación y aprobación en dichos planes contenidos en los artículos 1 a 4 del DL 683⁹⁴. Por el contrario, según se consideró en el Decreto Legislativo *sub examine*, esta ampliación de los plazos legales se consideró una norma habilitante que dota de una facultad a las entidades territoriales, y no un imperativo. Por lo que, los mencionados artículos claramente permiten a los respectivos alcaldes y gobernadores, acudir a los mecanismos de plazos dispuestos siempre que hubiesen considerado que a ello había lugar.

94. En este contexto, es preciso indicar que las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 683 de 2020 no desconocieron las competencias constitucionales asignadas a los alcaldes (arts. 314 y 315 C.P), gobernadores

⁹² Según se ha indicado, “[e]stos principios articulan la forma como el legislador debe distribuir el ejercicio de las competencias adscritas al poder central y a las autoridades territoriales. Específicamente, el principio de coordinación parte de que el objetivo de la descentralización territorial es garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos en el territorio nacional, y que por lo tanto, la acción del Estado en sus distintos órdenes debe estar exenta de redundancias o contradicciones que terminen frustrando el logro de los fines del Estado. Para garantizar el principio de colaboración armónica entre las entidades del orden nacional y las del orden territorial es fundamental que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines del Estado. Ello presupone que la acción de estas autoridades debe estar encaminada a lograr una serie de objetivos comunes, complementarios, o que al menos no resulten incompatibles”. Sentencia C-035 de 2016.

⁹³ La sentencia C-1112 de 2001 precisó que “[l]a autonomía territorial se consolida dentro de un esquema de descentralización política y administrativa. Con ello se pretende fortalecer el manejo libre e independiente pero responsable de las políticas administrativas y fiscales; de tal suerte que, con la administración de los recursos y bienes públicos se busca la optimización de su uso y la racionalización del gasto público. El objetivo principal, entonces, es la satisfacción de las necesidades de la población colombiana, el mejoramiento de la calidad de vida y la prosperidad general, según lo indiquen los intereses regionales y locales, definidos mediante una deliberación surgida desde estos mismos ámbitos”.

⁹⁴ Ha concluido la Corte que en este tipo de análisis es necesario considerar que Colombia es una República unitaria, pero descentralizada. Por tanto, se debe verificar que se garantice “un equilibrio entre la unidad y la autonomía, el cual se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas: de una parte, la autonomía está limitada por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir “uniformidad legislativa en lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común”; y de otra, la unidad encuentra un límite en el núcleo esencial de la autonomía territorial, que consiste en el margen de gestión que el Constituyente y el Legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado”. Sentencia C-346 de 2017.

(arts. 303 y 305 C.P), concejos municipales (arts. 312 y 313 C.P), ni asambleas departamentales (arts. 299 y 300 C.P) y, en general, las propias de las entidades territoriales en estos temas (arts. 298 y 311 C.P). Esto se explica, además, porque tampoco se alteró la forma en la que deben estructurarse los planes de desarrollo y los planes de seguridad convivencia, las etapas a surtirse y los presupuestos formales requeridos para el efecto. Además, como limitantes a todas las medidas se adujo que estas modificaciones sólo serían aplicables “*para el periodo constitucional 2020 – 2023*”, por lo cual una vez agotado lo previsto en esta disposición la misma perderá vigencia por sustracción de materia, sin que se haya alterado definitivamente la Ley Orgánica 152 de 1994. Tampoco se modificaron las disposiciones constitucionales sobre los planes de desarrollo, entre las que se destacan las normas dispuestas en el artículo 339 de la Constitución. Por ende, se mantuvo incólume la forma de elaboración, aprobación y ejecución, así como su estructura, que supone la inclusión de una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.

95. *El Decreto Legislativo 683 de 2020 no vulnera la reserva de ley orgánica.* Indicó el Procurador General de la Nación en su intervención que, aunque el Decreto Legislativo bajo control modifica una ley orgánica, ello no genera inconstitucionalidad (ver *supra*, numeral 21). Al respecto, de acuerdo con el artículo 151 de la Constitución, las orgánicas son un tipo de leyes que, en razón de su finalidad y de las materias que regulan (y de las mayorías que requiere su aprobación en el Congreso de la República (mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara⁹⁵), gozan de un estatus superior dentro de la jerarquía legislativa y, en consecuencia, se convierten en parámetro de control de la validez de otras leyes. Por lo cual, en razón del principio de equivalencia de las formas, la reforma de las leyes orgánicas requiere el cumplimiento de los mismos requisitos por parte del Congreso de la República que dieron origen a la norma. Sobre el particular, cabe precisar que la Asamblea Nacional Constituyente concebía este tipo de ley “*como una prolongación de la Constitución, que organiza la República, que da normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución*”⁹⁶. Asimismo, este tribunal ha resaltado en su jurisprudencia el carácter instrumental de las leyes orgánicas, comoquiera que su función es reglamentar plenamente una materia. Se trata de “*estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (Art. 151)*”⁹⁷.

96. Ahora bien, no hay lugar a duda alguna, de que la Ley 152 de 1994 es de naturaleza orgánica, y que mediante el DL 683 se han incluido algunas modificaciones sobre su contenido, como norma habilitante y temporal para la aprobación de los planes de desarrollo territorial. Al respecto, coincide la Sala Plena con el señor Procurador General de la Nación en cuanto a que no resulta inconstitucional que el Presidente de la República, en el marco de un estado de

⁹⁵ “*Con la aprobación privilegiada se exige la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa. Además, le permite al Congreso proyectarse a más largo plazo que con la legislación ordinaria. Al fin de cuentas las leyes ordinarias están condicionadas a la ley orgánica cuando desarrollan la misma materia*”: sentencia C-540 de 2001.

