



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Ibagué, treinta y uno de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00017
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -
ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÈ
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETOS 1000-0219, 1000-0220 Y 1000-
0221 DE 25 DE MARZO DE 2020
TEMA: MODIFICACIÓN DE PRESUPUESTO

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA, en única instancia, de los siguientes actos proferidos por el MUNICIPIO DE IBAGUÈ

- Decreto No. 1000-0219 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se deja sin efectos el Decreto 1000-0213 de 20 de marzo de 2020 “Por medio del cual se efectúa un traslado presupuestal en el presupuesto de gastos de la vigencia de 2020, en la administración central”.
- Decreto No. 1000-0220 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se deja sin efectos el Decreto 1000-0214 de 20 de marzo de 2020 ‘Por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos”
- Decreto No. 1000-0221 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos.

ANTECEDENTES

El MUNICIPIO DE IBAGUÈ remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia de los actos administrativos antes mencionados

el día 26 de marzo de 2020, para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme a la mencionada Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Agotados los trámites inherentes al control de legalidad inmediato y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso sub lite como se desarrolla a continuación:

DECRETO OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD

El texto del Decreto sometido a revisión, en su parte resolutive, es del siguiente tenor:

Decreto No. 1000-0219 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se deja sin efectos el Decreto 1000-0213 de 20 de marzo de 2020 “Por medio del cual se efectúa un traslado presupuestal en el presupuesto de gastos de la vigencia de 2020, en la administración central”.

EL ALCALDE IBAGUÉ

En uso de sus facultades legales, en especial las contenidas en el artículo 23 del Acuerdo 019 del 09 de diciembre de 2019 y, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, expedido por el Sr. Presidente de la República, en el marco del estado de excepción.

CONSIDERANDO:

Que con fundamento en el artículo 23 del Acuerdo 019 del 09 de diciembre de 2019, el Alcalde del Municipio de Ibagué, previo cumplimiento de los requisitos para tal fin, efectuó traslado presupuestal mediante Decreto 1000-0213 de 20 de marzo de 2020.

Que el anterior traslado se suscitó, con ocasión a lo decidido mediante la Resolución 395 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y en observancia igualmente, al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual el Sr. Presidente de la República de Colombia declaró un Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico en todo el territorio Nacional.

Que la fundamentación del traslado estuvo dada por la necesidad de fortalecer los programas que atienden la población vulnerable, en especial el adulto mayor, para lo cual el Municipio de Ibagué previo destinar de sus recursos propios de libre destinación.

Que por lo anteriormente expuesto, se contracreditó \$1.838.092.000.00 de códigos presupuestales de las Secretarías de: Planeación, Gobierno, Agricultura y Desarrollo Rural, y Cultura, para acreditar \$1.838.092.000.00, en código presupuestal de la Secretaría de Desarrollo Social Comunitario.

Que el Sr. Presidente de la República, en el marco del estado de emergencia, expidió el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, en el cual luego de realizar unas breves consideraciones acerca de su jubilación, entre otras “que se han identificado limitaciones en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto”, se permitió decidir:

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

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

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

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

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

Que se dejará sin efectos el traslado ordenado en el Decreto 1000-0213 de 20 de marzo de 2020, para tomar las decisiones que correspondan

de acuerdo a posibilidad legal ahora conferida por el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo Primero: DEJAR SIN EFECTOS el Decreto 1000 - 0213 de 20 de marzo de 2020, de conformidad a las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

Artículo segundo: El Grupo de Presupuesto de la secretaria de Hacienda realizara los ajustes necesarios originados en el presente Acto administrativo e informara a las respectivas dependencias.

Artículo Tercero: Comuníquese a la Secretaria de Planeación y a la Secretaria de Desarrollo Social Comunitario para lo de su competencia.

Artículo Cuarto: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Decreto No. 1000-0220 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se deja sin efectos el Decreto 1000-0214 de 20 de marzo de 2020 'Por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos'

EL ALCALDE IBAGUÉ

En uso de sus facultades legales, en especial las contenidas en el artículo 11 del Acuerdo 019 del 09 de diciembre de 2019, y de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, expedido por el Sr. Presidente de la República, en el marco del estado de excepción.

