

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: CA-00256
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ- TOLIMA
Acto administrativo: Decreto 1000-0255 del 16 de abril 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”*

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a realizar el control automático de legalidad del Decreto 1000-0255 del 16 de abril de 2020 del 25 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”*, conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el artículo 151 numeral 14¹ y el numeral 1^o del artículo 185² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de mayo de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto 1000-0255 del 16 de abril de 2020 proveniente del Municipio de Ibagué - Tolima (secuencia 878).
2. Con providencia del 12 de mayo de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto, ordenó la publicación de un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web del Municipio de Ibagué, invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, a la Contraloría Departamental del Tolima, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a los Ministerios del Interior, de

¹ Artículo 151.- Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia
(...)

14. Del 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, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.”

² Trámite del control inmediato de legalidad de actos “Artículo 185 “ (...) 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la Sala Plena.”

Salud y de Hacienda a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad territorial que allegara todos los antecedentes administrativos; y finalmente se dispuso correr traslado al Ministerio Público para emitir concepto.

3. El 13 de mayo de 2020 se surtieron las notificaciones personales a los vinculados, al Municipio de Ibagué y al Procurador Judicial Delegado ante esta Corporación. En la misma fecha se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4. El Ministerio de Hacienda a través de oficio Radicado: 2-2020-021390 del 27 de mayo de 2020 rindió concepto.

5. El Procurador 163 Judicial II Administrativo presentó concepto.

6. El 11 de junio de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

II. TEXTO DEL DECRETO Y JUSTIFICACIÓN DE SU EXPEDICIÓN

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el Decreto 1000-0255 del 16 de abril de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Ibagué, cuyo texto es el siguiente:

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 DE IBAGUÉ

En uso de sus facultades legales, en especial las contenidas en los Decretos 461 y 512 de 2020.

CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, 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.

Que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Que mediante Decreto 1000 0204 del 17 de marzo de 2020, " 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, "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 República 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 mediante Decreto 1000 0231 del 31 de marzo de 2020, "Crea El Fondo Cuenta Para La Atención De La Calamidad Publica Ocasionada Por El Covid-19 -FONDO COVID- En El Municipio De Ibagué Y Se Toman Otras Determinaciones".

Que en virtud a la emergencia ocasionada por el coronavirus COVID-19, se hace necesario fortalecer el proyecto de inversión denominado "APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUÉ- TOLIMA-FONDO COVID".

Que es importante resaltar, que el artículo 1° del Decreto 461 de 2020, facultó a los Alcaldes para, entre otras, realicen las “operaciones presupuestales a que haya lugar”, como bien lo puede ser la creación de un fondo cuenta especial para la atención de la calamidad pública, y consecuentemente, una partida presupuestal, cuya denominación refiera a la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID 19.

Que de acuerdo con las consideraciones dispuestas por la Oficina Jurídica en Memorando 1030-11805 del 26 de marzo de 2020; las normas presupuestales aplicables a la presente situación sanitaria, son las previstas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, donde establece que, “con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacerlos traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente”, el artículo 17 del Acuerdo Municipal 0019 del 2019 que remite al artículo 83 del Decreto 111 de 1996 y el Decreto 461 de 2020, por lo que, son estas, y no otras, el fundamento técnico de las modificaciones presupuestales que se realicen para conjurar la situación originada por el COVID 19 en nuestra ciudad, por lo que el derrotero para verificar su procedencia legal no será, la coherencia de las mismas con las actividades seleccionadas como viables en el Banco Municipal de Programas y Proyectos.