⁹⁶ Echeverry, A. et al. “Ponencia sobre la función legislativa”, En Gaceta Constitucional, núm. 51, 1991, p 2.

⁹⁷ Corte Constitucional, sentencia C- 337 de 1993

excepción, modifique o suspenda leyes orgánicas⁹⁸. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 47 de la LEEE no limitó las facultades del Presidente respecto del tipo o naturaleza de la ley que suspende o modifica, como tampoco se impusieron requisitos adicionales cuando el objeto del decreto legislativo de desarrollo del estado de emergencia recaiga sobre una norma con reserva de ley orgánica⁹⁹. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 señaló que: “*Los decretos legislativos que expida el Gobierno durante la emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida, hasta tanto el poder legislativo proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de 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"*”.

97. De esta manera, observa la Sala Plena que *prima facie* no se evidencia razón alguna de contradicción específica, ya que, en el carácter amplio del artículo 47 de la LEEE, se evidencia la necesidad de otorgar facultades transitorias, pero suficientes al Presidente de la República, para conjurar la crisis y evitar la multiplicación de sus efectos. Sin embargo, aclara la Corte que lo anterior no puede ser entendido como la constitucionalidad de cualquier modificación de leyes orgánicas durante los estados de excepción. Tratándose de un decreto legislativo, el mismo debe cumplir no solo con los requisitos de finalidad, necesidad, conexidad, proporcionalidad y no discriminación que exige la LEEE para la validez de estas normas extraordinarias, sino que también debe respetar ciertos parámetros que se derivan del carácter especial de las leyes orgánicas, a saber:

- (i) No puede derogar o modificar de manera permanente o indefinida la legislación orgánica. Habida cuenta de que las medidas adoptadas en desarrollo de un estado de emergencia deben estar dirigidas estrictamente a superar la situación temporal, únicamente pueden tener carácter transitorio.

⁹⁸ La Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020 reafirmó que “*no es per se inconstitucional que un decreto legislativo modifique o suspenda temporalmente una norma de naturaleza orgánica o estatutaria, porque los artículos 212 a 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, no imponen tal limitación a las facultades legislativas excepcionales del Presidente, las cuales están restringidas por otras exigencias de índole formal y material*”. Específicamente en el análisis de ley estatutaria, la sentencia C-242 de 2020 resaltó que, dado el carácter transitorio del estado de emergencia, las normas de rango estatutario que puede expedir el Presidente de la República a través de un decreto legislativo, en cumplimiento de las exigencias de los referidos juicios (materiales del EE): “(i) *No pueden sustituir o modificar con carácter permanente la legislación estatutaria. Sólo pueden tener vigencia temporal, porque las medidas que se adoptan al amparo de los estados de excepción deben ser las estrictamente necesarias para superar la situación pasajera que originó el mismo, por lo que no sería justificable que se altere de forma permanente la regulación relacionada con las materias propias de la reserva en comento. En consecuencia, se descarta la posibilidad de incorporar al ordenamiento jurídico disposiciones que enmienden de manera indefinida o deroguen leyes estatutarias. (ii) Deben estar dirigidas a permitir la optimización de los principios que subyacen a la legislación estatutaria existente, ante la imposibilidad de satisfacerlos con la misma intensidad de forma racional con ocasión de las condiciones fácticas del momento. Por consiguiente, en ningún caso se pueden adoptar disposiciones que anulen la esencia de los mandatos estatutarios. (iii) Tienen que superar un análisis de proporcionalidad en un nivel estricto, comoquiera que los asuntos sujetos a reserva estatutaria son de suma importancia en el ordenamiento jurídico y cualquier modificación de su regulación debe atender a la satisfacción de un principio superior que resulta, bajo las condiciones que dieron origen al estado de excepción, de mayor trascendencia desde una perspectiva constitucional*”.

⁹⁹ La Corte Constitucional en la sentencia C-158 de 2020 señaló que “*Una conclusión contraria desconocería que, salvo la supremacía constitucional, es la LEEE el instrumento normativo que limita en concreto las facultades presidenciales durante el estado de excepción y, por consiguiente, debe la jurisprudencia constitucional reconocer que no fue la intención del Legislador estatutario introducir tales limitaciones*”.

- (ii) Debe propender por realizar la esencia y los principios que fundamentan la legislación orgánica existente.

98. Visto lo anterior, sobre el primer punto, la Corte encuentra que la modificación a la regulación de los plazos para la presentación y aprobación de los proyectos de los planes de desarrollo territorial, es temporal, pues estará vigente únicamente para el periodo 2020-2023. Respecto al segundo parámetro, reitera la Sala que las medidas contenidas en el DL 683 no atentan contra la autonomía de los entes territoriales, y que, a su vez, garantizan la participación ciudadana en la discusión de los proyectos de los planes de desarrollo territorial y aseguran el cumplimiento de las funciones y coordinación entre las autoridades de planeación de los distintos niveles territoriales, así como la utilización eficiente de los recursos. Así mismo, se observa que en lugar de afectar los procedimientos y mecanismos para la elaboración, trámite y aprobación de los instrumentos de planeación de las entidades territoriales -que constituyen el propósito de la Ley orgánica que se modifica-, las disposiciones del Decreto buscan facilitar la adopción efectiva de los mismos, así como su adaptación a la realidad económica y social surgida a raíz de la pandemia.

99. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala Plena no encuentra vicio de inconstitucionalidad en el hecho de que el Decreto Legislativo *sub examine* hubiere modificado temporalmente una ley de naturaleza orgánica.