CONSIDERANDO:

Que con fundamento en el artículo 11 del Acuerdo 019 del 09 de diciembre de 2019, el Alcalde del Municipio de Ibagué, previo cumplimiento de los requisitos para tal fin, efectuó adición presupuestal mediante Decreto 1000-0214 de 20 de marzo de 2020.

Que la adición, se suscitó, con ocasión a lo decidido mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y en observancia igualmente, al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual el Sr.

Presidente de la Republica de Colombia declaro un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Que en la parte considerativa de la adición se estableció la necesidad de fortalecer los programas que atienden la población vulnerable, en especial el adulto mayor.

Que por lo anteriormente expuesto, se adicionaron al presupuesto de rentas y recursos de capital \$2.315.126 de ESTAMPILA PRO ANCIANO, y consecucionalmente, se adicionaron al presupuesto de gastos \$2.315.712.126, en la Secretaria de Desarrollo Social Comunitario.

Que el Sr. Presidente de la Republica, en el marzo del estado de emergencia, expidió el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, en el cual luego de realizar unas breves consideraciones acerca de su justificación, entre otras “que se han identificado limitaciones en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se necesario una modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto”, se permitió decidir:

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

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

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

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

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

Que se dejara sin efectos la adición ordenada en el Decreto 1000-0214 de 20 de marzo de 2020, para tomar las decisiones que correspondan de acuerdo a posibilidad legal ahora conferida por el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo Primero: DEJAR SIN EFECTOS el Decreto 1000 - 0214 de 20 de marzo de 2020, de conformidad a las razones expuestas en la parte considerativa el presente acto administrativo.

Artículo segundo: El Grupo de Presupuesto de la secretaria de Hacienda realizara los ajustes necesarios originados en el presente Acto administrativo e informara a las respectivas dependencias.

Artículo Tercero: Comuníquese a la Secretaria de Desarrollo Social Comunitario para lo de su competencia.

Artículo Cuarto: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Decreto No. 1000-0221 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos.

EL ALCALDE IBAGUÉ

En uso de sus facultades legales, en especial las contenidas en el artículo 11 del Acuerdo 019 del 09 de diciembre de 2019,

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 11 del Acuerdo 019 del 09 de diciembre de 2019, “Por medio del cual se aprueba el Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital y Gastos del Municipio de Ibagué para la Vigencia Fiscal del año 2020”, establece que “Durante la vigencia fiscal del 2020, se faculta al Alcalde para incorporar al Presupuesto de Rentas, recursos de Capital y Gastos; el mayor valor del ingreso en las rentas, convenios y transferencias del Orden Nacional o Departamental, el superávit o cualquier otro ingreso que durante la vigencia percibida y/o proyecte el Municipio y que no esté contemplado en el presente Acuerdo.”

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaro el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.

Que mediante Decreto 417 del 17 marzo de 2020, el Presidente de la Republica de Colombia declaro un Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico en todo el territorio Nacional.

Que mediante Decreto 1000 0201 del 17 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Ibagué, “Por El Cual Se Declara Una Situación De Calamidad Pública Por Emergencia Sanitaria Con Ocasión A La Contingencia Epidemiológica Causada Por El Coronavirus (Covid-19) Y Se Dictan Otras Disposiciones”.

Que mediante Decreto 1000 0205 del 17 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Ibagué, “Por El Cual Se Declara Una Urgencia Manifiesta Para Conjurar Las Situaciones Excepcionales Producto De La Calamidad Pública Con Ocasión La Epidemia Causada Por El Coronavirus (Covid-19) Y Se Dictan Otras Disposiciones”.

Que mediante Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la Republica de Colombia “autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Que en virtud a la emergencia ocasionada por el coronavirus COVID-19, se hace necesario fortalecer los programas que atienden a la población vulnerable.

Que el Director de Contabilidad de la Secretaria de Hacienda expidió el certificado de ingreso 1320-008 del 28 de febrero de 2020.