Que mediante Decreto 512 del 02 de abril de 2020, el Presidente de la República de Colombia “autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Que mediante Decreto 1000 0235 del 03 de abril de 2020, este Despacho ordena en su Artículo 1° “... al Grupo de Presupuesto demarcar en los rubros del Gasto los créditos extraordinarios que atenderán la ejecución de recursos que sean necesarios para atender la emergencia sanitaria, social y económica ocasionada por el coronavirus COVID 19 en la ciudad de Ibagué...”, y en su Artículo 2°, entre otras cosas, delegar la Ordenación del Gasto de los recursos de que trata el Fondo Cuenta a las Secretarías de Salud y Desarrollo Social Comunitario respectivamente, y de acuerdo con sus competencias, así mismo, que los recursos del Fondo, se ejecutarán en el proyecto denominado **“APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUÉ-TOLIMA”**.

Que atendiendo la solicitud de incorporación de recursos radicada el 16 de abril de 2020, suscrita por las Secretarías de Salud y Desarrollo Social Comunitario.

Que el Director de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda expidió el certificado de Traslado Presupuestal 1310-006 del 16 de abril de 2020.

Que por lo anteriormente expuesto,

DECRETA:

Artículo Primero: Declarar disponible para ser contracreditada y trasladada, de la manera que se indica a continuación la suma de SIETE MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (**\$7,699,674,000**), así:

CONTRACREDITO

2	GASTOS	7,699,674,000
208	SECRETARIA DE GOBIERNO	2,565,000,000
2083	INVERSION	2,565,000,000
2083028	FONDO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA FONSECON	1,465,000,000
208302808	ICDE PROPIOS 5% CONTRATOS DE OBRA PUBLICA FONSECON	1,465,000,000
208302808106	IMPLEMENTACION DE PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD CONVIVENCIA	1,465,000,000
2083035	PROGRAMA CONTROL DEL ESPACIO PUBLICO Y URBANO PARA UNA CIUDAD ORGANIZADA	1,100,000,000
208303502	ICDE PROPIOS DELINEACION URBANA	1,100,000,000
208303502119	CONTROL URBANO	1,100,000,000
216	SECRETARIA DE CULTURA	1,434,674,000
2163	INVERSION	

		1,434,674,000
2163082	PROGRAMA IBAGUE CAPITAL MUSICAL DE COLOMBIA, CON MEMORIA, IDENTIDAD Y DESARROLLO CULTURAL.	1,082,674,000
216308205	ICDE PROPIOS ESTAMPILLA PROCULTURA	1,082,674,000
216308205289	IBAGUE CAPITAL MUSICAL CON MEMORIA, IDENTIDAD Y DESARROLLO CULTURAL	1,082,674,000
2163083	PROGRAMA IBAGUE CON FORMACION, COMUNICACION Y GESTION CULTURAL PARA LA PARTICIPACION SOCIAL LA PAZ Y LA CONVIVENCIA.	132,000,000
216308305	ICDE PROPIOS ESTAMPILLA PROCULTURA	132,000,000
216308305294	MANTENIMIENTO Y OPERACION EFAC	132,000,000
2163084	PROGRAMA MEJORES EQUIPAMIENTOS PARA LA CULTURA Y EL ARTE.	220,000,000
216308405	ICDE PROPIOS ESTAMPILLA PROCULTURA	220,000,000
216308405300	RED MUNICIPAL DE BIBLIOTECAS	220,000,000
221	SECRETARIA DE AMBIENTE Y GESTION DEL RIESGO	5,160,000,000
2213	INVERSION	3,700,000,000
2213100	PROGRAMA MANEJO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES EN EL MUNICIPIO	3,260,000,000
221310002	ICDE PROPIOS DELINEACION URBANA	660,000,000
221310002398	PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES EN ZONAS RURALES Y URBANAS EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE	660,000,000
221310007	ICDE PROPIOS SOBRETASA BOMBERIL	2,600,000,000
221310007399	MEJORAMIENTO EN LA PRESTACION DEL SERVICIO BOMBERIL EN EL	2,600,000,000

	MUNICIPIO DE IBAGUE	
2213107	PROGRAMA IBAGUE, CON ESPACIOS VERDES	440,000,000
221310702	ICDE PROPIOS DELINEACION URBANA	440,000,000
221310702411	CONSERVACION ESPACIOS VERDES EN IBAGUE TOLIMA	440,000,000