100. *El Decreto Legislativo 683 de 2020 realza y reafirma el carácter participativo de los instrumentos de planeación a nivel territorial.* Señala la Sala Plena que la posibilidad que tienen las entidades territoriales de acogerse a nuevos plazos para la presentación y aprobación de los planes de desarrollo territorial y los planes de seguridad y convivencia ciudadana, en el contexto excepcional del estado de emergencia, pudo permitir materializar otros mandatos constitucionales como la exigencia de socializar y participar el proyecto del plan de desarrollo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 342 de la Constitución¹⁰⁰. Es importante mencionar que el aislamiento preventivo obligatorio pudo frustrar estos ámbitos, tan necesarios para consolidar una real deliberación, que garantice -entre otros- la construcción colectiva de los mismos. Esto, sin lugar a duda, repercutirá en la formulación de políticas públicas acertadas y conducentes. Por último, señala la Corte que las competencias de las entidades territoriales para garantizar la participación ciudadana en la formulación y aprobación de los planes de desarrollo territorial, se mantienen inalteradas, por lo que, es del resorte de cada autoridad adoptar

¹⁰⁰ Esto, además, es concordante con el artículo 22 de la Ley 1909 de 2018 “*por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes*”. Esta disposición indica que “[e]n el marco de la aprobación de los planes plurianuales de inversiones de los Planes de Desarrollo del nivel nacional, departamental y municipal, el respectivo Gobierno deberá hacer público en los portales web institucionales los programas y proyectos que se pretendan ejecutar. Además, deberán publicarse las modificaciones o adiciones a su articulado presentadas en el trámite de la construcción de dichos planes plurianuales y los congresistas, diputados y/o concejales autores de las mismas” // “Los gobiernos nacionales, departamentales, distritales y municipales realizarán audiencias públicas para que la ciudadanía pueda conocer los proyectos de inversión en el marco de los planes plurianuales y puedan presentar propuestas de priorización de las respectivas inversiones. Para el caso del Gobierno nacional estas audiencias deberán realizarse por departamentos, en los Gobiernos Departamentales deberán adelantarse en sus respectivos municipios y en los gobiernos distritales o municipales se realizarán, según el caso, por localidades, comunas o barrios”.

las medidas correspondientes (Ley 1551 de 1012 y Ley 1757 de 2015)¹⁰¹.

101. Con fundamento en las anteriores consideraciones, concluye la Sala Plena que el DL 683 cumple con el juicio de no contradicción específica.

f. Las normas del Decreto Legislativo 683 de 2020 satisfacen el juicio de incompatibilidad

102. La Sala Plena observa que las medidas adoptadas en el DL 683 efectivamente abren una posibilidad para que las entidades territoriales puedan someterse a unos nuevos plazos, lo cual modifica explícitamente lo previsto en el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994 y los artículos los artículos 201.6 y 205.4 de la Ley 1801 de 2016. Sobre el particular, considera la Corte que el Decreto Legislativo 683 de 2020 expresó con suficiencia las razones por las cuales dichas modificaciones eran requeridas, entre las que se destaca el hecho de que (i) el aislamiento preventivo obligatorio hizo que se crearan grandes inconvenientes en la presentación y la formulación de los planes de desarrollo territorial y un desajuste de los planes de seguridad y convivencia ciudadana¹⁰²; (ii) la necesidad que se tuvo de focalizar recursos humanos y esfuerzos hacia los frentes principalmente afectados por la pandemia, por la misma época en que ellos debían ser aprobados; y (iii) los problemas de conectividad que impidieron a los participantes del proceso de elaboración y aprobación dar trámite a los planes, a pesar de las medidas que permiten la deliberación y decisión no presenciales. Dichas justificaciones resultan suficientes para considerar cumplido el juicio de incompatibilidad en el presente caso, frente a la modificación transitoria y por el período 2020-2023, para la aprobación de los planes de desarrollo territorial y los planes de seguridad y convivencia ciudadana.

¹⁰¹ En este sentido, señaló el Departamento Nacional de Planeación en su informe “Así mismo, la ampliación del plazo para la presentación y ajustes a dichos planes permitirá que las autoridades locales diseñen mecanismos adicionales para garantizar que las audiencias públicas del plan plurianual de inversiones y la socialización de los PDT se realicen de la forma más efectiva posible, en medio de las dificultades propias de la pandemia del COVID-19” (ver folio 83, <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16464>). Igualmente, se indicó que tanto el Gobierno Nacional como el Ministerio del Interior han proferido circulares en las que, con ocasión de la pandemia generada por el coronavirus, emitieron una serie de recomendaciones, con el fin de que los concejos municipales y las asambleas departamentales puedan hacer uso de los instrumentos jurídicos existentes para realizar la socialización de los planes de ordenamiento territorial, acudiendo a los medios electrónicos (Al respecto, es posible consultar la Circular Externa CIR 2020-21-DMI-I000 del 16 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior y la Circular Externa CIR 2020-22-DMI1000 del 16 de marzo de 2020 del mismo. Recomendaciones para elaborar el concepto al Plan de Desarrollo Territorial o PDT, Guía para los consejos territoriales de planeación, y Recomendaciones generales para la realización de Audiencias Públicas en el marco de la aprobación del Plan de Desarrollo Territorial 2020- 2023)

¹⁰² Al respecto, las consideraciones y motivación del DL 683 se refiere a que el aislamiento obligatorio hizo que se crearan inconvenientes en la presentación y formulación de los planes de desarrollo territorial, resultando en el siguiente panorama: **Radicación de planes de desarrollo en la estrategia de gobierno al plan - fecha 1 de mayo de 2020.**

Municipios	Departamentos
Universo total: 617	Universo total: 32
Municipios que radicaron: 92% - (567)	Departamentos que radicaron: 100% - (32)
Municipios que no reportan radicación: 8% - (50)	Departamentos que el 30 de abril no reportaron radicación: 0%

g. Las normas del Decreto Legislativo 683 de 2020 satisfacen el juicio de necesidad

103. Las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo objeto de estudio son necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, conforme se indica a continuación.