Que por lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

Artículo Primero: Adicionar al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital vigencia 2020, las siguientes partidas presupuestales, de conformidad con la parte considerativa del presente Decreto y de acuerdo con el siguiente detalle:

1	INGRESOS	\$10.500.000.000
12	RECURSOS DE CAPITAL	
1201	RECURSOS DEL BALANCE	
120112	SUPERAVIT	
12011216	RECURSOS PROPIOS	
1201121602	DESTINACION ESPECIFICA	
120112160202	FONDO DE SEGURIDAD CIUDADANA	\$5.500.000.000
120112160203	SOBRETASA BOMBERIL	\$5.000.000.000

Artículo Segundo: Con base en el artículo anterior Adicionar al Presupuesto de Gastos de la Presente vigencia las siguientes partidas presupuestales:

2	GASTOS	\$10.500.000.00
211	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL COMUNITARIO	\$5.500.000.000
2113063	PROGRAMA IBAGUECON TODO EL CORAZON POR LAS PERSONAS MAYORES	
211306308	ICDE PROPIOS 5% CONTRATOS DE OBRA PUBLICA FONSECON	
211306308577	ATENCION INTEGRAL AL ADULTO MAYOR	\$2.700.000.000
2113064	PROGRAMA UNA MIRADA DE DERECHOS HACIA LA DISCAPACIDAD CON TODO EL CORAZON	
211306408	ICDE PROPIOS 5% CONTRATOS DE OBRA PUBLICA FONSECON	
211306408578	MEJORAMIENTO Y GARANTIA DE DERECHOS PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN IBAGUE TOLIMA	\$700.000.000
2113066	PROGRAMA POR UNA IBAGUE EQUITATIVA Y SIN POBREZA EXTREMA	
211306608	ICDE PROPIOS 5% CONTRATOS DE OBRA PUBLICA FONSECON	

211306608579	AMPLIACION DE LAS CAPACIDADES PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EXTREMA EN IBAGUE TOLIMA, CENTRO ORIENTE	\$700.000.000
2113070	PROGRAMA GRUPOS ETNICOS-IBAGUE INCLUYENTE, EQUITATIVA EN CONVIVENCIA Y EN PAZ CON LAS ETNIAS	
211307008	ICDE PROPIOS 5% CONTRATOS DE OBRA PUBLICA FONSECON	
211307008581	MEJORAMIENTO EN LA ATENCION DE LA POBLACION PERTENECIENTES A LOS GRUPOS ETNICOS QUE HABITAN EN IBAGUE TOLIMACENTRO	\$700.000.000
217	FONDO LOCAL DE SALUD	\$5.000.000.000
2173089	OTROS PROGRAMAS	
217308907	ICDE PROPIOS SOBRETASA BOMBERIL	
217308907582	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA	\$5.000.000.000

Artículo Tercero: El Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda realizará los ajustes necesarios originados en el presente Acto administrativo e informará a las respectivas dependencias.

Artículo Cuarto: Ordenar a la Secretaría de Desarrollo Social y comunitario, crear una actividad que refiera a la atención de la emergencia sanitaria por Coronavirus (COVID-19), en los proyectos que hace referencia el presente acto administrativo y son de su competencia.

Artículo Quinto: Comuníquese a las secretarías de Desarrollo Social y Comunitario y de Salud para lo de su competencia.

Artículo Sexto: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del 26 de marzo de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo.

Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, se pasó el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

Dentro del término del anterior traslado, se recibieron los siguientes documentos:

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público manifiesta que en el ámbito municipal existe una competencia compartida entre el alcalde y Concejo Municipal, para efectos de la aprobación del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital. Explica, que el alcalde municipal presenta al Concejo dentro del término legal el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos; el Concejo Municipal, a partir del proyecto presentado por el alcalde expide anualmente el presupuesto de rentas y gastos; y luego al alcalde municipal, sanciona el respectivo acuerdo de presupuesto aprobado por el Concejo y proceder a su reglamentación a través del respectivo Decreto de Liquidación del Presupuesto.

Señala, que aprobado el presupuesto, en tiempos de normalidad institucional y social, la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente y los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total, son competencia del alcalde municipal; pero las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, es competencia compartida entre el alcalde y Concejo Municipal, el primero presentando

el proyecto de acuerdo y el segundo impartiendo la respectiva aprobación.

Aduce, que el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, en el marco de los estados de excepción, tiene competencias como legislador extraordinario en materia presupuestal aún para modificar o incrementar tanto el presupuesto de rentas como el de gastos.