Artículo Segundo: Con base en el Contracredito del artículo anterior efectúese el siguiente crédito en el Presupuesto de Inversión del Sector Central, así:

CREDITO

2	GASTOS	7,699,674,000
217	SECRETARIA DE SALUD	7,699,674,000
2173	INVERSION	7,699,674,000
2173089	OTROS PROGRAMAS	7,699,674,000
217308902	ICDE PROPIOS DELINEACION URBANA	2,200,000,000
217308902583	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA-FONDO COVID	2,200,000,000
217308905	ICDE PROPIOS ESTAMPILLA PROCULTURA	1,434,674,000
217308905585	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA-FONDO COVID	1,434,674,000
217308907	ICDE PROPIOS SOBRETASA BOMBERIL	2,600,000,000
217308907586	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA-FONDO COVID	2,600,000,000
217308908	ICDE PROPIOS 5% CONTRATOS DE OBRA PUBLICA FONSECON	1,465,000,000
217308908597	APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 IBAGUE-TOLIMA-FONDO COVID	1,465,000,000

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: Comuníquese a las Secretarías de Salud y Desarrollo Social Comunitario para lo de su competencia.

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

III. INTERVENCIONES

3.1. Ministerio de Hacienda

Con oficio Radicado: 2-2020-021390 del 27 de mayo de 2020 la cartera ministerial indicó que el inciso primero del artículo 1 del Decreto 461 de 2020, facultó a gobernadores y alcaldes para que mediante Decreto, es decir, sin la autorización de las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, reorienten las rentas de destinación específica establecidas por Ley, Ordenanza o Acuerdo, sobre las que no recaigan compromisos adquiridos, con el fin de financiar los gastos que en ejercicio de sus competencias deban ejecutar para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República mediante el Decreto Ley 417 de 2020.

En el párrafo 2 del artículo 1 se estipuló que las facultades otorgadas a gobernadores y alcaldes para reorientar rentas, en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política.

2. Para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de la reorientación de rentas.

Refirió que la autorización otorgada a los gobernadores y alcaldes en el inciso tercero del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020 y en el artículo 1 del Decreto 512 de 2020, para efectuar por Decreto, es decir, sin acudir a las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, adiciones, traslados y modificaciones presupuestales, está limitada a los recursos provenientes de rentas cuya destinación específica se haya dado en la Ley, ordenanza o acuerdo y que, en aplicación del inciso primero del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, hayan sido reorientadas por el gobernador o alcalde como fuente de financiación de las acciones adoptadas en ejercicio de las competencias asignadas constitucional y legalmente a las entidades territoriales para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco del Decreto Ley 417 de 2020.

A su juicio en el sub lite está probado que:

- El 17 de marzo de 2020 el Alcalde de Ibagué expidió el Decreto 1000-0204 por el cual declaró en el municipio la "Calamidad Pública" derivada de la

situación del COVID -19 causa eficiente de la expedición del Decreto Legislativo 417 de 2020.

- El 17 de marzo de 2020 el Alcalde de Ibagué expidió el Decreto 1000-0205 por el cual declaró la Urgencia Manifiesta para conjurar las situaciones excepcionales producto del COVID – 19.
- El 31 de marzo de 2020 el Alcalde de Ibagué expidió el Decreto 1000-0231 por el cual crea el Fondo Cuenta para atender la Calamidad Pública ocasionada por el COVID – 19.
- El 3 de abril de 2020 el Alcalde de Ibagué expidió el Decreto 1000-0235 por el cual ordenó la demarcación de los rubros presupuestales de gasto que atenderán la ejecución de los recursos necesarios para atender la emergencia producto del COVID – 19 y, fijar la competencia para ejecutar los recursos objeto de traslado en el Proyecto Apoyo a la Emergencia Sanitaria por Coronavirus COVID – 19 en Ibagué – Tolima.
- Que se ha surtido la solicitud de incorporación de los recursos objeto de traslado por parte de las secretarías de Salud y Desarrollo Social.
- Que el Director de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de Ibagué – Tolima ha expedido el correspondiente Certificado de Traslado Presupuestal.