104. *El DL 683 cumple el juicio de necesidad fáctica, por lo cual el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto respecto de la utilidad de las medidas allí adoptadas para superar la crisis.* En ese sentido, para acreditar **la necesidad fáctica**, el Gobierno Nacional consideró, según la información reportada por el Departamento Nacional de Planeación, y en el marco de la información obtenida en el programa “Gobierno al Plan”, que existieron algunas dificultades para (i) realizar las sesiones virtuales de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, pues el aislamiento preventivo obligatorio coincidió con la fecha en la que debían ser aprobados los planes de desarrollo territoriales. De la misma manera, algunas zonas del país se han visto afectadas por problemas de conectividad que afectaron la disponibilidad y la calidad de las discusiones en las que participaron concejales, diputados y funcionarios de las entidades territoriales; (ii) se estableció que al menos 50 municipios no reportaron que hubiesen podido siquiera presentar con éxito los planes de desarrollo¹⁰³. Como fundamento de esta tardanza, argumentaron que ciertos municipios cuentan con pequeños equipos de trabajo, que tuvieron que priorizar la atención de las problemáticas derivadas de la pandemia y que, además, llevaron a una imposibilidad de realizar las audiencias públicas previstas en el artículo 22 del Estatuto de la Oposición¹⁰⁴.

105. En el anterior contexto, las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo demuestran la necesidad de brindar una posibilidad a aquellas entidades territoriales del país que no hubiesen podido terminar de manera adecuada la preparación de los planes de desarrollo y de que los entes territoriales que sí lo hicieron pudiesen tener la posibilidad de revisar sus proyecciones económicas, “*por (no) haber podido prever las consecuencias derivadas de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19*”. De allí que, de conformidad con el informe aportado por el Gobierno nacional, la decisión de extender estos plazos tuvo presente que (i) en los dos primeros meses del período de los alcaldes y gobernadores se debe presentar el borrador de plan de desarrollo ante el consejo territorial de planeación, según lo dispuesto Ley Orgánica 152 de 1994. De otra parte, (ii) los dos meses siguientes, se debían destinar para recibir los conceptos, realizar las socializaciones y audiencias públicas que permitan cerrar la fase de elaboración. Sin embargo, (iii) en los primeros dos meses del año ni siquiera se había presentado el primer caso de contagio en el país y, en los meses que siguieron, no se pudo concretar con rigor esta función, por las razones ya expuestas.

¹⁰³ Destacó el Departamento Nacional de Planeación en su informe que recibió alrededor de 41 peticiones de entidades territoriales solicitando la toma de acciones por el Gobierno nacional frente a la modificación de los plazos establecidos en el artículo 40 de la Ley 152 de 1994. De igual forma, la Federación Nacional de Departamentos elevó la solicitud de prórroga de los plazos para aprobar los planes de desarrollo para departamentos y municipios. En el mismo sentido se recibió solicitud de ampliación de plazos por parte de la Federación Colombiana de Municipios. Finalmente, se recibieron solicitudes de la PGN y de la Contraloría General de la Nación.

¹⁰⁴ Concretamente, 529 municipios y 16 departamentos.

106. De acuerdo con lo anterior, es claro para esta Corte que las medidas relacionadas con la facultad de acogerse a una extensión de plazos de presentación y aprobación de los planes de desarrollo territorial, así como lo dispuesto en relación con los planes de seguridad y convivencia ciudadana, permiten superar las dificultades que han tenido los entes territoriales para planear su desarrollo y sus estrategias de seguridad con solidez, y ajustar dichas políticas públicas teniendo en consideración las graves circunstancias económicas y sociales que se han generado por la pandemia COVID-19. En efecto, la Sala Plena constata que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo *sub examine* permiten hacer frente a la emergencia y conjurar sus efectos, en tanto buscan que, aquellas entidades territoriales que opten por estas medidas, puedan ajustar las finanzas, las proyecciones macroeconómicas y las políticas públicas a la crisis social y económica generada por la pandemia COVID-19. Así, al ser medidas que fácticamente tienen el objetivo de superar la crisis y evitar sus efectos, se considera que el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto sobre la utilidad de las medidas para superar esta situación, y que en este caso, se cumple el juicio de necesidad fáctica.

107. *El DL 683 cumple el juicio de necesidad jurídica, por cuanto, las previsiones legales existentes en el ordenamiento jurídico no eran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de las medidas adoptadas.* En primer lugar, considera la Sala Plena que el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994, no permitía o daba lugar a interpretación, para brindar la posibilidad de ampliar los términos allí dispuestos. Por el contrario, esta disposición es rotunda en aclarar que si ha transcurrido el tiempo previsto para que se apruebe el respectivo plan territorial y ello no se ha dado “(...) *el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto*”. Sin embargo, esta norma no hubiese dado la oportunidad a un debate democrático previo sobre el contenido del plan de desarrollo, tampoco hubiera permitido subsanar los casos en donde no se presentó proyecto alguno, ni hubiese permitido adaptar los proyectos de planes de desarrollo territoriales a la realidad, y, en ese orden, podría haber generado un impacto mayor o una agravación de los hechos que dieron origen a la declaratoria del Estado de Emergencia mediante el Decreto 637 de 2020. Es de aclarar que, si bien la Ley 152 de 1994 prevé que las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden introducir cambios a los planes de desarrollo territorial en curso, siempre que cuenten con el aval del alcalde o del gobernador, no corresponde a la razón del ser del DL 683, el cual como se señaló no tiene por objeto ajustar los planes que fueron presentados de manera oportuna, sino que mediante la extensión y flexibilización de los términos, las entidades territoriales puedan aprobar sus planes de desarrollo según el procedimiento e instancias regulares, a pesar de las dificultades derivadas de la pandemia COVID-19.