Explica, que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que el alcalde municipal no puede asumir a motu proprio y para sí la competencia que es compartida con el Concejo Municipal, como lo es la de modificación del presupuesto municipal adicionando el presupuesto o créditos adicionales, para aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley.

No obstante, en Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República en actuación conjunta con todos los ministros de Despacho, adquieren la calidad de legislador extraordinario, con dicha facultad podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, pudiendo dotar de competencias a alcaldes y gobernadores para realizar las modificaciones presupuestales necesarias en el nivel territorial para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, lo cual realizó mediante Decreto Legislativo 461 de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*

Así, considera que en los derogados Decretos 1000-0213 y 1000-0220 del 20 de marzo de 2020, se realizaron traslados presupuestales (operaciones de crédito y contra crédito, en las que se indican que la misma está destinada para atender la situación de calamidad pública generada a partir de la pandemia del COVID-19; en los Decretos derogantes objeto de estudio, sea decir el 1000-0219 y 1000-0220 del 25 de marzo de 2020, no se advierte que los mismos constituyan desarrollo de ningún Decreto Legislativo, razón por la que deberá declararse improcedente el control inmediato de legalidad respecto a ellos

De otro lado, el Decreto No. 1000-0221 del 25 de marzo de 2020, es una medida de carácter general expedida en ejercicio de la función

administrativa, como desarrollo del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, razón por la que éste si es pasible del medio de control inmediato de legalidad.

Menciona, que el Decreto 1000-0221 del 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Ibagué, mediante el cual adiciona el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital vigencia 2020; se encuentra fundamentado en las competencias habilitantes otorgadas en el Decreto Legislativo 461 de 2020. Así mismo, considera que los recursos adicionados correspondientes al Fondo de Seguridad Ciudadana y la Sobretasa Bomberil, tiene origen en recursos de destinación específica de carácter legal y no constitucional.

Arguye, que los recursos adicionados al presupuesto se afectan a gastos destinados conjurar la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia de la enfermedad por coronavirus - COVID-19 así como a impedir la extensión de sus efectos; destinado recurso para la atención a población vulnerable tales como: adulto mayor, personas con discapacidad, superación de la pobreza extrema, víctimas del conflicto armado, grupos étnicos y apoyo a la emergencia sanitaria por coronavirus - COVID-19.

Así las cosas, argumenta que los mencionados grupos poblacionales por sus condiciones de edad, salud y económicas, tienen una especial vulnerabilidad frente a los efectos en la salud como en su economía en las medidas tomadas para la superación o mitigación e impedir la extensión de los efectos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus - COVID-19.

CONSIDERACIONES

PARTE PROCESAL – COMPETENCIA

El Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el

artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, acorde con lo establecido en las mencionadas disposiciones y en especial los artículos 27 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA corresponde a esta Corporación en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales

Por considerarlo pertinente, se trae a colación, providencia del Consejo de Estado de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00, que al referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, indicó:

“- En cuanto a su forma

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- Respecto de su contenido sustancial

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las

libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Respecto a las características específicas, adujo:

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”

ESTUDIO SUSTANCIAL

En auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00, se procede a realizar un compendio de las características esenciales de este medio de control, con fundamento en los diferentes pronunciamientos de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹, de la siguiente manera

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

¹ CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario

El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción –toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, el Consejo de Estado ha considerado que el control es integral en tanto cubre tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

Con el objeto de abordar el estudio de los actos administrativos objeto de la presente actuación a fin de decidir sobre su legalidad, se procederá en primer lugar al examen de los requisitos de forma de los decretos analizados y en segundo lugar, de ser el caso, se asumirá el examen material y de contenido de los mismos.

REQUISITOS DE FORMA

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994², sobre control de legalidad, textualmente señala:

“ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

Del mencionado artículo, el Consejo de Estado en providencia de 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Radicación No. 11001 03 24 000 2010 00279 00, ha establecido que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los requisitos mencionados al presente caso, así:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

El Consejo de Estado en providencia de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, Radicación 11001-03-15-000-2020-01501-00, señaló:

(...) desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en actos administrativos generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que: La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala:

“Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o

expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman³. (Subrayado fuera del original)

Este requisito se encuentra acreditado en tanto el acto administrativo es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, adopta medidas para toda la población que se encuentre en el territorio del Municipio

- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

La Constitución Política de 1991 atribuyó a los alcaldes la función de dirigir la acción administrativa del municipio, según lo señala el numeral 3 de su artículo 315:

“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado funcionamiento de los fines del Estado.

Atendiendo a que, la potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la

³ CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN “A”. Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

Así, se considera que el acto revisado se expide en desarrollo de la función administrativa del Alcalde Municipal.

- Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Revisados los Decretos No. 1000-0219 de 25 de marzo de 2020, 1000-0220 de 25 de marzo de 2020 y Decretos 034 del 17 de marzo de 2020 modificado por los Decretos 036 y 038 del 19 y 22 de marzo de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de Ibagué, se advierte que se fundamentaron en las siguientes disposiciones:

- Acuerdo No. 019 de 9 de diciembre de 2019, por medio del cual se aprueba el presupuesto general de rentas y recursos de capital y gastos del Municipio de Ibagué para la vigencia fiscal del año 2020, artículo 23, se faculta al Alcalde para que mediante acto administrativo debidamente motivado, efectúe los traslados presupuestales entre las unidades ejecutoras y sus agregados del funcionamiento, servicio de la deuda e inversión en concordancia con el Plan de Desarrollo del Municipio de Ibagué
- La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, en cuanto establece en el numeral 1º. Declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.
- Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el objeto de atender la emergencia social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.
- Decreto No. 461 de 22 de marzo de 2020 por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de Ibagué dispone lo siguiente en los actos administrativos objeto de estudio:

- Decreto No. 1000-0219 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se deja sin efectos el Decreto 1000-0213 de 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se efectúa un traslado presupuestal en el presupuesto de gastos de la vigencia de 2020, en la administración central”*.
- Decreto No. 1000-0220 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se deja sin efectos el Decreto 1000-0214 de 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos”*
- Decreto No. 1000-0221 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos. A través del presente acto administrativo, el Alcalde del Municipio de Ibagué adiciona recursos al Fondo de Seguridad Ciudadana y la Sobretasa Bomberil, afectando gastos destinados a conjurar la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia de la enfermedad por coronavirus - COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos, por lo que destina recursos para la atención a población vulnerable tales como: adulto mayor, personas con discapacidad, superación de la pobreza extrema, víctimas del conflicto armado, grupos étnicos y apoyo a la emergencia sanitaria por coronavirus - COVID-19.

Pues bien, de los fundamentos expuestos por el Alcalde del Municipio de Ibagué, se advierte que guardan relación con el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, en el que se ordenaron las siguientes medidas:

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

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, analizadas las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y lo ordenado por el Municipio de Ibagué considera esta Corporación que únicamente el Decreto No. 1000-0221 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos, es desarrollo de un Decreto Legislativo.

En efecto, al analizar los Decretos No. 1000-0219 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se deja sin efectos el Decreto 1000-0213 de 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se efectúa un traslado presupuestal en el presupuesto de gastos de la vigencia de 2020, en la administración central”* y el No. 1000-0220 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se deja sin efectos el Decreto 1000-0214 de 20 de marzo de 2020 *‘Por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos’*, se advierte que los mismos no son desarrollo del Decreto Legislativo

Lo anterior, por cuanto los actos administrativos solamente derogan traslados presupuestales que se habían efectuado con anterioridad, es decir, no desarrollan la facultad conferida a gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, tal y como lo dispuso el artículo 1 del Decreto 461 de 22 de marzo de 2020.

En tal entendido, los Decretos No. 1000-0219 de 25 de marzo de 2020 y el No. 1000-0220 de 25 de marzo de 2020 proferidos por el Municipio de Ibagué no son susceptibles del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrollan alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, debiendo declararse improcedente respecto a los mismos.

De otra parte, en cuanto al Decreto No. 1000-0221 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos, se advierte que el mismo si es desarrollo del Decreto Legislativo No. 461 de 22 de marzo de 2020 por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, razón por la cual se procede analizar su contenido material

EXAMEN MATERIAL Y DE CONTENIDO DEL ACTOS ADMINISTRATIVOS SOMETIDOS A CONTROL DE LEGALIDAD

Para el examen material y de contenido de los actos administrativos sometidos a revisión de legalidad, el Consejo de Estado en sentencia de Sala Plena de 15 de octubre de 2013, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno, Expediente 11001-03-15-000-2010-00390-00, ha señalado que este Control *“se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.*

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que

dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta”

Agrega la mencionada providencia, que este examen supone lo relativo a:

- “i. Competencia de la autoridad que lo expidió,*
- ii. La realidad de los motivos,*
- iii. La adecuación a los fines,*
- iv. La sujeción a las formas y*
- v. La razonabilidad y proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”.*

Se procede entonces a desarrollar los mencionados presupuestos aplicados al sub-judice, únicamente respecto al Decreto No. 1000-0221 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos:

- Competencia de la autoridad que lo expidió

Se cumple con este requisito, como quiera que fueron expedidos por el Alcalde, jefe de la administración pública en el Municipio, en los términos del artículo 128 del Código de Régimen Municipal.

- La realidad de los motivos

Las medidas tomadas por el Alcalde Municipal en el decreto objeto de estudio, se fundamenta en el COVID-19 que ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII), así como en la necesidad de fortalecer los programas que atienden a la población vulnerable.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.

El Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*,

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al mismo.

Con fundamento en lo expuesto, es claro que los motivos que dieron origen al acto administrativo son reales, cumpliéndose así con este requisito.

- La adecuación a los fines

La finalidad del acto administrativo en estudio es que atendiendo la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, se reorientan las rentas que por ley o por acuerdo tienen destinación específica con el objeto de atender las necesidades de la población más vulnerable como adultos mayores, víctimas del conflicto armado, grupos étnicos, entre otros.

Revisada las medidas en comento, la Sala considera que se encuentran ajustadas a la finalidad que persiguen, atendiendo a que como consecuencia de la emergencia sanitaria se generará una afectación al empleo por la alteración de las actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectarán los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos siendo necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos, tal y como lo realizó el alcalde del Municipio de Ibagué en el decreto bajo estudio.

- La sujeción a las formas

Revisados los actos objeto de estudio, se encuentra que los mismos están debidamente identificados, numerados, con fecha, identificación de las facultades de quien lo expide, consideraciones y un articulado.

- La proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción

Conforme lo indica el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", 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.

Mediante el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional facultó a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Señaló, que para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Así mismo, facultó a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el mismo decreto.

Ahora bien, a la luz del artículo 11 del acuerdo 019 del 9 de diciembre de 2019 expedido por el concejo de Ibagué, se autoriza al acalde para adicionar el rubro de ingresos del presupuesto del año fiscal 2020, siempre y cuando dichos dineros provengan de rentas, transferencias de orden nacional o departamental o del superávit; por lo tanto, tiene coherencia fiscal las partidas adicionadas en el Decreto 1000-0221 del 25 de marzo del presente año, con las medidas adoptadas por el gobierno nacional en medio de la emergencia sanitaria ocasionada por el fenómeno del coronavirus Covid-19.

Contablemente, dichos recursos fueron incorporados al presupuesto de rentas y recursos de capital, en las partidas de Fondo de seguridad ciudadana y Sobretasa bomberil en suma de \$10.500.000.000,00. Igualmente, fueron adicionados en el presupuesto de gastos municipales con destinación a la Secretaría de Desarrollo Social Comunitario cinco mil quinientos millones de pesos (\$5.500.000.000,00) distribuidos en los rubros de Atención integral a adulto mayor, en suma de \$2.700.000.000,00; Mejoramiento de garantías de derechos para las personas, en suma de \$700.000.000,00; Ampliación de las capacidades para superación de la pobreza extrema en Ibagué Tolima, centro oriente, en suma de \$700.000.000,00 y Mejoramiento de la atención de la población pertenecientes a los grupos étnicos que habitan en Ibagué Tolima centro oriente, en suma de \$700-000-000.00.

Así mismo, se adicionó con destino al Fondo Local de Salud la suma de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000,00), en el rubro Apoyo a la emergencia sanitaria por coronavirus Covid-19 Ibagué Tolima, logrando de esta manera armonización contable entre ingresos y gastos.

Se advierte que las cantidades adicionadas al presupuesto, tienen origen en partidas que no afectan ni los gastos de funcionamiento ni de personal del municipio y que su destinación va acorde a las medidas ordenadas por el gobierno nacional para la atención de las necesidades económicas de la población vulnerable y no a otros gastos no contemplados en ellas

Así las cosas, se concluye que el Decreto objeto de análisis se aviene en términos generales al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición, pues se ajusta los criterios de competencia, conexidad y proporcionalidad, razón por la cual, el acto administrativo objeto de análisis se aviene al ordenamiento jurídico, como en efecto se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Finalmente, resulta pertinente recordar que esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados y decididos, por lo que la misma podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad⁵.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

DE C I S I Ó N

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO, el Decreto No. 1000-0221 de 25 de marzo de 2020 por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos expedido por el Alcalde Municipal de Ibagué, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR IMPROCEDENTE el presente control inmediato de legalidad frente a los Decretos No. 1000-0219 de 25 de marzo de 2020 y el No. 1000-0220 de 25 de marzo de 2020 proferidos por el

⁵ Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Rad.: 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Rad.: 2010 – 00196, del 23 de noviembre de 2010, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

Alcalde del Municipio de Ibagué, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes.

CUARTO: Se ordena que por Secretaría se proceda comunicar la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por este mismo medio.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Salva parcialmente voto

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Salva parcialmente voto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, treinta y uno de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00017
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÈ
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETOS 1000-0219, 1000-0220 Y 1000-0221 DE 25 DE MARZO DE 2020
TEMA: MODIFICACIÓN DE PRESUPUESTO

Salvo el voto en cuanto el proyecto dice "**SEGUNDO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el presente control inmediato de legalidad frente a los Decretos No. 1000-0219 de 25 de marzo de 2020 y el No. 1000-0220 de 25 de marzo de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de Ibagué, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia".

Y ello no es cierto ni ajustado a derecho; porque ambos decretos desfacen un yerro monumental de la propia administración ibaguereña que había adoptado decisiones administrativas francamente ilegales pero que estaban arropadas con la presunción de legalidad y acierto que acompaña a los actos administrativos que se dejaban sin efecto, esto es, **1.** el Decreto 1000-0213 de 20 de marzo de 2020 "Por medio del cual se efectúa un traslado presupuestal en el presupuesto de gastos de la vigencia de 2020, en la administración central" y **2.** el Decreto 1000-0214 de 20 de marzo de 2020 "Por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos".

Lo palmario del caso es paradigmático del aquelarre normativo de los Alcaldes, que en tiempos de pandemina se sintieron microestadistas y dieron rueda suelta a la producción normativa que luego, el Gobierno Nacional tuvo a bien perfilar en Decretos legislativos.

Recuérdese que sin no se dejaba sin efectos, con arreglo a un Decreto legislativo, lo paradójico es que se dejaría incólumes los Decretos 1000-0213 de 20 de marzo de 2020 y el Decreto 1000-0214 de 20 de marzo de 2020, adoptados ilegalmente, de cara a

- a. en el ámbito municipal existe una competencia compartida entre el alcalde y Concejo Municipal, para efectos de la aprobación del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital.
- b. la sanción que el alcalde municipal, realizó del Acuerdo de presupuesto aprobado por el Concejo.
- c. la reglamentación que se hizo en el respectivo Decreto de Liquidación del Presupuesto.

Estas acciones, no se pueden hacer en los municipios sin una norma habilitante, el Decreto ley 461, para reorientar el presupuesto de rentas y el de gastos.

- d. en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que el alcalde municipal no puede asumir a motu proprio y para si la competencia que es compartida con el Concejo Municipal -la de modificación del presupuesto-.
- e. la habilitación del Gobierno Nacional -como legislador extraordinario-, para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, dotó de competencias al alcalde para realizar las modificaciones presupuestales necesarias en el nivel territorial, facultad que solo podía desarrollar para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en Ibagué.

Así que si en los Decretos derogados 1000-0213 y 1000-0220, se realizaron traslados presupuestales, sin facultad para ello, pues obviamente introdujeron normas generales, impersonales y abstractas ilegales e inconstitucionales; ello hacía procedente el C. I. de L. de los Decretos derogantes, objeto de estudio en esta causa.

Por lo tanto si era necesario realizar el C. I. de L., porque fueron dictados en ejercicio y desarrollo de un Decreto legislativo para reorientar el presupuesto del 2020 -modificado ilegalmente-, por la vía de dejar sin efectos esos actos administrativos territoriales, y que, de no hacerlo, hubiera dejado medidas claramente ilegales y VIGENTES, adoptadas con los Decretos 1000-0213 de 20 de marzo de 2020 y 1000-0214 de 20 de marzo de 2020.

Por lo tanto no solo era procedente realizar el C. I. de L. de los Decretos, sino necesario, porque de no estudiarse el fondo de estos dos decretos, la

Expediente:

CA-017

31

Medio de control:

Control inmediato de legalidad

Autoridad que emite el acto:

Municipio de Ibagué

inconsistencia del burgomaestre ibaguereño implicaría la inconsistencia de éste mismo Tribunal.

Atentamente,

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

Fecha ut supra.

NOTA ACLARATORIA: El salvamento parcial de voto se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Ibagué, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: CA-0017
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ - TOLIMA
ACTOS ADMINISTRATIVOS:DECRETOS 1000-0219, 1000-0220 Y 1000-0221 DE 25 DE MARZO DE 2020
MAGISTRADO PONENTE: BELISARIO BELTRAN BASTIDAS

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Respetuosamente considero que ha debido declararse la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto de los tres (3) actos administrativos remitidos por la Administración del Municipio de Ibagué contenidos en los Decretos Nos. 1000-0219, 1000-220 y 1000-0221 del 25 de marzo de 2020, y no solo con relación a los dos primeros.

En efecto, la providencia de la que me aparto parcialmente estudia de fondo el Decreto 1000-0221 **“por medio del cual se realiza una adición en el presupuesto de rentas y recursos de capital y de gastos”**, cuando lo correcto, a mi juicio, era igualmente declarar su improcedencia, dado que tal acto administrativo no fue expedido como desarrollo de un Decreto Legislativo en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que atravesó el país, sino como desarrollo de las facultades de las que previamente el Concejo de Ibagué había investido al Alcalde Municipal de Ibagué.

En los considerandos del mentado acto se advierte de manera diáfana que el artículo 11 del Acuerdo 019 del 09 de diciembre de 2019, por medio del cual el Concejo Municipal aprobó el Presupuesto General de Rentas y Recursos de

Capital y Gastos del Municipio de Ibagué para la Vigencia Fiscal del año 2020, facultó durante la vigencia fiscal del 2020, **al Alcalde para que incorporara al Presupuesto de Rentas, recursos de Capital y Gastos**; de manera que no era necesario un acto legislativo para que el burgomaestre pudiera hacer las adiciones presupuestales que considerara necesarias con el fin de atender las nuevas necesidades del ente territorial.

Así las cosas, si bien el Gobierno Nacional expidió el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, con el cual facultó a los gobernadores y alcaldes para que de manera directa, es decir, sin solicitar autorización a las asambleas y concejos municipales, reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; en el caso particular de Ibagué, tales facultades ya habían sido otorgadas al mandatario local por el órgano competente (Concejo Municipal) a través del Acuerdo 019 del 09 de diciembre de 2019, motivo por el cual no se reúnen los taxativos requisitos de procedencia frente al Decreto 1000-0221 del 25 de marzo de 2020 y así debió declararse.

De esta manera dejó expuestos los motivos que me llevan a salvar voto parcial en el *sub lite*.

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRIGUEZ
MAGISTRADO**

Firmado Por:

**CARLOS ARTURO ARTURO MENDIETA RODRIGUEZ RODRIGUEZ
MAGISTRADO**

MAGISTRADO DEL TRIBUNAL 4 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE IBAGUE-TOLIMA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

a2e970ae003243628acf65ebbebce3cd32fc6351473343a935f2285d04a0cdf7

Documento generado en 31/07/2020 03:50:03 p.m.