Una vez surtido el procedimiento reseñado con anterioridad y con base en la normativa aplicable para la situación objeto de examen, en los artículos Primero y Segundo del Decreto 1000-0255 se declara la disponibilidad para ser contracreditada y trasladada de la suma de \$7.699.674.000 moneda corriente y, efectuar el crédito correspondiente por la misma suma en el Presupuesto de Inversión del Sector Central, respectivamente.

Bajo estas premisas concluye que la fundamentación del Decreto 1000-0255 de 2020, guarda plena identidad con el espíritu, finalidad y contenido puntual de la situación excepcional que derivó en la Declaratoria de Emergencia, así como con los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020 expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en la Ley 137 de 1994 y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que goza por demás, de la presunción de legalidad prevista en el artículo 88 del C.P.A.C.A.

3.2. Concepto Ministerio Público

En su escrito de intervención, el Procurador 163 Judicial II precisó que estamos frente a un acto administrativo de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de éste.

Indicó que el acto fue expedido por el alcalde del Municipio de Ibagué (Tolima) en ejercicio de la función administrativa de la cual es titular y durante del Estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020.

Con relación al tercer requisito consistente en que la medida corresponda al desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, a su juicio se cumple, toda vez que el acto objeto de control desarrolla lo dispuesto en el Decreto 461 del 22 de marzo 2020 y en el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, que cumplen con la condición de ser decretos legislativos.

Frente al análisis material de legalidad señaló que el Decreto 461 de 2020, autoriza a las entidades territoriales para que en el marco de su autonomía, reoriente el destino de rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tengan una destinación específica, atendiendo la necesidad inmediata de contar con recursos para atender la crisis sanitaria. Así mismo, dada la afectación al empleo público y de las actividades comerciales y empresariales, facultad a Gobernadores y Alcaldes para que directamente reduzcan las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales. Finaliza señalando que dichas facultades solo podrán ejercerse durante el término de la emergencia sanitaria y que su uso en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Refiere que, a su vez el Decreto 512 de 2020 autoriza a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, eran necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica, precisando que dichas facultades solo podrán ejercerse durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Expone que del contenido de la norma territorial materia de análisis, la misma hace mención a los Decretos 461 y 512 de 2020 y en ella se efectúa un contraacredito de los rubros descritos en la norma analizada con el fin de acreditar el denominado “apoyo a la emergencia sanitaria por el coronavirus covi 19 ibagué Tolima fondo covid en cuantía de siete mil millones seiscientos noventa y nueve mil seiscientos setenta y cuatro pesos (\$7.699.674.000).

Concluye que bajo esa exclusiva óptica, el decreto analizado no sería ilegal, pues se ajusta a los parámetros de los decretos 461 y 512 de 2020 dado que no se evidencia que se trate de rentas cuya destinación específica sea establecida por la Constitución Política, además que los traslados presupuestales tienen como destinación acreditar rubros relacionados con la atención de la emergencia generada por el covid -19, presupuesto material exigido por las normas superiores en que debe fundarse.

Adicional a ello precisó que se cumple con el presupuesto temporal exigido por los mencionados decretos, pues si bien el primero (461) señala que las facultades allí asignadas pueden ejercerse en el marco de la emergencia sanitaria y, por el contrario, el 512 frente a las potestades allí consagradas establece como límite temporal el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, conceptos claramente

diferentes, en uno y otro caso, el decreto analizado fue expedido en el ámbito temporal autorizado en cualquiera de las dos normas.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. De los estados de excepción.

La Constitución Política de 1991 consagra tres estados de excepción: el estado de guerra exterior (art. 212), el estado de conmoción interior (art. 213) y el estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215).