108. De otra parte, manifiesta la Corte que frente a los planes de seguridad y convivencia ciudadana, disponen los artículos 201.6 y 205.4 de la Ley 1801 de 2016 que los alcaldes y gobernadores deberán elaborar e implementarlos dentro de los 6 meses del primer año de Gobierno, sin que exista la posibilidad de acogerse a alguna prórroga. Pese a ello, estas normas son claras en determinar que tales planes deben adecuarse a las políticas dispuestas por el Gobierno Nacional y lo contemplado en los respectivos planes de desarrollo territorial. Por lo cual, como el Decreto Legislativo dio la posibilidad excepcional de ajustar estos últimos hasta el 15 de junio de 2020 y su aprobación podría

extenderse hasta el 15 de julio de 2020, es apenas coherente con ello lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto Legislativo 683 de 2020, según el cual los alcaldes y gobernadores podrán adoptar los planes de seguridad y convivencia ciudadana al siguiente mes de la fecha de aprobación del correspondiente plan territorial.

109. De igual forma, como los anteriores plazos se encontraban dispuestos en dos leyes, es pertinente que una prórroga de las previsiones allí contempladas se tuviera que realizar por un Decreto Legislativo como el ahora estudiado. No bastaban, por tanto, las facultades ordinarias al alcance del Gobierno Nacional, quien no podía realizar estas modificaciones mediante decretos reglamentarios. Tampoco, como se indicó, tenía la posibilidad en condiciones ordinarias de modificar estas disposiciones y el trámite de una ley ante el Congreso de la República, de cualquier forma, hubiera retrasado tanto la implementación de dos mecanismos trascendentales para la planeación y la fijación de estrategias de seguridad en los entes territoriales, al extremo de parecer inoportunas. En efecto, se constata que el DL 683 cumplió con el presupuesto de subsidiariedad, en el contexto del estado de excepción decretado.

110. Finalmente, en la medida que se hizo referencia a las sesiones remotas o no presenciales, la Sala considera importante recordar que, en jurisprudencia reciente¹⁰⁵, esta Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de esta modalidad de deliberación y decisión en los órganos de representación popular. A pesar de reconocer la posibilidad de sesionar virtualmente, modalidad que no es contraria a la Constitución, se reitera, que por regla general, las sesiones deben adelantarse de forma presencial¹⁰⁶. En virtud de lo anterior, lo dispuesto en el artículo 3 del DL 683, no puede entenderse, de ninguna manera, como una prohibición o restricción, si quiera en un grado mínimo, de la realización de sesiones presenciales en las corporaciones públicas. De esta forma, es claro para la Corte que las medidas del presente DL 683 no tuvieron por objeto limitar la deliberación y decisión presencial. Por lo que, cada entidad territorial, de forma libre y autónoma, pudo decidir cómo tramitar sus planes de desarrollo territorial procurando, que gradualmente y en la medida de las posibilidades, se regresara a la deliberación y decisión presenciales.

h. *Las normas del Decreto Legislativo 683 de 2020 satisfacen el juicio de proporcionalidad*

111. Las medidas adoptadas no restringen garantías fundamentales al extender los plazos para la tramitación y aprobación de los ya referidos instrumentos de planeación. En este sentido, se considera que como ellas están encaminadas a permitir que las entidades territoriales adapten sus planes de desarrollo y, en consecuencia, el plan de seguridad y convivencia ciudadana a las necesidades, surgidas a raíz de la emergencia, son equilibradas frente a los efectos económicos y sociales de la contingencia, pues estos hechos eran imprevisibles

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2020. De esta manera, al estudiar la constitucionalidad del artículo 12 del DL 491 de 2020, esta Sala señaló que la posibilidad de sesionar virtualmente no es contraria a la Constitución en circunstancias excepcionales como la actual crisis sanitaria, económica y social.

¹⁰⁶ Señaló la sentencia C.242 de 2020 que “*esta regla es el mecanismo más adecuado para dar cabida a una democracia vigorosa mediante la posibilidad de un debate intenso, de una participación activa y libre y de la expresión de todas las corrientes de opinión en circunstancias de mayor facilidad*”.

al momento en que se diseñaron dichos instrumentos. En este orden, considera la Sala que la proporcionalidad de las medidas se encuentra justificada, ante un estado de emergencia con repercusiones significativas para la salud, el trabajo, la vida digna y el mínimo vital de la población. Apenas es coherente con lo acontecido la decisión del Gobierno nacional de permitir a los territorios ajustar sus estrategias y planes de financiación, respetando, en todo caso, la autonomía de ellos en acogerse o no a las disposiciones del DL 683.

112. Asimismo, los plazos que fueron extendidos no resultan irrazonables o prolongan de forma injustificada o indefinida el deber constitucional de adoptar los planes de desarrollo, en la medida en que el lapso otorgado para su radicación ante los órganos de deliberación y aprobación no supera el mes, desde la fecha de expedición del mencionado DL 683. Igualmente, responden a una medida razonable, por cuanto, el nuevo plazo fijado para las entidades territoriales que presentaron dificultades en su elaboración y aprobación, se sustenta en el cálculo directo de los tiempos de aislamiento obligatorio decretados por el Gobierno nacional en el período comprendido entre el 25 de marzo y el 11 de mayo de 2020¹⁰⁷. Dichos plazos excepcionales, transitorios y optativos, no representan una desproporción frente a lo dispuesto en la Constitución Política. Por su parte, la extensión de este tiempo con el fin de que la respectiva asamblea o concejo impartan su aprobación, así como para que los alcaldes y gobernadores logren adaptar, en el término de un mes, sus planes de seguridad y convivencia ciudadana es razonable. Igualmente, se garantizó en todo caso que máximo al 15 de julio del presente año, las entidades territoriales ya hubieran aprobado y puesto en marcha sus instrumentos de planeación.

113. Con todo, destaca esta corporación que las disposiciones del DL 683 tuvieron por objeto preservar los derechos políticos previstos en el artículo 22 del Estatuto de la Oposición¹⁰⁸, en virtud del cual la ciudadanía tiene derecho a conocer el plan plurianual de inversiones que hace parte de los planes de desarrollo territorial y a presentar propuestas de priorización¹⁰⁹. Ello, en la medida en que -tal como se mencionó en la parte motiva del decreto- un número significativo de entidades territoriales¹¹⁰ no habían realizado, a ese momento, las audiencias públicas de socialización de los planes plurianuales, por lo que, al ser una etapa previa a la radicación del proyecto ante la asamblea o concejo, resultaba necesaria la extensión del plazo para su presentación.

114. Al respecto, recuerda la Sala que, tal como lo ha entendido esta corporación, la Constitución busca la promoción de mecanismos ciudadanos de vigilancia y control a la gestión pública, que se refleja en disposiciones como

¹⁰⁷ Informe Departamento Nacional de Planeación, ver folio 91.

¹⁰⁸ Ley 1909 de 2018.

¹⁰⁹ El artículo 22 de Ley 1909 de 2018 dispone lo siguiente: “*En el marco de la aprobación de los planes plurianuales de inversiones de los Planes de Desarrollo del nivel nacional, departamental y municipal (...) Los gobiernos nacionales, departamentales, distritales y municipales realizarán audiencias públicas para que la ciudadanía pueda conocer los proyectos de inversión en el marco de los planes plurianuales y puedan presentar propuestas de priorización de las respectivas inversiones*”.

¹¹⁰ Concretamente, 529 municipios y 16 departamentos.

los artículos 3¹¹¹, 40¹¹², 103¹¹³ y 270¹¹⁴ del texto superior. Por ello, se han desarrollado legislativamente figuras como el control social a lo público, previsto en la Ley 1757 de 2015¹¹⁵. De esta manera, ha considerado la Corte que la realización de las audiencias públicas a que se refiere el artículo 22 del Estatuto de la Oposición, se encuentran encaminadas a la concreción de los derechos previstos en los artículos 40, 103 y 270 de la Constitución, en tanto permiten el control ciudadano sobre la función pública en el proceso de estructuración de los planes plurianuales de inversión¹¹⁶. Dichas normas habilitantes contenidas en el Decreto Legislativo *sub examine* permiten garantizar la participación y cumplimiento de lo previsto en el Estatuto de Oposición.

115. Por ende, se concluye que el Decreto Legislativo bajo estudio supera el juicio de proporcionalidad, en tanto no contempló medidas que restringieran derechos y libertades fundamentales. Por el contrario, en desarrollo del artículo 13 de la LEEE, ellas son proporcionales a los hechos que busca conjurar y, en particular, en el caso estudiado permiten la materialización real de algunos derechos como el debate democrático y plural del principal instrumento de planeación de los entes territoriales.

i. *Las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 683 de 2020 satisfacen el juicio de no discriminación*

116. La Sala Plena encuentra que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 683 de 2020 no diferencian su ámbito de aplicación por personas, grupos o criterios subjetivos, sino que, al contrario, se trata de medidas impersonales y abstractas a las que pueden acogerse todos los municipios, distritos y departamentos del país, y que, en últimas, lo que buscan es focalizar los recursos públicos en beneficio de aquellas personas que han sido afectadas por la crisis, así como generar una política pública acorde con la atención de los afectados por la pandemia y las prioridades del gasto social. Luego, de las medidas del DL 683 no se desprende algún criterio sospechoso de discriminación, en los términos del artículo 14 de la LEEE. Tampoco contempla esta normatividad la imposición de tratos diferentes, que puedan considerarse injustificados, en detrimento de los destinatarios de estas medidas.

117. Finalmente, es importante aclarar que no es procedente acceder al

¹¹¹ El artículo 3º de la Constitución asevera que: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”

¹¹² Sobre este tema, el artículo 40 de la Constitución Política prevé que: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede (...) Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.”

¹¹³ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política: “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

¹¹⁴ El artículo 270 de Constitución Política advierte que: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

¹¹⁵ Ley 1757 de 2015, artículo 60: “El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.”.

¹¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-018 de 2018.

condicionamiento solicitado por Asocapitales (ver *supra*, numeral 13) en el sentido de declarar exequible el artículo 4 del Decreto *sub examine, bajo el entendido de que aquellos municipios que no se acogieron a las disposiciones del Decreto, también tenían plazo para adoptar sus planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana hasta el 15 de agosto de 2020*¹¹⁷. Al respecto, precisa la Sala que el artículo 2 el DL 683 no se extiende a los planes de desarrollo que ya hayan sido aprobados por la corporación colegiada respectiva. En este sentido, es explícito el epígrafe del mencionado artículo al referirse a “*ajustes a los planes de desarrollo en trámite*”. Así las cosas, la norma faculta para introducir modificaciones respecto de los planes de desarrollo territorial que hubieran sido presentados y estuvieran pendientes de aprobación en cada corporación. En consecuencia, es posible concluir que los sujetos no son comparables entre sí, pues las entidades territoriales que lograron aprobar el plan de desarrollo dentro del plazo previsto en la ley y/o optaron por no acogerse a la prórroga, se encuentran en una situación fáctica distinta de aquellas que tuvieron dificultades para la presentación y adopción del plan de desarrollo territorial.

118. Asimismo, señala la Corte que no existe un trato desigual pues, en todos los casos, se garantiza un término mínimo de un mes desde la aprobación del plan de desarrollo territorial hasta el vencimiento del plazo para adoptar el plan integral de seguridad y convivencia ciudadana. Por lo que, tanto las entidades territoriales que se acogen al DL 683, como aquellas que no, quedan en igualdad de condiciones, pues en ambos casos se garantiza un término de un mes desde la aprobación del plan de desarrollo, como se evidencia a continuación, lo que se ajusta a la razonabilidad de la elaboración e implementación de dichos planes en el marco de las políticas establecidas en los planes de desarrollo territorial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 de la Ley 1806 de 2016:

	<i>Plazos ordinarios según la Ley 152 de 1994</i>	<i>Plazos según el Decreto Legislativo 683 de 2020</i>
<i>Plazo para presentar el plan de desarrollo territorial</i>	Dentro de los primeros 4 meses del período (máximo 30 de abril de 2020)	Hasta el 15 de junio de 2020
<i>Plazo para aprobar el plan de desarrollo territorial</i>	Dentro del mes siguiente a su presentación (máximo 31 de mayo de 2020)	Hasta el 15 de julio de 2020
<i>Plazo para aprobar el plan de seguridad y convivencia ciudadana</i>	Dentro de los 6 meses del primer año del período de gobierno (máximo 30 de junio de 2020)	Dentro del mes siguiente a la fecha de aprobación del plan de desarrollo territorial (máximo 15 de agosto de 2020)

j. *Conclusión sobre la verificación de los requisitos materiales del*

¹¹⁷ Los cuales, según se evidencia en el informe rendido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, fueron 21 municipios y 6 departamentos al 26 de mayo de 2020. Ver <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16464>, folio 36.

Decreto Legislativo 683 de 2020

119. En síntesis, el resultado de los análisis efectuados por la Sala Plena sobre los juicios es el siguiente:

Juicio	Decisión de la Corte Constitucional
Finalidad -cumple-	Las medidas contenidas en el DL 683 tienen por objeto hacer frente a la emergencia e impedir la extensión de sus efectos, en la medida en que permitió a las entidades territoriales adaptar sus instrumentos de planeación a los efectos económicos y sociales que trajo el estado de emergencia derivada de la pandemia COVID-19. Particularmente, el mencionado Decreto Legislativo permite que, con la extensión de los plazos allí previstos, las entidades territoriales ejecuten sus planes de acción con mayor certeza frente a los efectos de la actual contingencia. De esta manera, la Sala encontró que permitir la focalización del gasto público hacia los sectores más afectados por la crisis, tenía como consecuencia una mitigación en sus efectos. El mismo criterio, se predica respecto de la extensión en el plazo para la aprobación de los planes de seguridad y convivencia ciudadana, en la medida en que su contenido debe ajustarse a las políticas y objetivos definidos en el instrumento de planeación territorial.
Conexidad -cumple-	La Sala pudo verificar que las medidas contenidas en el DL 683 se justifican en lo expuesto en su parte motiva, y que su objeto es hacer frente a los efectos económicos y sociales que dieron lugar a declarar el estado de emergencia. Esto, dado que (i) desde el punto de vista de la <i>conexidad interna</i> , se pudo verificar que las medidas adoptadas por el Gobierno nacional tuvieron como propósito el ajuste de los instrumentos de planeación al nuevo contexto económico y social surgido a raíz de la pandemia, en armonía con las necesidades identificadas en los considerandos del Decreto; y (ii) frente a la <i>conexidad externa</i> , se pudo comprobar que en el Decreto 637 de 2020, el Gobierno se refirió, precisamente, a los efectos de la emergencia sanitaria sobre las finanzas de las entidades territoriales, y su particular afectación en términos de planeación. Motivo por el cual, se previó desde allí la necesidad de extender los plazos para que las entidades territoriales pudieran presentar, tramitar y aprobar sus instrumentos de planeación.
Motivación suficiente -cumple-	El DL 683 expuso adecuadamente las razones por las cuales resultaba necesaria la adopción de sus medidas. Esto, puesto que señaló que los términos previstos en la legislación ordinaria para la presentación, trámite y aprobación de los planes de desarrollo territorial desconocían los efectos que trajo consigo el aislamiento, y los serios problemas de conectividad y acceso a medios tecnológicos que presentan algunas regiones del país. Por ello, fijó un nuevo plazo para que (i) las entidades territoriales que presentaron inconvenientes en la tramitación y aprobación de sus planes de desarrollo pudieran subsanar sus dificultades; y (ii) que aquellos instrumentos que ya se encontraban en trámite ante los concejos y asambleas pudieran ser adaptados a los nuevos retos

Juicio	Decisión de la Corte Constitucional
	que implica la pandemia. Luego, según el contexto fáctico descrito en la parte motiva del DL 683, el término máximo de aprobación previsto en la regulación ordinaria resultaba insuficiente. Igualmente, consideró la Corte que se encontraba justificada la necesidad de extender el plazo de aprobación de los planes de seguridad y convivencia ciudadana, en la medida en que su contenido depende de las políticas y objetivos trazados en el respectivo plan de desarrollo, en los términos de los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016.
Ausencia de arbitrariedad -cumple-	Las medidas del DL 683 bajo estudio no restringen o afectan el núcleo esencial o el ejercicio de derechos fundamentales; antes bien, propenden por su realización efectiva. Asimismo, la extensión de un plazo legal no conlleva una alteración en el normal funcionamiento de las corporaciones públicas que intervienen en la aprobación del plan de desarrollo, en la medida en que no modifica sus competencias ni les impone condiciones especiales a ser tenidas en cuenta. Finalmente, por ser un tema ajeno al DL 683, es dado afirmar que tampoco se alteran las funciones básicas de acusación y juzgamiento.
Intangibilidad -cumple-	El DL 683 no contiene medidas que afecten la garantía de los derechos reconocidos como intangibles a partir de lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución Política y artículo 4° de la LEEE.
No contradicción específica -cumple-	Las medidas del DL 683 no desconocen los límites previstos en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE, puesto que, como se vio antes, (i) tiene como finalidad hacer frente a los efectos de la crisis, (ii) no afecta las competencias del Congreso para modificar o derogar sus disposiciones, y (iii) no afecta los derechos sociales de los trabajadores. Tampoco desconoce la autonomía reconocida en la Constitución a las entidades territoriales, en la medida en que, en lugar de imponer la obligatoriedad de acogerse a los plazos allí previstos, deja un margen de acción a los mandatarios locales para proceder conforme a su criterio, sin afectar la validez de los planes de desarrollo aprobados previamente ni alterar la estructura definida en el artículo 339 de la Constitución. Por lo demás, consideró la Sala Plena que no existe vulneración a la reserva de ley orgánica, por cuanto: (i) el art. 47 de la LEEE no delimita la naturaleza, ni fija un trámite especial a ser observado por el Presidente de la República al modificar leyes orgánicas; (ii) el DL 683 no deroga o modifica de manera permanente o indefinida la legislación orgánica; y (iii) las medidas no atentan contra la autonomía de los entes territoriales, y garantizan la participación ciudadana en la discusión de los proyectos de los planes de desarrollo territorial. Finalmente, las medidas del DL 683 tienen por objeto garantizar la participación ciudadana a que se refiere el artículo 342 de la Constitución.
Incompatibilidad -cumple-	El Decreto Legislativo bajo análisis expuso con suficiencia las razones por las cuales debían modificarse los plazos previstos en la Ley Orgánica 152 de 1994 y de la Ley 1801 de 2016.
Necesidad	(i) Fáctica: de conformidad con los informes del programa

Juicio	Decisión de la Corte Constitucional
-cumple-	<p>Gobierno al Plan, se pudo establecer que un número significativo de entidades territoriales tuvo dificultades para tramitar sus planes de desarrollo territorial debido a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional, especialmente, en aquellas regiones que tienen problemas de conectividad.</p> <p>(ii) Jurídica: Las disposiciones normativas establecidas en la Ley Orgánica 152 de 1994 y Ley 1801 de 2016, no respondían a las dificultades de aprobación de los planes de desarrollo y los planes de seguridad y convivencia ciudadana en el contexto del aislamiento, ni a la necesidad de adaptar su contenido a una crisis imprevisible para el momento en que se diseñaron estos instrumentos. Así mismo, al tratarse de plazos contenidos en normas legales, su modificación debía realizarse a través del DL 683. Precisó la Sala que las disposiciones contenidas en el Decreto bajo revisión, no tuvieron por objeto incidir, <i>de ninguna manera</i>, en la forma en que los órganos colegiados de deliberación y decisión llevaron a cabo sus sesiones.</p>
Proporcionalidad	<p>Las medidas del DL 683 son proporcionales frente a una crisis sanitaria con repercusiones significativas en la salud, el trabajo, la vida digna y el mínimo vital de los ciudadanos. Respetando, en todo caso, la autonomía de las entidades territoriales en acogerse o no a las disposiciones del Decreto Legislativo. Asimismo, la extensión de los plazos previstos en el mencionado DL 683 no prolonga de forma indefinida el deber constitucional de adoptar los instrumentos de planeación, en la medida en que se garantizó que, en todo caso, al 15 de julio del presente año las EETT tendrían en marcha sus instrumentos de planeación. Además, las disposiciones del Decreto Legislativo <i>sub examine</i> permitieron preservar los derechos políticos a que se refiere el artículo 22 del Estatuto de la Oposición.</p>
No discriminación	<p>El DL 683 no comporta discriminación alguna fundada en los criterios sospechosos señalados en el artículo 14 de la LEEE, ni impone tratos diferentes injustificados a sus destinatarios, ni genera un trato desigual frente a entidades territoriales que hubiesen ya aprobado sus planes.</p>

120. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 683 de 2020, “[p]or el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, cumple con los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución y demás normas aplicables.

121. Por último, la Corte advierte que el artículo 5 del Decreto Legislativo *sub examine* es constitucional, por cuanto su único objeto es precisar el término a partir del cual entra en vigor el Decreto Legislativo 683 de 2020, a saber, el día en que fue publicado en el Diario Oficial. En estos términos, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 5.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

122. La Corte Constitucional, al ejercer el control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 683 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, verificó que éste cumplió los requisitos formales de validez, en la medida en que: (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) fue expedido en desarrollo y durante el término de vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo 2020; (iii) se encuentra motivado; y (iv) su ámbito de aplicación comprende todo el territorial nacional. En cuanto a los requisitos materiales, la Sala encontró que el DL 683 cumplió con los requisitos materiales previstos en la Constitución, en la LEEE y los desarrollados por la jurisprudencia constitucional, en los términos señalados en los numerales 70 a 119 de esta sentencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente proceso, mediante el Auto 258 del 22 de julio de 2020.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 683 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES
Magistrado (E)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General