Los estados de excepción previstos en la Constitución son regímenes especiales concebidos para enfrentar situaciones de anormalidad institucional que requieren de medidas extraordinarias por parte de las autoridades estatales; al acudir a estos mecanismos de excepción, se produce una alteración del reparto ordinario de competencias normativas, como quiera que con su declaratoria el Presidente de la República queda habilitado para expedir normas con fuerza de ley orientadas a la conjuración de la crisis.

Este mecanismo está diseñado para otorgar al Gobierno las herramientas necesarias para hacer frente a aquellas situaciones de crisis respecto de las cuales los mecanismos ordinarios suministrados por el poder de policía resulten ineficaces. La Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de carácter excepcional, para alcanzar la salvaguarda de intereses superiores, permitiendo desde la limitación de algunos derechos fundamentales, hasta la suspensión, derogación o modificación de disposiciones legales, según fuere el caso, siempre que las determinaciones correspondientes guarden una relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y que resulten proporcionales a las circunstancias que pretenden afrontar.

Ahora bien, el Estado de Emergencia, como modalidad de estado de excepción, brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. Específicamente el artículo 215 Superior señala:

*“**ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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 el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las

medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso 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.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.*

Conforme al texto constitucional, para garantizar el buen uso del Estado de Emergencia, se deben cumplir unos requisitos formales y unos presupuestos materiales, predicables de los decretos declaratorios y de los decretos legislativos de desarrollo.

Es así que el Gobierno debe declarar la emergencia cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; la declaratoria de emergencia debe limitarse a periodos hasta de treinta días y un acumulado de hasta noventa en el año calendario; y se impone que la declaratoria y los decretos de desarrollo no sean suscritos solamente por el Presidente, sino también, por todos sus ministros; **los decretos que se expidan en virtud de dicha declaratoria deben referirse a materias directa y específicamente relacionadas con el estado de emergencia** y aunque se pueden establecer nuevos tributos o modificar los existentes, estas

medidas dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Igualmente en contexto con la Ley 137 de 1997 "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*", se preserva la exigibilidad de ciertos derechos incluso durante los estados de excepción³, se proscribe la suspensión de derechos, la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, y se prohíbe suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento⁴, o desmejorar los derechos sociales de los trabajadores⁵.

4.2. Características de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción

Como se ha venido decantando, al amparo de los estados de excepción -incluido el de la emergencia económica o social-, el Gobierno Nacional expide dos clases de normas: *i)* El decreto que declara el estado de excepción –que es un solo decreto-, y *ii)* todos aquellos decretos legislativos que lo desarrollan, adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis. Estos últimos son los llamados a suspender las leyes que les sean incompatibles –tal como lo disponen los arts. 212 y 213 de la Constitución Política- o a derogarlos, como ocurre con la emergencia económica.

El Honorable Consejo en reciente providencia del 4 de mayo de 2020 con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ⁶, tuvo oportunidad de referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, y ante la pertinencia para resolver el presente asunto, la Sala se permite transcribir:

“- En cuanto a su forma

³ Ley 137 de 1994, **Artículo 4°**. *Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.*

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

Parágrafo 1. *Garantía de la libre y pacífica actividad política. Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.*

Parágrafo 2°. *Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica.*

⁴ Ley 137 de 1994, Art. 15.

⁵ Constitución Política, Art. 215.

⁶ Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00.

(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.*

- Respetto 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.*

Y frente a las características específicas de los decretos legislativos, la Alta Corporación señaló:

(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.”

4.3. Del control inmediato de legalidad

El marco normativo que regula los estados de excepción, como lo mencionó nuestro órgano de cierre jurisdiccional en la providencia citada previamente, dispuso una serie de controles tanto de orden político⁷ como de tipo jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, pasando por los decretos legislativos que lo desarrollan, hasta las determinaciones adoptadas por otras autoridades con el fin de concretar, en cuanto ello resultare necesario, los cursos de acción trazados en los decretos legislativos proferidos al amparo de las facultades derivadas de la invocación del régimen extraordinario⁸.

Es así que, en lo referente al control jurídico, el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política establece que “*El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad...*”, motivo por el cual, tanto el control del decreto que declara el estado de excepción como de todos aquellos decretos legislativos que lo desarrollen, corresponde a la Corte Constitucional.

Además de los decretos legislativos que le siguen al que declara un estado de excepción, las autoridades nacionales y territoriales, expiden reglamentos para hacer aún más concretas las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, en aras de superar las circunstancias que lo provocaron. Estos actos administrativos son objeto de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que a la letra reza⁹:

⁷Lo realiza el Congreso de la República 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.

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación numero: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL.

⁹ Disposición que a su vez fue replicada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo artículo 136.

“Artículo 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 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.” (Subraya fuera del texto original)

En relación con los propósitos del anotado control automático de legalidad, la Corte Constitucional, al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, concluyó¹⁰:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales” (subrayas fuera del texto original).

A partir de la claridad del canon legal en cita, se puede concluir que el control judicial excepcional debe cumplir los siguientes requisitos de procedibilidad:

- i)* Debe ser expedido por una autoridad del orden nacional, departamental o territorial (factor subjetivo de autoría).
- ii)* Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general (factor de objeto).
- iii)* Debe ser dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante un estado de excepción (factor de motivación o causa).

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad frente al acto administrativo estudiado, pues a falta de alguno, el mecanismo de revisión resultaría improcedente, dado que es un control taxativo. A esta conclusión igualmente ha

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994; Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

arribado de manera pacífica y reiterada la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos¹¹.

En igual sentido, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha identificado las siguientes características en el control de legalidad que le corresponde a esta jurisdicción así¹²:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos **proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos**. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Lo anterior no obsta para que, sin perjuicio de la cosa juzgada relativa, el acto que ha pasado por este examen automático sea susceptible del control de legalidad

¹¹ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 2 de noviembre de 1999; M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.
- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.-
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.
- Del 23 de noviembre de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio Rad.: 2010 – 00196.
- Del 23 de noviembre de 2010 M.P. Rafael e. Ostau de Lafont Pianeta, expediente No. 2010-00347

Igualmente ver los autos:

- Del 3 de abril de 2020 M.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00
- Del 21 de abril de 2020 M.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS radicado 11001-03-15-000-2020-01190-00.
- Del 22 de abril de 2020 M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01166-0.
- Del 4 de mayo de 2020 M.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00.

¹² Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

normal u ordinario, puesto que el control automático en comento no le quita su condición de acto administrativo, ni le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario que a la jurisdicción contencioso administrativa le está dado por la Constitución Política y la ley¹³.

4.4. De la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la pandemia del Covid 19,

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad covid-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que a tal fecha 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 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social, en ejercicio de las facultades del artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad y mitigar sus efectos.

Posteriormente, el señor presidente de la República junto con todos sus Ministros, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, con el fin de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los colombianos y evitar una mayor propagación del COVID-19, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país. Según las consideraciones del Decreto en mención, las facultades fueron otorgadas concretamente para:

- ❖ Disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización, del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales, a título de préstamo o cualquier otro que requiera,
- ❖ La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME;
- ❖ Implementar la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal, y permitir a la Nación emitir títulos

¹³ CONSEJO DE ESTADOSALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República

- ❖ Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.
- ❖ Crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.
- ❖ Adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal y aquellas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.
- ❖ Implementar las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular para otorgar beneficios tributarios y financieros.
- ❖ Buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.
- ❖ Fortalecer las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones.
- ❖ Expedir normas que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.
- ❖ Expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.
- ❖ Expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa
- ❖ Flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.

- ❖ Acudir al procedimiento de contratación directa.

- ❖ Autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA.

- ❖ Modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

- ❖ Adoptar las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

4.5. Caso concreto

Descendiendo al *sub examine*, corresponde a la Sala Plena verificar, en primer lugar, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 1000-255 del 16 de abril de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Ibagué, para luego, de superarse tal examen, adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

4.5.1. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

- Factor subjetivo de autoría.

El multicitado Decreto 1000-255 del 16 de abril de 2020 fue expedida por el Alcalde Municipal de Ibagué, entidad territorial que integra el Departamento del Tolima, de manera que se cumple el primer presupuesto, esto es, que hayan sido proferido por una autoridad del orden territorial.

- Factor de objeto.

El acto administrativo allegado no tiene un destinatario específico, particular o concreto, sino que en él se define una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con el segundo presupuesto.

- Factor de motivación o causa.

El control inmediato de legalidad de un acto, supone que el mismo haya sido proferido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción.

En efecto, como consecuencia del Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional declarado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020, el 22 de marzo de 2020 fue expedido el Decreto Legislativo No. 461, con el cual facultó a los gobernadores y alcaldes para que reorientaran las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de

llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales generadas por la pandemia del Coronavirus Covid-19.

De esta manera el Presidente junto con todos sus ministros modificó temporalmente la normativa presupuestal ordinaria que exige que para reorientar el destino de las rentas los gobernadores y alcaldes deben acudir previamente a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales, permitiendo que lo hagan directamente, dada la inmediatez con la que se requieren los recursos.

En igual sentido el 2 de abril de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 512 con el que autorizó a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, eran necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta en el Decreto 417 de 2020.

Fueron justamente estas disposiciones legislativas las que sirvieron de fundamento del acto administrativo analizado en el sub examine, de manera que se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad, siendo procedente adelantar el examen de fondo.

4.5.2. De los requisitos formales y materiales del Decreto 1000-0255 del 16 de abril de 2020.

- Competencia de la autoridad que lo expide

El acto administrativo analizado aparece firmado por el Alcalde Municipal de Ibagué como jefe de la administración local, conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994, que a la letra reza:

“ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO. En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”

Así mismo encontramos que el ordenamiento constitucional y legal colombiano impone a los servidores públicos y concretamente a los Alcaldes una serie de responsabilidades con el fin de asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo. Los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política preceptúan:

“ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás

derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

ARTICULO 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

ARTICULO 315. *Son atribuciones del alcalde:*

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)”

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” señala¹⁴:

“ARTÍCULO 91. FUNCIONES. *Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.”

(...)” (Subraya la Sala)

El artículo 12 de la Ley 1523 de 2012¹⁵ que menciona que los Gobernadores y Alcaldes, son “conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”.

¹⁴ Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

¹⁵ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

El artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” dispone:

“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
- 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*
- 3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*
- 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*
- 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*
- 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
- 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
- 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*
- 9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*
- 10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.*
- 11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.” (Subraya fuera del texto original)

Este marco normativo denota diáfananamente la competencia que ostenta el Alcalde Municipal de Ibagué – Tolima para expedir el acto administrativo objeto de revisión en las presentes diligencias.

Adicionalmente, y aunque se trata de formalidades no sustanciales, se advierte que el Decreto *sub examine* tiene elementos que facilitan su individualización como son: número, fecha y el acápite que enuncia su objeto, la autoridad que lo expide, la identificación de las facultades que se ejercen, las consideraciones con unidad de materia al asunto que se trata y la parte resolutive.

- Conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción

La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo al Consejo de Estado y Tribunales Administrativos, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo¹⁶.

De cara al *sub lite*, advierte la Colegiatura que el Presidente de la República con todos sus Ministros, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

“Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que lo expuesto anteriormente evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, los cuales presentan actualmente una tasa promedio de contagio de 0,026% de su población total (esta tasa de contagio sería equivalente a 13,097 casos en el país). En consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

(...)

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH Bogotá D. C., ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014) Radicación numero: 11001-03-15-000-2011-01127-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: DECRETO 2962 DE 2011.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.

(...)

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

- **Medidas**

(...)

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia."

Como desarrollo de estos mandatos, se expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 en el que se señaló que los efectos económicos negativos generados por el nuevo Coronavirus Covid-19, requieren la atención y concurso de las entidades territoriales a través de la adopción de medidas extraordinarias, que contribuyan a financiar las acciones para enfrentar las consecuencias adversas, y al existir dentro del ordenamiento limitaciones presupuestales que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos, se justifica su modificación para que los gobernadores y alcaldes lo puedan hacer directamente, esto es, sin acudir a las asambleas departamentales o a los concejos municipales a solicitar autorización.

Igualmente el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020 con el cual facultó a los gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, con el fin de atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Es así entonces que se facultó a las autoridades territoriales para: i) Darle un nuevo destino aquellas rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tengan una destinación específica, siempre que no tengan rango constitucional y ii) realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, con el único propósito de para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica generada a raíz de la pandemia.

Es decir, efectivamente el Decreto 1000-0256 del 16 de abril de 2020 a través del cual el Alcalde Municipal de Ibagué, contracredito la partida de gastos del presupuesto general del año 2020 por valor de \$7.699.674.000, para destinar recursos para el apoyo a la emergencia sanitaria por coronavirus Covid 19- Fondo Covid, desarrollando con ello los objetivos dispuestos por el Gobierno Nacional en los Decretos 417, 461 y 512 de 2020; de manera que resulta conexo a las medidas que en materia presupuestal adoptó la autoridad nacional para hacer frente de forma eficiente a los impactos generados por la Pandemia Covid 19, además de no involucrar rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política¹⁷.

- ***La proporcionalidad y el carácter transitorio de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos 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.

La medida adoptada en el multicitado Decreto le permite destinar recursos a la atención inmediata de la emergencia sin tener que solicitar de manera preliminar a la autorización del Concejo Municipal de Ibagué. Su proporcionalidad, a juicio de la Colegiatura, se justifica en la necesidad de apropiar rápidamente dineros que permitan morigerar los impactos económicos y sociales producto de la emergencia sanitaria en la población de Ibagué. Se consolida entonces como un instrumento efectivo con el fin de enfrentar la situación de crisis sanitaria que aqueja el territorio nacional y a la generalidad del globo terráqueo.

Y finalmente se cumple con el presupuesto temporal exigido, pues el Decreto 1000-0255 fue proferido en vigencia de la Emergencia Económica Social y Ecológica ordenada en el Decreto 417 de 2020 , así como de la Emergencia

¹⁷“ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.”

Sanitaria dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social en Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020¹⁸, extremos temporales autorizados por los Decretos Legislativos 461 y 512 de 2020, sumado al hecho que estamos frente a un tema de presupuesto cuya vigencia es anual, lo que supone que los movimientos decretados surten efectos a lo largo de la vigencia 2020, a hasta que se agoten los recursos acreditados, siempre y cuando ello ocurra antes el 31 de diciembre de 2020.

Así las cosas, la Colegiatura 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, proporcionalidad y transitoriedad; motivo por el cual se declarará su legalidad.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero: Declarar la legalidad del Decreto No. 1000-0255 del 16 de abril de 2020, expedida por el Alcalde Municipal de Ibagué – Tolima, “*Por medio del cual se efectúa un Traslado Presupuestal en el Presupuesto de Gastos de la vigencia de 2020, en la Administración Central*”, conforme las razones expuestas en parte considerativa de esta providencia.

Segundo: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados, por lo que el acto administrativo aquí estudiado puede ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios contemplados para el efecto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Tercero: Por Secretaría notifíquese la presente decisión al Municipio de Ibagué - Tolima y al agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Igualmente comuníquese esta decisión en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el portal habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura para los medios de control inmediatos de legalidad.

Cuarto: En firme esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

Conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y los acuerdos PCSJA20- 11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se han tomado medidas

¹⁸ La cual inicialmente iría hasta el 31 de mayo de 2020, no obstante, fue prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020 mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020.

por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notificará a los interesados por el mismo medio.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA