

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00174**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUE, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO No.231 DE 31 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID19 - FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES**

DECRETO 235 DE 3 DE ABRIL DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DEL DECRETO No 231 DE 2020

Procede la Sala Plena de esta corporación Judicial, a pronunciarse respecto a la aplicación del control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente al **Decreto No.231 de 31 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ibagué, **“Por medio del cual se crea una cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID 19 -fondo covid- en el Municipio de Ibagué y se toman otras determinaciones.”** Al igual que la modificación efectuada a través del **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020 “Por medio del cual se modifican los artículos 4 y 5 del decreto No 231 de 2020”**

ANTECEDENTES

El día **15 de abril de 2020**, se recibieron en la oficina de reparto, remitidos por el municipio de Ibagué el **Decreto No.231 de 31 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ibagué, **“Por medio del cual se crea una cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID 19 -fondo covid- en el Municipio de Ibagué y se toman otras determinaciones,”** y la modificación efectuada a través del **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020 “Por medio del cual se modifican los artículos 4 y 5 del decreto No 231 de 2020”** para que se realice sobre estos actos administrativos el control inmediato de legalidad por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (Acta individual de reparto, fl. 2).

I. ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituyen el **Decreto No.231 de 31 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ibagué, **“Por medio del cual se crea una cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el covid19 -fondo covid- en el Municipio de**

Ibagué y se toman otras determinaciones” y su modificación efectuada mediante el **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020 “Por medio del cual se modifican los artículos 4 y 5 del decreto No 231 de 2020”** cuyos textos son del siguiente tenor (fls. 3 a 18 del expediente)

**“DECRETO No. 231 DE 2020
(31 DE MARZO)**

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID-19 -FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”

EL ALCALDE DE IBAGUE

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial conforme a lo dispuesto por el Decreto No. 417 de 2020, el Decreto legislativo No. 461 de 22 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO

Que, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta en el Decreto Nacional 417 de 2020, se expidió el Decreto legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, el cual, en su artículo 1º facultó a los Gobernadores y Alcaldes para “para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia...”. En el mismo sentido, facultó que estas autoridades realizarán las “adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar...”, encaminados a conjurar la emergencia.

Que la anterior facultad se otorgó de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del decreto legislativo, que menciona; “se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuaciones circunstanciales señaladas en el Decreto 417 de 2020”, y por ello, consideró que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria”.

Que con el propósito de orientar de manera óptima el procedimiento presupuestal para la incorporación de recursos de reorientación de las rentas de destinación específica y otros ingresos, que van a ser orientados para llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia, y caso del municipio, la declaratoria de urgencia manifiesta con ocasión al Coronavirus COVID 19, se hace necesario crear un fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 - FONDO COVID- en el Municipio de Ibagué.

Que la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Ibagué, prevista en el Decreto 1000-205 del 2020 y del Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico Decreto Nacional 417 de 2020, conlleva a la necesidad que la Secretaria de Hacienda a través de su Grupo de Presupuesto, pueda crear “rubros presupuestales”, adicionales, cuya denominación se enmarquen en la reorientación de las rentas de destinación específica y otros ingresos, para atender la emergencia ocasionada por el Coronavirus COVID 19.

Que de conformidad con el literal b) del artículo 53 del Acuerdo No. 00062 de 1998 Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Ibagué, un crédito adicional, “es la adición destinada a constituir conceptos no previstos en el Presupuesto inicialmente aprobado” los cuales en los

términos del artículo 55 de este mismo estatuto podrán ser "supplemental o extraordinario", y podrán ser financiados con recursos del balance.

Que para el Consejo de Estado, las adiciones al presupuesto o créditos adicionales sirven para "aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley y serán créditos extraordinarios "cuando se crea una partida".

Que teniendo en cuenta que el Presidente de la República en el marco del estado de emergencia nacional, autorizó en el Decreto 461 de 2020 la destinación de rentas específicas para atender la emergencia originada con ocasión al Coronavirus COVID 19, en consideración de la Oficina Jurídica Memorando 1030-11805 del 26 de marzo de 2020, se ha autorizado la creación de un nuevo servicio, por lo cual, a título de crédito extraordinario, se podrá crear una partida presupuestal que tenga como objeto la atención de esta emergencia y que llevará a que se cree un rubro presupuestal para el FONDO COVID.

Que es importante resaltar, que el artículo 1^o del Decreto 461 de 2020, facultó al Alcalde para, entre otras, realice 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, 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 por lo anterior y dada la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución en el marco de la emergencia sanitaria que atraviesa el país, y atendiendo la facultad otorgada en el artículo 1^o del Decreto 461 de 2020 para realizar diferentes operaciones presupuestales, este despacho, creará un crédito extraordinario en el presupuesto denominado FONDO COVID, como una medida presupuestal que contribuirá a conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria, y el cual se apropiara de los recursos que legalmente se destine a este.

Que en mérito de lo expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: CRÉESE el fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el Coronavirus COVID-19 -FONDO COVID- en el presupuesto del Municipio de Ibagué vigencia 2020.

ARTICULO SEGUNDO: RECURSOS DEL FONDO. El FONDO COVID será alimentado con recursos propios de libre destinación, recursos de reorientación de las rentas de destinación específica, recursos provenientes de donaciones, recursos del Gobierno Nacional, recursos de cooperación internacional, y los demás que sean destinados a la atención de la calamidad pública producto de la emergencia sanitaria.

PARÁGRAFO: Los recursos incorporados y reorientados en el Decreto 1000-0221 del 25 de marzo de 2020, hacen parte del presente fondo.

ARTICULO TERCERO: DE LOS GASTOS QUE SE PUEDEN ASUMIR CON CARGO AL FONDO. Los recursos del Fondo Cuenta serán destinados exclusivamente a financiar medidas tendientes a contribuir a conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos del Coronavirus COVID 19 en el Municipio de Ibagué.

ARTICULO CUARTO: ORDENAR la creación de un rubro presupuestal dentro del presupuesto general de rentas y recursos de capital y gastos del Municipio de Ibagué para la vigencia fiscal del año 2020, para el fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID-

ARTICULO QUINTO. ORDENACIÓN DEL GASTO. Delegar en el Secretario de Planeación la Ordenación del gasto del Fondo Cuenta que por el presente acto se crea

De acuerdo con la naturaleza del compromiso, la supervisión estará a cargo de la Secretaría ejecutora.

ARTÍCULO SEXTO. COMUNICAR el Presente Decreto, a todas las Secretarías de Despacho para su conocimiento.

ARTICULO SÉPTIMO. COMUNICAR el presente Decreto, al Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda Municipal, para lo de su competencia.

ARTICULO OCTAVO. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de su publicación.

DECRETO No. 1000-0235 DE 2020

(03 DE ABRIL)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4º Y 5º DEL DECRETO 1000-0231 DE 2020"

EL ALCALDE DE IBAGUÉ

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial conforme a lo dispuesto por el Decreto No. 417 de 2020, el Decreto legislativo No. 461 de 22 de marzo de 2020, Decreto 512 de 2020 y

CONSIDERANDO

Que, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta en el Decreto Nacional 417 de 2020, se expidió el Decreto legislativo

No. 461 del 22 de marzo de 2020, el cual, en su artículo 1º facultó a los Gobernadores y Alcaldes para "para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia...". En el mismo sentido, facultó que estas autoridades realizarán las "adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar..." encaminados a conjurar la emergencia.

Que la anterior facultad se otorgó de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del decreto legislativo, que menciona; "se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuaciones circunstanciales señaladas en el Decreto 417 de 2020", y por ello, consideró que "ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria".

Que con el propósito de orientar de manera óptima el procedimiento presupuestal para la incorporación de recursos de reorientación de las rentas de destinación específica y otros ingresos, que van a ser orientados para llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia, y para el caso del municipio, la declaratoria de urgencia manifiesta con ocasión al Coronavirus COVID 19, mediante Decreto 1000-0231 de 2020 se creó un fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID- en el Municipio de Ibagué.

Que como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y en el Municipio de Ibagué a la Calamidad Pública, se requieren recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas dirigidas, entre otros propósitos, a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que conlleva la rápida propagación del nuevo coronavirus COVID 19, en el marco de la coyuntura en la que actualmente se encuentra el país y la ciudad.

Que en virtud de lo anterior el 02 de abril se expidió el Decreto Legislativo No. 512 de 2020 con el cual se crea una medida de carácter temporal y actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico, que permite a los Gobernadores y Alcaldes realizar "operaciones presupuestales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica...".

Que, en cumplimiento de este Decreto nacional, este despacho tiene competencia para realizar operaciones presupuestales a que haya lugar "únicamente para efectos de atender la ejecución de recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesario para atender" la emergencia.

Que por lo anterior, se modificará los artículo 4 y 5 del Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020, en el sentido de realizar unas operaciones presupuestales en el Presupuesto de Gastos del Municipio de Ibagué tendientes a atender la ejecución de los recursos en el marco de la emergencia sanitaria.

Que la Secretaría de Planeación en el marco de sus competencias, el 03 de abril de los corrientes, certificó que en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Municipio, se encuentra creado el proyecto denominado "APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 Ibagué - Tolima", asignado a la Secretaría de Salud Municipal.

Que para garantizar la correcta ejecución del FONDOCVID se requiere que los recursos que para el efecto se apropien, trasladen o adicionen, se realicen en el marco de los proyectos de inversión que las secretarías ejecutoras disponen para atender la difícil situación ocasionada en virtud del Estado de Emergencia, y por ello, se debe ajustar la ordenación del gasto de los recursos que permitan adelantar de manera ágil las acciones de mitigación y atención.

Que en mérito de lo expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICAR el artículo 4º del Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR a la Secretaría de Hacienda Grupo de Presupuesto, realizar el ajuste correspondiente a los rubros dentro del presupuesto general de rentas y recursos de capital y gastos,, el Municipio de Ibagué para la vigencia fiscal del año 2020, para la demarcación en el Gasto de los créditos extraordinarios que atenderán la ejecución de recursos que sean necesarias para atender la emergencia sanitaria, social y económica ocasionada por el Coronavirus COVID 19 en la ciudad de Ibagué.

Los recursos del Fondo se trasladarán, ejecutarán o adicionarán directamente en los diferentes rubros de inversión de marcados para el efecto, los cuales; agruparán las diferentes rentas destinadas a esta finalidad.

ARTÍCULO SEGUNDO. MODIFICAR el artículo 5º del Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020, el cual quedará así:

ARTICULO QUINTO: ORDENACIÓN DEL GASTO. La ordenación de los recursos que sean necesarios para atender la emergencia sanitaria, social y económica ocasionada por el Coronavirus COVID 19 en la ciudad de Ibagué, estará en cabeza de la Secretaría de Salud y Desarrollo Social Comunitario respectivamente, y de acuerdo con sus competencias.

Para la correcta ejecución de los recursos, la secretaría de hacienda en cumplimiento de lo previsto en el artículo 4º del presente decreto, realizará los ajustes a que hubiera lugar en los rubros de inversión,

Los recursos del fondo se ejecutarán a través del proyecto denominado "APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 Ibagué Tolima".

ARTÍCULO TERCERO. Las demás disposiciones del Decreto 1000-0231 de 2020 continúan incólume.

ARTÍCULO CUARTO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de su publicación."

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante Auto del **23 de abril de 2020** (fls. 13 a 15), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente 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 web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Se dispuso así mismo invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenándose de manera especial oficiar a la Secretaría Jurídica de la Gobernación del Tolima para que dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronunciara sobre lo regulado en el acto administrativo objeto de revisión.

De igual manera, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado y que, vencido el término de publicación del aviso ordenado a la comunidad, se pasara el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, recibiendo concepto del Departamento de Asuntos jurídicos del Departamento del Tolima, y del Ministerio Público.

III. PRONUNCIAMIENTO FRENTE AL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

Sostuvo que debe declararse la legalidad de los actos revisados, ya que la Alcaldía de Ibagué, amparada en las facultades otorgadas por el Gobierno Nacional expidió las

normas revisadas para concentrar los recursos disponibles de libre destinación y destinación específica para atender adecuada y pronta en el territorio del Municipio de Ibagué, los embates de la COVID-19 y evitar la propagación del virus por lo que está facultada para que sin acudir al Concejo de Ibagué, pudiera realizar los actos administrativos en ejercicio de dicha facultad Presidencial y es así que crea el FONDO COVID-19, como un mecanismo expedito para su manejo y administración. (fls. 18-19).

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos (fls. 27 a 41):

En primer término, el agente del Ministerio Público hace referencia a la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para el decreto de los estados de excepción y al trámite que debe surtir para su expedición, conforme lo ha preceptuado la Corte Constitucional. Aborda luego el control inmediato de legalidad como un procedimiento judicial que debe surtir respecto a las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción, y la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión en la Corte Constitucional, en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos.

Luego se refiere de manera detallada a las competencias de las autoridades municipales en materia presupuestal, refiriendo que a 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.

De igual manera advierte que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, en actuación conjunta con todos los ministros de Despacho, adquiere la calidad de legislador extraordinario y puede entonces 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, como lo hizo mediante el Decreto Legislativo 461 de 2020, que autorizó temporalmente a gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020

Descendiendo al caso en concreto, aclara que la competencia del juez contencioso administrativo en este caso, de acuerdo con lo señalado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, se circunscribe a la existencia de tres presupuestos que deben cumplirse de forma simultánea, pues debe tratarse de un acto administrativo de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle un Decreto Legislativo expedido dentro de un estado de excepción.

Advierte que el acto revisado es expedido por una autoridad administrativa territorial, se trata de acto administrativo de carácter general, y fue proferido en desarrollo de uno de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del Estado de Excepción cumpliéndose así todos los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que proceda el control inmediato de legalidad frente a él.

Respecto al análisis material de los actos administrativos enviados a revisión, el agente del Ministerio Público aduce que de la lectura de los mismos se advierte que el Alcalde Municipal de Ibagué, adiciona el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital vigencia 2020, con la creación del Fondo Cuenta para la Atención de la Calamidad Pública ocasionada por el Coronavirus COVID-19 -FONDO COVID-, con fundamento en las competencias habilitantes otorgadas en el Decreto Legislativo 461 de 2020.

Que de igual manera, en el mismo se indica que el fondo será alimentado con recursos propios de libre destinación, recursos de reorientación de las rentas de destinación específica, donaciones, recursos del Gobierno Nacional, recursos de cooperación internacional y los demás que sea destinados a la atención de la calamidad pública producto de la emergencia sanitarias; se indica también que hacen parte de los recursos del fondo, los recursos adicionados al presupuesto mediante 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 y que el fondo creado, tiene como finalidad agrupar los recursos destinados conjurar la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia de la enfermedad COVID 19 así también impedir la extensión de sus efectos; Que los recursos se destinan a la atención de población vulnerable tales como: adultos mayores, personas con discapacidad, superación de la pobreza extrema, víctimas del conflicto armado, grupos étnicos y apoyo a la emergencia sanitaria por coronavirus - COVID-19.

Con fundamento en los anteriores argumentos, solicita al Tribunal declarar la legalidad de los actos administrativos enviados a revisión ya que los mismos se ajustan al ordenamiento jurídico.

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, para lo cual se hacen las siguientes

IV. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Esta corporación a través de su Sala Plena es competente para conocer y fallar el presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse del ejercicio de control inmediato de legalidad de unos actos administrativos de carácter general proferidos por una autoridad territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción, según lo señala la autoridad remitente. En ese sentido, no puede establecerse en momento alguno una eventual falta de competencia para conocer de este trámite, porque la Ley estatutaria que regula los estados de excepción, con declaración de exequibilidad de la

Corte Constitucional, solo determinó como competente para el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad a esta corporación, en tratándose de actos administrativos de autoridades territoriales del Tolima, por lo que, contrario a lo que ocurre en los casos en los que se declara la falta de competencia, no habría otra corporación o Despacho judicial que pudiera encargarse del asunto.

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARÁ LA SALA

El problema jurídico que abordara esta colegiatura consiste en determinar si el acto administrativo enviado para su control inmediato de legalidad es pasible de dicho medio de control y, en caso afirmativo, si dicho acto se encuentra ajustado a derecho de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, previo estudio de los presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que deben concurrir de manera previa para que resulte viable el estudio de legalidad anotado.

DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de carácter excepcional, con el propósito de brindarle al Gobierno Nacional herramientas que permitan conjurar situaciones de crisis frente a las cuales resultan ineficaces los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía. Estas herramientas las denomina Estados de excepción y pueden ser: 1. Estado de Conmoción Interior, 2. Estado de Guerra Exterior y 3. Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

La declaratoria de estos estados de excepción por parte del Ejecutivo le permite prescindir de los procedimientos y de la distribución habitual de competencias entre los distintos órganos del Estado, permitiendo, en casos extremos y para salvaguardar los intereses superiores a los cuales apunta, la limitación de algunos derechos fundamentales e, incluso, la suspensión, derogación o modificación de disposiciones de orden legal, según fuere el caso, siempre que tales determinaciones guarden una relación de conexidad con los motivos de la declaración del estado de excepción que resulten ajustados a las circunstancias que se pretenden afrontar, tal como lo establece el artículo 214 superior.

Sin embargo, el otorgamiento de dichas facultades al Ejecutivo no es absoluto, pues la misma Carta Política de 1991, al regular los *estados de excepción*, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales debe someterse, tanto la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, como los decretos legislativos que lo desarrollan y también las determinaciones adoptadas por otras autoridades para su aplicación, con el fin de realizar el respectivo control de legalidad de estas decisiones.

En efecto, tratándose del control judicial de las decisiones tomadas bajo el amparo de los estados de excepción, el numeral 6º del artículo 214 de la Constitución contempla la obligación del Gobierno Nacional de enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte el presidente de la República en uso de

las facultades de declaratoria de estado de excepción, para que dicha Corporación decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

De igual manera, el legislador, en cumplimiento de lo ordenado en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, profirió la Ley 137 de 1994 —*Estatutaria de los Estados de Excepción*—, que contempla en su artículo 20 la figura del control oficioso e “*inmediato*” de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan un *oportuno control de legalidad y constitucionalidad*, de la siguiente forma:

“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.”

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 1994, proferida en cumplimiento del control previo de constitucionalidad de la norma transcrita anteriormente sostuvo con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz.:

“(…) 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”

En ese mismo contexto, la ley 1437 de 2011 instituyó el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 20 de la Ley estatutaria, Ley 137 de 1994, como uno de los medios de control autónomos de los que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa en el artículo 136, estableciendo un trámite preferente para esta clase de procesos en el artículo 185 del mismo código.

ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Consejo de Estado estableció, en providencia del 20 de abril de 2020 (CP William Hernández Gomez, Rad 11001-03-15-000-202-01139-00), con base en la línea jurisprudencial que ha construido dicha corporación frente al control inmediato de legalidad, que el mismo consta de los siguientes elementos esenciales:

(i) Recae sobre las decisiones de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa 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, por el contrario, si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos Tribunales Administrativos.

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

(iv) El medio de control tiene carácter automático e inmediato, no siendo necesario para dar inicio a su trámite que se ejerza el derecho de acción.

(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.

(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.

(vii) La jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, así el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, ello 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, 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) El juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA.

De igual manera y en forma reiterada el Consejo de Estado ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por *tres requisitos o presupuestos*, a saber:

- *Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.*
- *Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que ésta es la que da origen a actos de contenido general.*
- *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).*

DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

El presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y la grave situación económica generada en el contexto mundial por las medidas de confinamiento y contención social que se venían adoptando en la mayoría de países por la enfermedad COVID-19.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se destacan como razones que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre otras, las siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.
- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

Así las cosas, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se han proferido por el ejecutivo, a la última fecha de expedición del primer acto administrativo enviado a revisión (**31 de marzo de 2020**) y en desarrollo del estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

NUMERO DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 434 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional
DECRETO LEGISLATIVO 438 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX,dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

NUMERO DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 470 DEL 24 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 475 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 476 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 482 DEL 26 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 486 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 487 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional.
DECRETO LEGISLATIVO 488 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

NUMERO DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 492 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento_ del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 499 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19
DECRETO LEGISLATIVO 500 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

Lo anterior tomando en cuenta que los actos administrativos de una autoridad territorial pueden ser objeto de control inmediato de legalidad si son de carácter general y desarrollan un decreto legislativo del ejecutivo nacional, lo cual requiere que la fecha de dicho decreto legislativo sea anterior o igual a la del acto administrativo cuyo control inmediato de legalidad se estudia.

CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial vigente sobre la materia, la Sala abordará el estudio del acto administrativo que es materia de control, reiterando que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por la acreditación de los siguientes presupuestos: *i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.*

Aclara este Tribunal que los anotados presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control inmediato de legalidad sobre el acto revisado, debido a su *carácter excepcional*. Por lo que, solo una vez verificada la concurrencia de los requisitos de forma, resulta viable realizar el respectivo análisis material del acto, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, y también con las demás normas constitucionales y legales que resulten aplicables, revisando a su vez la razonabilidad de la decisión a través de un test de razonabilidad como lo ha establecido la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre.

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

i) Debe tratarse de actos administrativos de carácter general

En relación con el primer presupuesto anotado, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables en actos administrativos *generales o particulares* respectivamente.

En este caso, se tiene que al **Decreto No.231 de 31 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ibagué, al igual que la modificación efectuada a través del **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020**, se dirigen a todos los habitantes de dicho municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que tiene un alcance de carácter general.

ii) Que sean dictados en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.

En relación con el segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que los actos administrativo enviados a revisión, fueron proferidos por el **alcalde municipal de Ibagué**, en ejercicio de funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que lleva a concluir que lo hizo en su carácter de primera autoridad administrativa del referido municipio.

iii) Que desarrollen un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

En cuanto al tercero de los presupuestos, en el presente caso, una vez revisado el contenido del **Decreto No.231 de 31 de marzo de 2020**, al igual que la modificación efectuada a través del **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020**, enviados para control inmediato de legalidad, advierte la sala que frente a los mismos, igualmente se cumple este presupuesto.

En efecto, a través de los **Decretos No.231 y 235 de 2020** proferidos por el alcalde municipal de Ibagué, efectúa unas modificaciones en el presupuesto de dicha municipalidad de la actual vigencia fiscal, creando el fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el Coronavirus COVID-19 -FONDO COVID- en el presupuesto del Municipio de Ibagué vigencia 2020, en ejercicio de la autorización conferida a través del **Decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020**, dictado en desarrollo del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio Nacional, por lo que tal circunstancia hace procedente el estudio de fondo frente a la legalidad dicho decreto través del presente medio de control,

EXAMEN DE FONDO DEL DECRETO DECRETO NO.231 DE 31 DE MARZO DE 2020, Y DE SU MODIFICACIÓN EFECTUADA EN EL DECRETO 235 DE 3 DE ABRIL DE 2020.

La Sala Plena del Consejo de Estado a través de providencia del 15 de octubre de 2013¹, sostuvo que, al realizar el examen material de las normas enviadas a control inmediato

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente: 11001-03-15-000- 2010-00390-00. Providencia del 15 de octubre de 2013. M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

de legalidad en desarrollo de los estados de excepción, se debe verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

De igual manera sostuvo que se debe 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 las que se sustenta, lo cual supone el examen exhaustivo de los siguientes presupuestos i) *competencia de la autoridad que expidió el acto*, ii) *la realidad de los motivos*, iii) *la adecuación a los fines*, iv) *la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción*

Descendiendo al caso concreto, se tiene que el presidente de la República, 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, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis económica y sanitaria derivada del aislamiento social ordenado para impedir la propagación de la enfermedad COVID-19.

Entre las eventuales medidas a tomar durante la vigencia de este Estado de excepción, el ejecutivo incluyó la siguiente en las consideraciones de ese Decreto:

“Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere 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 -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.(...)”

Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.(...)”

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.”

A través del Decreto Legislativo **461 de 22 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional, en desarrollo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado a través del Decreto Legislativo 417 de 2020, autorizó 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 de la siguiente manera:

“ 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, El artículo 313.5 de la Constitución Política, señala que es función de los Concejos Municipales

“...dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”.

A su turno, en el artículo 32.10 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, dispone:

Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

(...) 10. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

Por su parte en el artículo 91, literal g, de la misma Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, se previó:

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.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes (...):

g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución.

Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.»

De lo dicho precedentemente, es posible concluir que si bien es cierto, por regla general le compete al Concejo Municipal dictar las normas del presupuesto municipal y expedir anualmente el presupuesto de la entidad territorial, también lo es que, en el contexto de la declaratoria de la urgencia manifiesta, resulta viable que los alcaldes municipales dispongan las modificaciones presupuestales internas que se requieran dentro del presupuesto de la entidad territorial, sin que medie autorización de la duma municipal, advirtiéndose que los mismos no pueden afectar rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Expuesto lo anterior, procede la Sala a examinar los presupuestos anotados con antelación que deben estudiarse al momento de realizar el estudio de fondo frente a la legalidad del acto administrativo objeto de revisión a través del presente medio de control

i) Competencia de la autoridad que expidió el acto,

Para la Sala este requisito se cumple, pues el acto objeto de revisión que efectuó modificaciones en el presupuesto aprobado para esta anualidad en el Municipio de Ibagué, fue expedido por el alcalde del Municipio de dicha localidad, quien ostenta la calidad de representante legal y quien conforme al Decreto Legislativo 461 de 2020, fue facultado para realizarlas en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica que vive nuestro país.

ii) La realidad de los motivos,

En lo que tiene que ver con la realidad de los motivos de las modificaciones de carácter presupuestal efectuadas, revisados los actos, no cabe duda que su sustento es la declaratoria del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, y el Decreto legislativo 461 de 2020, que facultó su realización con el fin de adelantar las acciones necesarias para hacer frente a las causas de la declaratoria del Estado de excepción, que en este caso consisten en la creación del fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID- en el presupuesto del Municipio de Ibagué vigencia 2020, el cual se determinó sería alimentado con recursos propios de libre destinación, recursos de reorientación de las rentas de destinación específica, recursos provenientes de donaciones, recursos del Gobierno Nacional, recursos de cooperación internacional, y los demás que sean destinados a la atención de la calamidad pública producto de la emergencia sanitaria., advirtiéndose por la autoridad administrativa que los recursos de este fondo cuenta serían destinados exclusivamente a financiar medidas tendientes a contribuir a conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos del Coronavirus COVID 19 en el Municipio de Ibagué.

iii) La adecuación a los fines

Para la Sala tanto de la parte considerativa de los decretos **No.231 de 31 de marzo de 2020**, y su modificatorio el **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020**, como de su parte resolutive, resulta evidente que la medida relacionada con estas modificaciones presupuestales tiene conexidad directa y sustancial con la motivación y las decisiones adoptadas en los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020, los cuales desarrolla en su contenido en forma proporcional a los fines perseguidos, pues busca el aprovechamiento de unos recursos para fortalecer la capacidad de esa dependencia territorial para atender los gastos originados en la contención de la pandemia derivada de la propagación de la enfermedad conocida como COVID-19..

iv) La sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción

En línea con lo indicado en precedencia, la creación del fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID- en el presupuesto del Municipio de Ibagué vigencia 2020, el cual se determinó sería alimentado con *recursos propios de libre destinación, recursos de reorientación de las rentas de destinación específica, recursos provenientes de donaciones, recursos del Gobierno Nacional, recursos de cooperación internacional, y los demás que sean destinados a la atención de la calamidad pública producto de la emergencia sanitaria*; tal y como fue decretado por el ente territorial no resultaría proporcional con las medidas ordenadas por el Gobierno Nacional, pues si bien es cierto las medidas tomadas conservan la temporalidad en el alcance de dichas modificaciones presupuestales, pues solo afectan el presupuesto de la vigencia en curso; las mismas no son claras de manera textual en determinar que la alimentación o recursos del fondo creado no involucrarían recursos de destinación específica de origen constitucional, haciendo referencia con ello a las rentas nacionales señaladas en el artículo 359 superior, situación que a juicio de la sala debió quedar explícitamente determinada en los actos revisados, máxime si al momento de determinar los recursos que harían parte del fondo, se contempló de manera general que hacían parte del mismo *recursos reorientados de rentas de destinación específica*, al igual que *recursos del Gobierno Nacional* sin exclusión alguna.

Con base en el examen anterior, esta corporación judicial, atendiendo el marco normativo expuesto, concluye que el acto administrativo revisado se ajusta a derecho de manera condicionada, en el entendido que los recursos de rentas de destinación específica, al igual que los recursos del Gobierno Nacional, con los cuales se piensa nutrir el Fondo Cuenta creado por el Municipio de Ibagué para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID-, no pueden involucrar recursos de destinación específica de origen constitucional señalados en el artículo 359 de la Constitución Política.

Por último, aclara esta corporación 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 legalidad.

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho, de manera condicionada, los decretos **No. 231 de 31 de marzo de 2020**, y su modificación efectuada mediante **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Ibagué**, en el sentido de excluir como fuente de recursos del FONDO COVID, las rentas de destinación específica de origen constitucional, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa solo en relación con los aspectos analizados y decididos en ella, sin perjuicio de la utilización posterior de los medios del control ordinarios contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo frente a asuntos no comprendidos en la presente providencia.

TERCERO: Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del Municipio de Ibagué, al Agente del Ministerio Público, e igualmente se comunique la presente decisión a la comunidad en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

La presente providencia fue estudiada y aprobada en Sala Plena mediante la utilización de medios electrónicos. Sin embargo, no se suscribe por los respectivos magistrados ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretados por el Gobierno nacional y por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación de la enfermedad COVID 19. CONSTE.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
IBAGUE – TOLIMA
Teléfono: 098 2618433

REFERENCIA - CA – 00174
ASUNTO:
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO: ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUE

IDENTIFICACION DEL ACTO REVISADO:

DECRETO No.231 DE 31 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID19 -FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES

DECRETO 235 DE 3 DE ABRIL DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DEL DECRETO No 231 DE 2020

FECHA DE RECIBO: 15 de abril de 2020

MAGISTRADO PONENTE: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

REFERENCIA - CA – 00174

Fecha : 15/abr/2020

ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO

Página

1

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

CORPORACION	GRUPO	OTROS	
TRIBUNAL	CD. DESP	SECUENCIA:	FECHA DE REPARTO
REPARTIDO AL DESPACHO	003	779	15/abr/2020

DR. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA - ORAL

IDENTIFICACION	NOMBRE	APELLIDO	PARTE
SD808846	DECRETOS 231 - 235 DE IBAGUE		01
SD808847	NO		02

אזהרה: המידע המוצג כאן אינו מהווה ייעוץ משפטי או שירותים אחרים. המידע מוצג כפי שהוא, ללא אחריות.

C26001-OJ01X03

aguzmanv

EMPLEADO



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

DESPACHO ALCALDE



DECRETO No. 231 DE 2020

(31 DE MARZO)

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID-19 -FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"

EL ALCALDE DE IBAGUE

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial conforme a lo dispuesto por el Decreto No. 417 de 2020, el Decreto legislativo No. 461 de 22 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO

Que, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta en el Decreto Nacional 417 de 2020, se expidió el Decreto legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, el cual, en su artículo 1° facultó a los Gobernadores y Alcaldes para *"para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia..."*. En el mismo sentido, facultó que estas autoridades realizarán las *"adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar..."* encaminados a conjurar la emergencia.

Que la anterior facultad se otorgó de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del decreto legislativo, que menciona; *"se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuaciones circunstanciales señaladas en el Decreto 417 de 2020"*, y por ello, consideró que *"ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria"*.

Que con el propósito de orientar de manera óptima el procedimiento presupuestal para la incorporación de recursos de reorientación de las rentas de destinación específica y otros ingresos, que van a ser orientados para llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia, y para el

DECRETO No. 231 DE 2020

(31 DE MARZO)

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID-19 -FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"

caso del municipio, la declaratoria de urgencia manifiesta con ocasión al Coronavirus COVID 19, se hace necesario crear un fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID- en el Municipio de Ibagué.

Que la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Ibagué, prevista en el Decreto 1000-205 del 2020 y del Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico Decreto Nacional 417 de 2020, conlleva a la necesidad que la Secretaria de Hacienda a través de su Grupo de Presupuesto, pueda crear "rubros presupuestales", adicionales, cuya denominación se enmarquen en la reorientación de las rentas de destinación específica y otros ingresos, para atender la emergencia ocasionada por el Coronavirus COVID 19.

Que de conformidad con el literal b) del artículo 53 del Acuerdo No. 00062 de 1998 Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Ibagué, un crédito adicional, *"es la adición destinada a constituir conceptos no previstos en el Presupuesto inicialmente aprobado"*, los cuales en los términos del artículo 55 de este mismo estatuto podrán ser *"supplemental o extraordinario"*, y podrán ser financiados con recursos del balance.

Que para el Consejo de Estado¹, las adiciones al presupuesto o créditos adicionales, sirven para *"aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley..."*, y serán créditos extraordinarios *"cuando se crea una partida"*.

Que teniendo en cuenta que el Presidente de la República en el marco del estado de emergencia nacional, autorizó en el Decreto 461 de 2020 la destinación de rentas específicas para atender la emergencia originada con ocasión al Coronavirus COVID 19, en consideración de la Oficina Jurídica Memorando 1030-11805 del 26 de marzo de 2020, se ha autorizado la creación de un nuevo servicio, por lo cual, a título de crédito

¹ CE Consulta, 5 Jun. 2008, el 1001-03-06-000-2008-00022-00(1889), W. Zambrano



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT.800113389-7

DESPACHO ALCALDE



DECRETO No. 231 DE 2020

(31 DE MARZO)

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID-19 -FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"

extraordinario, se podrá crear una partida presupuestal que tenga como objeto la atención de esta emergencia, y que llevará a que se cree un rubro presupuestal para el FONDO COVID.

Que es importante resaltar, que el artículo 1° del Decreto 461 de 2020, facultó al Alcalde para, entre otras, realice 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, 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 por lo anterior y dada la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución en el marco de la emergencia sanitaria que atraviesa el país, y atendiendo la facultad otorgada en el artículo 1° del Decreto 461 de 2020 para realizar diferentes operaciones presupuestales, este despacho, creará un crédito extraordinario en el presupuesto denominado FONDO COVID, como una medida presupuestal que contribuirá a conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria, y el cual se apropiara de los recursos que legalmente se destinen a este.



Alcaldía Municipal
Ibagué
NIT. 800113389-7

DESPACHO ALCALDE



DECRETO No. 231 DE 2020

(31 DE MARZO)

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID-19 -FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"

Que en mérito de lo expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: CRÉESE el fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el Coronavirus COVID-19 -FONDO COVID- en el presupuesto del Municipio de Ibagué vigencia 2020.

ARTICULO SEGUNDO: RECURSOS DEL FONDO. El FONDO COVID será alimentado con recursos propios de libre destinación, recursos de reorientación de las rentas de destinación específica, recursos provenientes de donaciones, recursos del Gobierno Nacional, recursos de cooperación internacional, y los demás que sean destinados a la atención de la calamidad pública producto de la emergencia sanitaria.

PARÁGRAFO: Los recursos incorporados y reorientados en el Decreto 1000-0221 del 25 de marzo de 2020, hacen parte del presente fondo.

ARTICULO TERCERO: DE LOS GASTOS QUE SE PUEDEN ASUMIR CON CARGO AL FONDO. Los recursos del Fondo Cuenta serán destinados exclusivamente a financiar medidas tendientes a contribuir a conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos del Coronavirus COVID 19 en el Municipio de Ibagué.

ARTICULO CUARTO: ORDENAR la creación de un rubro presupuestal dentro del presupuesto general de rentas y recursos de capital y gastos del Municipio de Ibagué para la vigencia fiscal del año 2020, para el fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID-

ARTICULO QUINTO. ORDENACIÓN DEL GASTO. Delegar en el Secretario de Planeación la Ordenación del gasto del Fondo Cuenta que por el presente acto se crea

DECRETO No. 231 DE 2020

(31 DE MARZO)

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID-19 -FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"

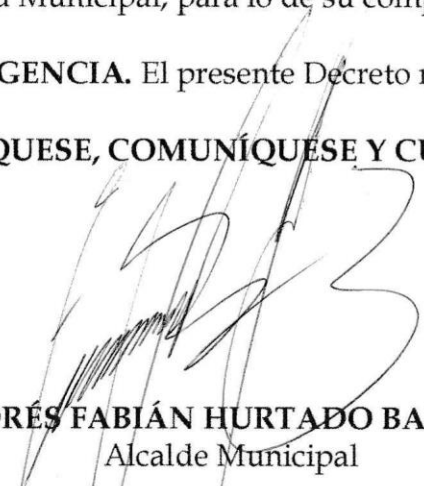
De acuerdo con la naturaleza del compromiso, la supervisión estará a cargo de la Secretaría ejecutora.

ARTÍCULO SEXTO. COMUNICAR el Presente Decreto, a todas las Secretarías de Despacho para su conocimiento.

ARTICULO SÉPTIMO. COMUNICAR el presente Decreto, al Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda Municipal, para lo de su competencia.

ARTICULO OCTAVO. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


ANDRÉS FABIÁN HURTADO BARRERA
Alcalde Municipal

Proyectó: Juan Manuel Aza M., Asesor Despacho Secretaría de Hacienda

Aprobó: Leopoldo Alfonso Lannini Secretario de Hacienda

Revisó: Andrés Felipe Bedoya Cárdenas, Jefe Oficina Jurídica

DECRETO No. 1000-0235 DE 2020

(03 DE ABRIL)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4° Y 5° DEL DECRETO 1000-0231 DE 2020"

EL ALCALDE DE IBAGUÉ

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial conforme a lo dispuesto por el Decreto No. 417 de 2020, el Decreto legislativo No. 461 de 22 de marzo de 2020, Decreto 512 de 2020 y

CONSIDERANDO

Que, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta en el Decreto Nacional 417 de 2020, se expidió el Decreto legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, el cual, en su artículo 1° facultó a los Gobernadores y Alcaldes para *"para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia..."*. En el mismo sentido, facultó que estas autoridades realizarán las *"adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar..."* encaminados a conjurar la emergencia.

Que la anterior facultad se otorgó de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del decreto legislativo, que menciona; *"se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuaciones circunstanciales señaladas en el Decreto 417 de 2020"*, y por ello, consideró que *"ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria"*.

DECRETO No. 1000-0235 DE 2020

(03 DE ABRIL)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4° Y 5° DEL DECRETO 1000-0231 DE 2020"

Que con el propósito de orientar de manera óptima el procedimiento presupuestal para la incorporación de recursos de reorientación de las rentas de destinación específica y otros ingresos, que van a ser orientados para llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia, y para el caso del municipio, la declaratoria de urgencia manifiesta con ocasión al Coronavirus COVID 19, mediante Decreto 1000-0231 de 2020 se creó un fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID- en el Municipio de Ibagué.

Que como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y en el Municipio de Ibagué a la Calamidad Pública, se requieren recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas dirigidas, entre otros propósitos, a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que conlleva la rápida propagación del nuevo coronavirus COVID 19, en el marco de la coyuntura en la que actualmente se encuentra el país y la ciudad.

Que en virtud de lo anterior el 02 de abril se expidió el Decreto Legislativo No. 512 de 2020 con el cual se crea una medida de carácter temporal y actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico, que permite a los Gobernadores y Alcaldes realizar *"operaciones presupuestales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica..."*.

Que, en cumplimiento de este Decreto nacional, este despacho tiene competencia para realizar operaciones presupuestales a que haya lugar *"únicamente para efectos de atender la ejecución de recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender"* la emergencia.

DECRETO No. 1000-0235 DE 2020

(03 DE ABRIL)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4° Y 5° DEL DECRETO 1000-0231 DE 2020"

Que por lo anterior, se modificará los artículo 4 y 5 del Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020, en el sentido de realizar unas operaciones presupuestales en el Presupuesto de Gastos del Municipio de Ibagué tendientes a atender la ejecución de los recursos en el marco de la emergencia sanitaria.

Que la Secretaría de Planeación en el marco de sus competencias, el 03 de abril de los corrientes, certificó que en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Municipio, se encuentra creado el proyecto denominado **"APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 Ibagué - Tolima"**, asignado a la Secretaría de Salud Municipal.

Que para garantizar la correcta ejecución del FONDOCOVID se requiere que los recursos que para el efecto se apropien, trasladen o adicionen, se realicen en el marco de los proyectos de inversión que las secretarías ejecutoras disponen para atender la difícil situación ocasionada en virtud del Estado de Emergencia, y por ello, se debe ajustar la ordenación del gasto de los recursos que permitan adelantar de manera ágil las acciones de mitigación y atención.

Que en mérito de lo expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICAR el artículo 4° del Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR a la Secretaría de Hacienda Grupo de Presupuesto, realizar el ajuste correspondiente a los rubros dentro del presupuesto general de rentas y recursos de capital y gastos del Municipio de

4

DECRETO No. 1000-0235 DE 2020

(03 DE ABRIL)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4° Y 5° DEL DECRETO 1000-0231 DE 2020"

Ibagué para la vigencia fiscal del año 2020, para la demarcación en el Gasto de los créditos extraordinarios que atenderán la ejecución de recursos que sean necesarias para atender la emergencia sanitaria, social y económica ocasionada por el Coronavirus COVID 19 en la ciudad de Ibagué.

Los recursos del Fondo se trasladarán, ejecutarán o adicionarán directamente en los diferentes rubros de inversión de marcados para el efecto, los cuales; agruparán las diferentes rentas destinadas a esta finalidad.

ARTÍCULO SEGUNDO. MODIFICAR el artículo 5° del Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020, el cual quedará así:

ARTICULO QUINTO: ORDENACIÓN DEL GASTO. La ordenación de los recursos que sean necesarios para atender la emergencia sanitaria, social y económica ocasionada por el Coronavirus COVID 19 en la ciudad de Ibagué, estará en cabeza de la Secretaria de Salud y Desarrollo Social Comunitario respectivamente, y de acuerdo con sus competencias.

Para la correcta ejecución de los recursos, la secretaría de hacienda en cumplimiento de lo previsto en el artículo 4° del presente decreto, realizará los ajustes a que hubiera lugar en los rubros de inversión.

Los recursos del fondo, se ejecutarán a través del proyecto denominado **"APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 Ibagué - Tolima"**.

J

DECRETO No. 1000-0235 DE 2020

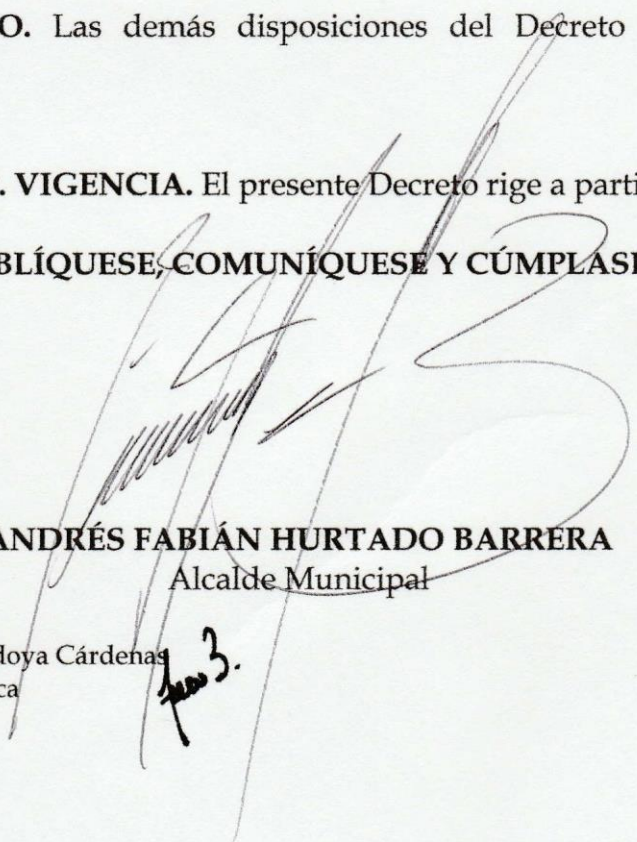
(03 DE ABRIL)

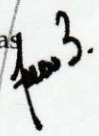
*"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4º Y 5º DEL DECRETO
1000-0231 DE 2020"*

ARTÍCULO TERCERO. Las demás disposiciones del Decreto 1000-0231 de 2020 continúan incólume.

ARTÍCULO CUARTO. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


ANDRÉS FABIÁN HURTADO BARRERA
Alcalde Municipal

Proyectó: Andrés Felipe Bedoya Cárdenas
Jefe Oficina Jurídica 

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00174**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO No.231 DE 31 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID-19 -FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES
DECRETO 235 DE 3 DE ABRIL DE 2020 PORMEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DEL DECRETO No 231 DE 2020**

Remitido por la alcaldía municipal de Ibagué, se recibieron en la oficina judicial el 15 de abril de 2020, los **Decretos Nos. 231 de 31 de marzo de 2020 – por medio del cual se crea una cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -fondo COVID- en el municipio de Ibagué y se toman otras determinaciones** y **No. 235 del 3 de abril de 2020 por medio del cual se modifican los artículos 4 y 5 del Decreto No 231 de 2020**, para que se cumpla su control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA correspondiendo su reparto a este Despacho, quien se pronuncia en los siguientes términos, previa consideración de los siguientes

ANTECEDENTES

El artículo 215 de la Carta Magna de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben, o amenacen perturbar, en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Por medio del Decreto Declarativo No.417 del 17 de marzo de 2020, el señor Presidente de la República de Colombia con la firma de todos sus Ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la crisis derivada de la Pandemia producida por el virus COVID-19.

Nuestra Constitución Política, al ocuparse de los Estados de Excepción, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico a los que deben someterse las disposiciones que se expidan en razón de un Estado de Excepción, desde la decisión mediante la cual se produce su declaratoria y los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionales excepcionalmente conferidas, hasta las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de la reglamentación y aplicación de estos decretos legislativos, actos estos últimos, respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario

al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control de legalidad oficioso e inmediato sobre los mismos.

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde 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, proferidos por autoridades territoriales, a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, en única instancia.

De acuerdo con lo anterior y analizados los supuestos fáctico jurídicos que dieron origen al acto enviado para su revisión, se concluye que se reúnen los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad sobre el mismo, en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, por lo cual el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO: Avocar el conocimiento y, en consecuencia, dar inicio al proceso de control inmediato de legalidad, en única instancia, sobre el **Decreto 231 del 31 de marzo de 2020** y su **Decreto modificador No. 235 del 3 de abril de 2020** proferidos por el Alcalde municipal de Ibagué, Tolima, ***por medio del cual se crea una cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -fondo COVID- en el municipio de Ibagué y se toman otras determinaciones***, y de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 185 de la ley 1437 de 2011.

SEGUNDO: ORDENAR que por Secretaría se fije un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. La publicación del aviso se hará en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página del Tribunal Administrativo del Tolima. Adicionalmente y debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria se dispone que igualmente se publique en la página web del MUNICIPIO DE IBAGUE, y en los medios habituales de publicación de sus disposiciones utilizados por esa entidad territorial. **ofíciase**.

TERCERO: Conforme a lo señalado en el numeral 3º del artículo 185 del CPACA INVITESE 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 señalado en el ordinal anterior, Ofíciase de manera especial a la Secretaría Jurídica de la Gobernación departamental del Tolima para que, dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronuncie sobre este asunto.

CUARTO: ORDENAR a la administración municipal de IBAGUE que remita a más tardar en el término de diez (10) días siguientes a la recepción del correspondiente **oficio**, copia digital de todos los trámites que antecedieron al acto estudiado, mencionados en sus consideraciones, diferentes a los actos administrativos del orden nacional que se puedan obtener por internet, así como las constancias de publicación del Acto cuya legalidad se examina.

Referencia: CA 00174
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Norma Revisada: DECRETO No.231 DE 31 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID-19 -FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES
DECRETO 235 DE 3 DE ABRIL DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DEL DECRETO No 231 DE 2020

3

QUINTO: Expirado el término de la publicación del aviso, y allegada la documentación requerida, pase el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

SEXTO: Los conceptos y escritos a que se refiriere esta providencia deberán ser remitidos dentro de la referida oportunidad, al correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co. Igualmente, los oficios se remitirán por parte del Tribunal a través del mismo medio a los correos institucionales de cada autoridad administrativa.

SÉPTIMO: Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, ingresen las diligencias al Despacho para la proyección de la decisión de fondo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Magistrado,



ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

NOTIFICACIÓN AUTO AVOCA- CA00174 - DECRETOS 231 Y 235 DE 2020 - IBAGUÉ - AIAS

Secretaria General Tribunal Administrativo - Tolima - Ibague

<sgtadmintol@notificacionesrj.gov.co>

Vie 24/04/2020 15:32

Para: juridica.ibague@gmail.com <juridica.ibague@gmail.com>; notificacionesjudiciales@tolima.gov.co <notificacionesjudiciales@tolima.gov.co>; notificaciones_judiciales@ibague.gov.co <notificaciones_judiciales@ibague.gov.co>; Rigoberto Bazan Orobio <rbazan@procuraduria.gov.co>

 1 archivos adjuntos (4 MB)

Inicia CIL Decretos 231 y 235 de 2020 - Ibagué - CA-0174 (1).pdf;

IBAGUÉ, ABRIL 24 DE 2020- O F I C I O - AIAS

Señor

Alcalde Municipal

Atentamente me permito notificar la providencia proferida dentro del medio de control de legalidad el 23 de abril de 2020, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción del presente mensaje, remita copia digital de todos los antecedentes administrativos del acto objeto de estudio, diferentes a los actos administrativos del orden nacional, cuya consulta se puede adelantar por internet.

Así mismo, se informa que el presente auto deberá ser publicado en la página web de esa Corporación, de lo cual, deberá remitir las respectivas constancias a esta entidad al correo electrónico stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co, al igual que la documentación solicitada.

Se anexa copia del auto y del decreto.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA

SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

IBAGUÉ, ABRIL 24 DE 2020- O F I C I O - AIAS

Señores

Secretaría Jurídica de la Gobernación departamental del Tolima

Atentamente me permito notificar la providencia proferida dentro del medio de control de legalidad el 23 de abril de 2020, para que dentro de los diez (10) días siguientes al presente comunicado, si lo estima conveniente dé cumplimiento a lo establecido en el **numeral tercero**.

Así mismo, se indica que la contestación y/o conceptos, deben ser remitidos a esta entidad al correo electrónico stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Se anexa copia del auto y del decreto.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA
SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Señor

Procurador 27 Judicial II en lo Administrativo

Atentamente me permito notificar la providencia el 23 de abril de 2020, por medio de la cual se admitió el presente medio de control de legalidad

Así mismo, se indica que el concepto debe ser rendido, conforme lo indicó el numeral **QUINTO** de la referida providencia, el cual será remitido a esta entidad al correo electrónico stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Se anexa copia del auto y del decreto.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA
SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA



Gobernación del Tolima
NIT: 800.113.6727
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE
ASUNTOS JURÍDICOS
Despacho



Honorables Magistrados
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Ciudad

Magistrado Ponente: Ángel Ignacio Álvarez Silva

Referencia: CA—00174
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad Controlada: ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUE
Acto Revisado: DECRETO No 231 DEL 31 DE MARZO DE 2020- POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PÚBLICA OCASIONADA POR EL COVID-19- FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTTRAS DETERMINACIONES.
DECRETO 235 DE 3 DE ABRIL DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DEL DECRETO No 231 DE 2020.

Respetados Magistrados:

En ejercicio de lo señalado en el numeral 3º del artículo 185 del CPACA y en auto de fecha 23 de abril de 2020 proferido por el Honorable Tribunal Administrativo del Tolima, en mi condición de Directora de la Dirección Administrativa y Jurídica de la Gobernación del Tolima, por este escrito presento concepto dentro del proceso en referencia de Control Inmediato de Legalidad, en los siguientes términos:

El alcalde de Ibagué, expide con fecha 31 de marzo de 2020 el decreto 231 “ **POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID-19 – FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES**”. Acto administrativo que se hace dentro del marco de la declaratoria de Estado Económica, Social y Ecológica, dispuesta por el Decreto 417 de 2020 y Decreto Legislativo No 461 del 22 de marzo de 2020, que determina en su artículo 1º: **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*

El Tolima nos Une

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°
www.tolima.gov.co Teléfonos: 2 61 11 11 Ext. 1007 – Teléfono (8) 2 639766 Código Postal 730001
Ibagué - Tolima - Colombia



Gobernación del Tolima
NIT: 800.113.6727
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE
ASUNTOS JURÍDICOS
Despacho



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”

Las facultades dispuestas se ejercerán mientras dure la emergencia,

Así las cosas, la Alcaldía de Ibagué, amparada en la facultades otorgadas por el Gobierno Nacional expide el Decreto 231 de 2020, para concentrar los recursos disponibles de libre destinación y destinación específica para atender adecuada y pronta en el territorio del Municipio de Ibagué, los embates del CORAVID-19 y evitar la propagación del virus por lo que está facultada para que sin acudir al Concejo de Ibagué, pudiera realizar los actos administrativos en ejercicio de dicha facultad Presidencial y es así que crea el FONDO COVID-19, como un mecanismo expedito para su manejo y administración, con la posibilidad de captar recursos por donaciones del orden nacional o internacional.

Por lo anterior no encuentra este Despacho un pronunciamiento distinto al solicitar la aprobación por viabilidad constitucional y legal del Decreto en referencia, así como del Decreto 235 de abril 3 de 2020: **“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4º y 5º DEL DECRETO 1000-231 DE 2020”**, por cuanto se considera que al trasladarle a la Secretaría de Salud y Desarrollo Social Comunitario, la ejecución de gasto, se atiende adecuadamente dos aspectos fundamentales de la pandemia, la Salud y las ayudas humanitarias que requieren con urgencia las comunidades.

Atentamente,

NIDIA YURANY PRIETO ARANGO

Directora Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos

Proyecto: Fernando Varón Palomino

El Tolima nos Une

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°

www.tolima.gov.co Teléfonos: 2 61 11 11 Ext. 1007 – Teléfono (8) 2 639766 Código Postal 730001

Ibagué - Tolima - Colombia

1030- 18021
Ibagué, 07 mayo 2020

Doctor
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA
Magistrado Tribunal Administrativo del Tolima
stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co
Ciudad

Asunto: Respuesta de requerimiento
Referencia No. CA-00174
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad: Alcalde Municipal de Ibagué, Tolima
Referencia: Decreto No. 1000-0231 de 31 de marzo de 2020 y 1000-0235 de 3 de abril de 2020.

Doctor Álvarez Silva,

En mi calidad de Jefe de Oficina Jurídica de la Alcaldía de Ibagué según decreto de nombramiento No. 1000 – 0001 del 1 de enero de 2020 - acta de posesión de 15986 del 1 de enero de 2020, y en virtud de la delegación conferida por el señor Alcalde de Ibagué a través del decreto No. 0116 del 5 de febrero de 2020, para ejercer la representación legal de la entidad territorial en asuntos judiciales; respetuosamente procedo a dar cumplimiento de lo resuelto en la providencia calendada el veintitrés (23) de abril de 2020, en los siguientes términos:

1. En lo atinente a lo ordenado en el artículo segundo, manifiesto que mediante memorando 1030-144946 del 25 de abril de 2020, solicitamos a la Secretaría de las Tics la publicación de los avisos contentivos del auto en cuestión, siendo del caso precisar que las constancias de fijación y desfijación se arrimaran una vez expire el término de los 10 días.

Mediante correo electrónico del veintisiete (27) de abril de 2020, la Secretaría de las TIC informó de su publicación, la cual obra en la página web de la Alcaldía Municipal de Ibagué:



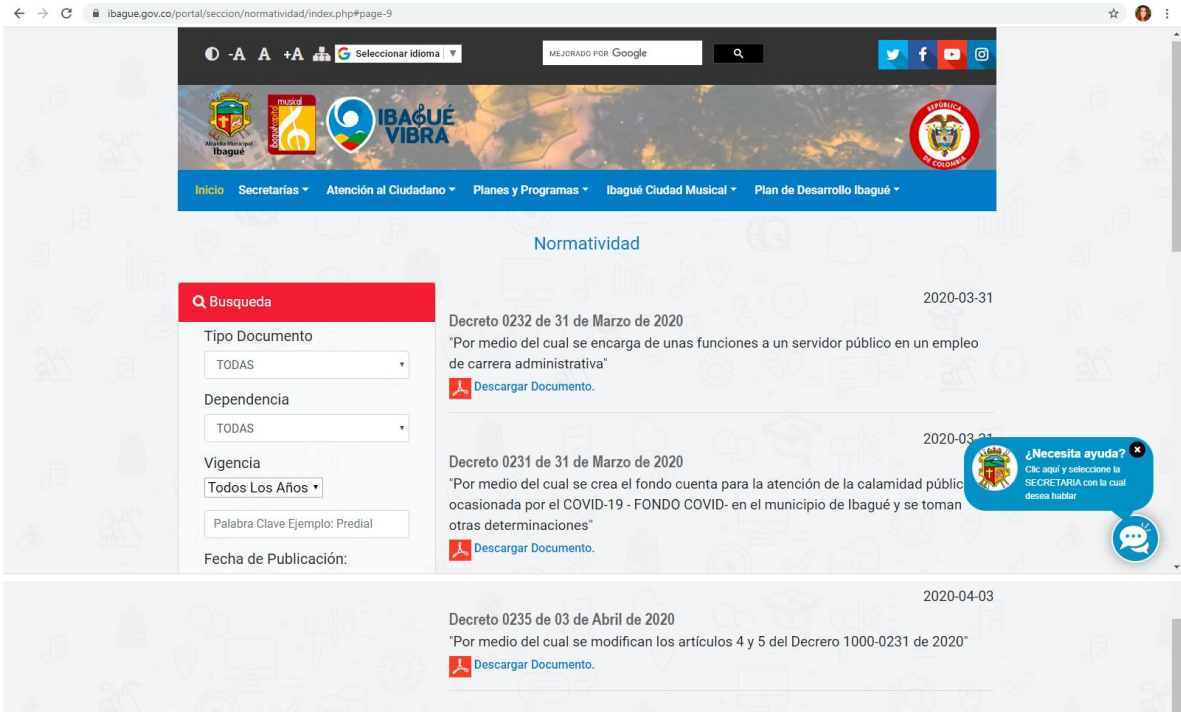
<https://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/publicaciones/2020/30448-DOC-20200427074805.pdf>

2. En cumplimiento de lo resuelto en el artículo cuarto, respetuosamente se adjunta, en formato PDF, los antecedentes administrativos que originaron la expedición del acto examinado, documentos que se relacionan a continuación:

Documento PDF	Número	Autoridad que la expide
Acuerdo	19	Concejo Municipal de Ibagué
Acuerdo	62	Concejo Municipal de Ibagué
Decreto	1000-205	Alcaldía de Ibagué
Decreto	1000-221	Alcaldía de Ibagué
Memorando	1030-11805	Oficina Jurídica
Certificado	-	Secretaría de Planeación

Los documentos que se relacionaron con anterioridad, se puede acceder a través del siguiente link:
<https://drive.google.com/drive/folders/1KsjzcyjOtsSR79r4IecuDuIDshYhO-URj?usp=sharing>

3. En lo referente a la constancia de publicación del acto, los actos administrativos expedido por la Alcaldía Municipal de Ibagué, se publican en la página web <https://www.ibague.gov.co/portal/seccion/normatividad/index.php> , tal como se evidencia a continuación:



En la página mencionada, fue publicado el acto examinado, al cual pueden acceder directamente a través de los siguientes enlaces:

- Decreto 1000-0231:
<https://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2020/30376-DEC-20200404083924.pdf>
- Decreto 1000-0235:

<https://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2020/30378-DEC-20200406092357.pdf>

Para efectos de notificación, las recibo en el 2º. Piso del Palacio Municipal ubicado en la Calle 9ª. No. 2-59 de esta municipalidad. Celular 316-6059098.

Dirección electrónica: notificaciones_judiciales@ibague.gov.co

Correo personal: afbcasesorlegal@gmail.com

Del Honorable Magistrado,

Atentamente,



Andrés Felipe Bedoya Cárdenas

C.C. 1.110. 534.738 de Ibagué

T.P. 269.883 del C.S de la J.

Jefe Oficina Jurídica

Municipio de Ibagué

1030- 18594

Ibagué, 14 de mayo de 2020

Doctor

Ángel Ignacio Álvarez Silva

Magistrado Ponente

Tribunal Administrativo del Tolima

stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co

Ciudad

Referencia No. CA-00174

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: Alcalde Municipal de Ibagué, Tolima

Referencia: Decreto No. 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 – 235 del 3 de abril de 2020

En mi calidad de Jefe de Oficina Jurídica de la Alcaldía de Ibagué según decreto de nombramiento No. 1000 – 0001 del 1 de enero de 2020 - acta de posesión de 15986 del 1 de enero de 2020, y en virtud de la delegación conferida por el señor Alcalde de Ibagué a través del decreto No. 0116 del 5 de febrero de 2020, para ejercer la representación legal de la entidad territorial en asuntos judiciales; respetuosamente y en cumplimiento de lo resuelto en la providencia fechada el 23 de abril de 2020, arrimo al despacho certificación expedida por la Secretaria de las TICS, en la que se reseña la publicación efectuada del aviso contentivo del auto en cita, por el término de 10 días.

Colofón de lo anterior, solicito respetuosamente a su señoría téngase como cumplido lo dispuesto en el artículo segundo de la providencia en comentario

NOTIFICACIONES

Para efectos de notificación, las recibo en el 2º. Piso del Palacio Municipal ubicado en la Calle 9ª. No. 2-59 de esta municipalidad. Celular 316-6059098.

Dirección electrónica: notificaciones_judiciales@ibague.gov.co

Correo personal: afbcasesorlegal@gmail.com

Del Honorable Magistrado,

Atentamente



Andrés Felipe Bedoya Cárdenas

C.C. 1.110. 534.738 de Ibagué

T.P. 269.883 del C.S de la J.

Jefe Oficina Jurídica

Municipio de Ibagué

LA SECRETARIA DE LAS TIC

CERTIFICA:

Que en el portal WEB de la Alcaldía de Ibagué www.ibague.gov.co, en el contenido principal - Sección de Servicios a la Ciudadanía – Cartelera de Publicaciones y Gaceta Municipal, se publicó por 10 días e inactivo la información correspondiente de los archivos recibidos mediante el memorando 2020-014494, así:

RADICACION PISAMI/CORREO	DEPENDENCIA	ASUNTO	ID PUBLICACION
PISAMI	OFICINA JURIDICA	Aviso Publicación página web – Auto proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima. Medios de Control – Control Inmediato de Legalidad Estado de Excepción. Referencia: CA 000174.	30448 30449 30450
URL	https://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/publicaciones/2020/30448-DOC-20200427074805.pdf https://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2020/30449-DEC-20200427075613.pdf https://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2020/30450-DEC-20200427080235.pdf		

La presente se expide a solicitud escrita, dada en Ibagué a los siete (7) días del mes de mayo de 2020.



CLÁUDIA GISELLA RENGIFO PARRA
SECRETARIA DE LAS TIC

Redactor: Adriana Osorio.

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

CONSTANCIA DE VENCIMIENTO DE TÉRMINO

Ibagué, mayo catorce (14) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que el día 8 de mayo de 2020, venció el término de fijación del aviso publicado en el sitio web de la Rama Judicial, el 24 de abril de 2020.

El 5 de mayo de 2020 se recibe concepto del Departamento del Tolima y el 7 de mayo de 2020 el Municipio de Ibagué, allega escrito.

En la fecha, de conformidad con el numeral 5 del artículo 185 de C.P.A.C.A., pasa el expediente al Ministerio Público para que rinda concepto.

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA

Secretaria

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Se deja constancia de que el día 11 de mayo de 2020, venció el término con que contaba el Municipio de Ibagué, para aportar los antecedentes administrativos y las constancias de publicación del acto administrativo objeto de control de legalidad. El 07 de mayo de 2020, el municipio allega escrito.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. V. Ayala Palomá', written over the printed name.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria



PROCURADURÍA 27 JUDICIAL II EN LO ADMINISTRATIVO
IBAGUE TOLIMA

Ibagué, veinte (20) de mayo de 2020

CONCEPTO N° 082

Señores

HONORABLES MAGISTRADOS
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
M.P. Dr. Ángel Ignacio Álvarez Silva

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Expediente: CA-00174

Autoridad que Emite: Alcalde Municipal de Ibagué

Actos Administrativos: Decretos 1000-0231 y 1000-0235 del 31 de marzo y 03 de abril de 2020.

Tema: *“Por medio del cual se crea el Fondo Cuenta para la Atención de la Calamidad Pública Ocasionada por el COVID-19 – FONDO COVID- en el Municipio de Ibagué y se toman otras determinaciones” y “Por medio del cual se modifican los artículos 4 y 5 del Decreto 1000-0231 de 2020”*

Rigoberto Bazán Orobio, en mi condición de Procurador Delegado ante este Despacho judicial, mediante el presente documento me permito presentar concepto final de conclusión dentro del proceso de la referencia. En los siguientes términos:

I.- LA DEMANDA

1.1.- Acto(s) Administrativo(s) Objeto de Control

1.1.1.- Decreto No. 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se crea el Fondo Cuenta para la Atención de la Calamidad Pública Ocasionada por el COVID-19 – FONDO COVID- en el Municipio de Ibagué y se toman otras determinaciones”.*

1.1.2.- Decreto No. 1000-0231 del 03 de abril de 2020 *“Por medio del cual se modifican los artículos 4 y 5 del Decreto 1000-0231 de 2020”.*

II.- CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

2.1.- Problema Jurídico.

¿Es objeto del control inmediato de legalidad el Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 modificado por el Decreto 1000-0235 del 03 de abril de 2020, expedidos por el alcalde municipal de Ibagué?

¿Se encuentra conforme a derecho el Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 modificado por el Decreto 1000-0235 del 03 de abril de 2020, expedidos por el



alcalde municipal de Ibagué, es decir, son desarrollo de Decretos Legislativos y están orientados a atender la causa del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020?

2.2.- El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y el concurso de las Entidades Territoriales en la superación de la Crisis.

La Constitución Política de Colombia, regula tres eventos de estados de excepción: Estado de Guerra Exterior¹, Estado de Conmoción Interior² y Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica³. Los dos últimos Estados de Excepción pueden ser declarados por el Gobierno Nacional en todo o en parte del territorio nacional.

En el caso específico del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el artículo 215 de la Constitución Política, dispone lo siguiente:

“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 cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”

¹ Constitución Política, artículo 212

² Constitución Política, artículo 213

³ Constitución Política, artículo 215



Indica la Corte Constitucional⁴, que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, puede ser declarado en forma preventiva o precautelativa y para los casos de efectiva perturbación del orden económico, social y ecológico del país; así lo expresó:

“Obsérvese que el Constituyente permite la adopción de este régimen exceptivo no sólo para los casos de perturbación del orden económico, social y ecológico del país, sino también en caso de la simple amenaza de los mismos, esto es, que es posible hacer uso de dicho estado en forma preventiva o precautelativa. Los factores de perturbación o de amenaza tienen que ser de una gravedad tal que no pueda ser controlada con la legislación vigente y, por tanto, es indispensable acudir a nuevas medidas con el fin de conjurar las situaciones de crisis que ya han acontecido o que aún no se han presentado, pero que muy seguramente van a tener ocurrencia en un lapso corto, lo que se puede deducir por los hechos antecedentes.”

Respecto a las facultades del Gobierno Nacional como legislador extraordinario en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, indicó la Corte⁵:

“La validez de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante la emergencia, depende también de su finalidad, la cual debe consistir exclusivamente en conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; la proporcionalidad de las medidas que se dicten para conjurar las circunstancias de crisis, y la necesidad de las mismas, aspectos a los cuales ya se hizo alusión en esta sentencia, al estudiar las disposiciones generales que aparecen al principio del proyecto de ley. Por tanto, el Gobierno como legislador extraordinario únicamente está autorizado para dictar normas destinadas a contrarrestar los fenómenos de crisis o impedir que estos se incrementen, siempre que con ellas no se desmejoren los derechos sociales de los trabajadores, punto al que se referirá la Corte más adelante, concretamente en el artículo 50, por ser éste el precepto legal que así lo consagra.”

En las normas Constitucionales que regulan los Estados de Excepción, no hay referencia específica al concurso o ejercicio de competencias de las entidades territoriales en la superación de las crisis que da origen a su declaratoria. Amén de lo anterior, dicha competencia se extrae de una interpretación sistemática de lo normado de manera general para las entidades territoriales en los artículos 287⁶, 288⁷; y específicamente, para los departamentos⁸ a través de sus gobernadores(as) de acuerdo a lo establecido en los artículos 303 inciso primero⁹ y 305 numerales 1 a

⁴ Corte Constitucional, sentencia C – 179 de 1994

⁵ Ibidem

⁶ **ARTICULO 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

⁷ **ARTICULO 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

⁸ **ARTICULO 298.** Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

⁹ **ARTICULO 303.** En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

(...)



4¹⁰ y para el caso de los municipios y distritos¹¹ a través de sus alcaldes(as) conforme a lo dispuesto en los 314 inciso primero¹² y 315 numerales 1 a 3¹³. Igualmente derivamos dicha competencia de lo normado en el artículo 20 de la Ley 137 del 1994¹⁴.

Las autoridades territoriales deben desplegar sus competencias, para contribuir a la superación de los eventos que dan lugar al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Pero la validez de los actos de carácter general que expidan con fundamento en el Estado de Excepción y la materia en ellos contenidos deben estar dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República con la firma de todos los ministros de despacho, ejercicio de la calidad de legislador extraordinario que le confiere el Decreto mediante el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Lo anterior, en igual sentido de lo indicado por la Corte Constitucional respecto a los Decretos Legislativos expedidos en su marco por el Gobierno Nacional. Ello para nada quiere decir, que las entidades territoriales declarado un Estado de Emergencia, solamente puedan desplegar sus competencias para asuntos relacionados con dicho estado. Las competencias ordinarias siguen vigentes; pero no se podrá hacer alusión a la situación de Estado de Emergencia, para asuntos distintos a los relacionados con medidas tendientes a superar la crisis. En los demás asuntos se deberá atender a los procedimientos normales del ejercicio y desarrollo de las competencias que el ordenamiento jurídico les otorga en razón a su investidura.

2.3.- El control de legalidad de los actos administrativos generales expedidos con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por las Entidades Territoriales para la superación de la Crisis.

La Ley 137 del 1994, en su artículo 20 dispone lo siguiente:

“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

¹⁰ **ARTÍCULO 305.** Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.
2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.
3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.
4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

(...)

¹¹ **ARTÍCULO 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

¹² **ARTÍCULO 314.** En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

(...)

¹³ **ARTÍCULO 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; 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.

(...)

¹⁴ Ley Estatutaria de los Estados de Excepción



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.”

De lo anterior se tiene que las medidas de carácter general¹⁵ expedidas por las autoridades del nivel territorial, que tengan como fundamento o se invoque, el desarrollo de competencias tendientes a desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los Decretos Legislativos que se expida el Gobierno Nacional, con la finalidad de conjurar e impedir la extensión de los efectos de la crisis que sirvió de fundamento para la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, deben ser objeto del medio de control inmediato de legalidad, en cabeza del Tribunal Contencioso Administrativo, con jurisdicción en la entidad territorial, que expidió el acto administrativo a controlar.

Respecto a los alcances del medio de control de legalidad de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se destaca posiciones encontradas del Consejo de Estado, una amplia según la providencia para garantizar la tutela judicial efectiva y otra restrictiva.

Dentro de las posiciones amplias se destacan las siguientes providencias:

1. El Auto Interlocutorio de Ponente No. O-296-2020 del 15 de abril de 2020, indicó el Consejo de Estado¹⁶ que:
 - a) Para efectos del control inmediato de legalidad, dentro de las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se encuentran incluidos: los genuinos actos administrativos de carácter general, decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración.
 - b) Ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la COVID-19, con la finalidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas, el control inmediato de legalidad debe extenderse a todas las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad y no necesariamente como desarrollo de los Decretos Legislativos, expedidos en el macro del Estado de Emergencia.
 - c) Lo anterior indica que son objetos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, que

¹⁵ Esas medidas se pueden expresar o estar contenidas en: genuinos actos administrativos de carácter general, decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00



tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, y que sean expedidas a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo.

2. El Auto Interlocutorio de Ponente del 15 de abril de 2020, proferido dentro del expediente No. 11001-03-15-000-2020-01166-00, indica el Consejo de Estado¹⁷ que de lo normado en los artículos 136 y 185 del CPACA, el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre acto administrativo general y un **factor de motivación o causa** y es que provenga o devenga, del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”* (art. 136 inc. 1° CPACA), respecto a éste último aspecto, que en su motivación el acto puede no hacer referencia expresa el decreto por el cual se declaró el citado estado de excepción, pero al hacer invocación del artículo 215 Superior, la mención al Gobierno Nacional, el contexto en el que se profirió, y la aplicación del principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal permiten entender, al menos *prima facie*, que existe una relación de causalidad entre tales actos jurídicos.

Es decir, que si bien, se circunscribe a la noción de acto administrativo, indica que éste, al tener relación directa o indirecta el decreto que declaró el Estado de Emergencia, a lo que agregaría por deducción también a Decretos Legislativos, es sujeto del Control Inmediato de Legalidad.

Dentro de las posiciones restrictivas se destaca lo indicado en el Auto Interlocutorio de Ponente del 31 de marzo de 2020, proferido dentro del expediente No. 11001-03-15-000-2020-00958-00, indica el Consejo de Estado¹⁸, que citando la sentencia del 05 de marzo de 2012 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado¹⁹; indicó que el control inmediato de legalidad se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción; en el concepto de decretos legislativos no se incluye el Decreto que declara el Estado de Excepción, sino los que se expidan en ejercicio de la calidad de Legislador Extraordinario, que le confiere al Presidente de la República en asocio con todos sus Ministros, el acto que Declara el Estado de Excepción. Por lo cual, no por hacer referencia a la situación de crisis que lleva a la declaratoria del Estado de Excepción o al decreto que lo declara, todos los actos de carácter general son objetos del medio de control inmediato de legalidad. Solamente son objetos del medio de control inmediato de legalidad, los actos de carácter general proferidos en

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SALA ESPECIAL DE DECISION No. 4 SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: **LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**; Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020); Referencia: Control Inmediato de Legalidad; Radicación: 11001-03-15-000-2020-01166-00; Norma a controlar: RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020 “*Por la cual se adoptan medidas de contención y prevención del COVID-19 al interior de la entidad*”; Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCION PRIMERA; Consejero ponente: **OSWALDO GIRALDO LOPEZ**; Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020); Referencia: Control Inmediato de Legalidad; Radicación: 11001-03-15-000-2020-00958-00.

¹⁹ Proferido en el expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA)



desarrollo de un decreto legislativo proferido al amparo de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Para ésta vista fiscal, ésta última posición es la que se encuentra acorde con el Principio de reserva de ley que establece para los Estados de Excepción la Constitución Política (Los Estados de excepción deben ser regulados por el Congreso de la República a través de una Ley Estatutaria – art 152 Constitucional); y con el objeto del medio de control inmediato de legalidad delimitado en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, sea decir, la Ley 137 de 1994, que en su artículo 20 delimita claramente cuales, son las medidas generales objeto del medio de control inmediato de legalidad, en el cual se indica que estas son las dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

2.4.- Competencias de las autoridades municipales en materia presupuestal.

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. Dicha competencia se ejerce en los siguientes tiempos: al alcalde municipal, presentar al Concejo dentro del término legal el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos²⁰; al Concejo Municipal, a partir del proyecto presentado por el alcalde expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos²¹; y luego al alcalde municipal, sancionar el respectivo acuerdo de presupuesto aprobado por el Concejo y proceder a su reglamentación a través del respectivo Decreto de Liquidación del Presupuesto²².

Respecto a las competencias en las modificaciones al presupuesto anual, el Consejo de Estado – Sala de Consulta y del Servicio Civil, en respuesta del 05 de junio de 2008²³, conceptúa lo siguiente:

“2.3 Sobre las modificaciones al presupuesto anual:

Por disposición constitucional, la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los municipios, como entidades territoriales que son, se regulan por la misma Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto y las normas orgánicas que compete dictar a los concejos en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 313, numeral 5º, superior, aplicando en lo pertinente “los principios y las disposiciones” establecidos en el Título XII de la Carta.²⁴

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto nacional 111 de 1996²⁵, determina las reglas para las “modificaciones al presupuesto”, como parte de la ejecución del mismo, en los artículos 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83 y 84, conforme a los cuales pueden darse las siguientes situaciones:

²⁰ Constitución Política, artículo 315.5 y Ley 136 de 1994, artículo 91.3

²¹ Constitución Política, artículo 313.5 y Ley 136 de 1994, artículo 32.9

²² Constitución Política, artículo 315.6 y Ley 136 de 1994, artículo 91.5 y 91.6

²³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL; Consejero Ponente: William Zambrano Cetina; Bogotá, D.C., (5) cinco de junio de 2008; Radicación No. 1.889 11001-03-06-000-2008-0022-00; Referencia: Actividad contractual de los municipios. Autorizaciones de los Concejos a los Alcaldes. Modificaciones al presupuesto anual. Formas y mecanismos de relación entre el Concejo y el Alcalde Municipal.

²⁴ Cfr. Constitución Política, Arts. 352, 353, 313, num.5º. “El Presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos Departamentales y Municipales han adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente.” (Sentencia C-315 de 1997)

²⁵ Cfr. Decreto 111 DE 1996 (enero 15), “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.” Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996, Capítulo XI. De la ejecución del presupuesto.



a) La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales, total o parcialmente, porque los recaudos del año pueden ser inferiores a los compromisos; o no se aprobaron nuevos recursos; o los nuevos recursos aprobados resultan insuficientes; o no se perfeccionan los recursos de crédito autorizados; o por razones de coherencia macroeconómica. El Gobierno Nacional, por decreto y previo concepto del Consejo de Ministros, señala las apropiaciones que deben reducirse o aplazarse. La competencia se radica en el Gobierno Nacional pues la jurisprudencia ha interpretado que las reducciones o aplazamientos no modifican el presupuesto, en sentido estricto; pero sí deben tomarse en forma razonable y proporcionada y a través de un acto administrativo sujeto a control judicial.²⁶

b) 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. La jurisprudencia distingue los créditos suplementales, que corresponden al aumento de una determinada apropiación, y los créditos extraordinarios, cuando se crea una partida.²⁷ En ambos casos la competencia es del Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional, porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó. El Gobierno Nacional asume esta competencia cuando las adiciones sean única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción.

c) Los movimientos presupuestales consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contracrédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, en cada sección presupuestal, o sea, que sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, se denominan “traslados presupuestales internos”.²⁸ Competen al jefe del órgano respectivo, mediante resolución que debe ser refrendada por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para su validez, y concepto previo favorable del Departamento de Planeación Nacional si se trata del presupuesto de inversión.

Por su parte, en relación con el artículo 110 del mismo Decreto Ley 111 de 1996, con base en el cual se pregunta si el alcalde podría realizar traslados presupuestales sin autorización del concejo (pregunta 4), la Sala observa que dicho artículo no modifica ni crea excepciones respecto de las reglas antes mencionadas²⁹.

En ese sentido, la capacidad para contratar que se regula en esa disposición legal, no se extiende a la posibilidad de modificar el presupuesto por fuera de lo previsto en las normas presupuestales

²⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-192-97 (abril 15), Normas demandadas, Arts. 34 de la ley 176 de 1994 y 76 del Decreto 111 de 1996, Exp. D-1437, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-442-01 (mayo 4), Normas demandadas, Art. 70 de la ley 38 de 1989 y Art. 87 del Decreto 111 de 1996. Exp.D-3216. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁷ Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-685-96 (diciembre 5), Normas demandadas, Art. 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Art. 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y Art. 59 de la Ley 224 de 1995, Exp. D-1320, M. P. Alejandro Martínez Caballero; C-772-98 (diciembre 10), Normas demandadas, Par. 1o. del Art. 41 y Par. único del Art. 42 de la Ley 80 de 1993, Exp. D-2107, M. P. Fabio Morón Díaz

²⁸ Decreto 568 de 1996 (marzo 21), “Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.” Art. 34. “Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. / Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. / El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiadas con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. / La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.

²⁹ El artículo 110 del Decreto Ley 111 de 1996 establece: “ARTÍCULO 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación.”



aplicables en cada caso particular. Valga aclarar que en el nivel territorial no existe posibilidad normativa alguna para asimilar los estados de excepción, a situaciones locales, de manera que tampoco el alcalde municipal podrá asumir competencia para modificar el presupuesto municipal.³⁰

Así las cosas, aprobado el presupuesto, en tiempos de normalidad institucional y social, presupuesto 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.

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 tiene competencias en materia presupuestal aún para modificar o incrementar tanto el presupuesto de rentas como el de gastos. Así lo reiteró la Corte Constitucional en sentencia C-261 de 1993, en la que indicó:

“Conviene también reiterar la jurisprudencia de esta Corte vertida en la sentencia C-206 de junio 2 de 1993 que examinó el punto frente a la conmoción interior, así como la C- 448 de julio 9 de 1992 que lo dilucidó en relación con la emergencia económica y social.

A la primera pertenecen los siguientes apartes:

“4.3.3. El artículo 69 de la ley 38 de 1989 establece una excepción al principio general de que el Congreso es el organismo constitucionalmente encargado, no solo de la adopción y formulación del presupuesto, sino también de autorizar las operaciones que se requieran durante su ejecución.

La excepción tiene su justificación en el hecho de que afrontar la perturbación del orden público para conjurar sus causas, demanda del Estado, como es de suponerlo, enormes gastos, en relación con los cuales no se ha previsto apropiación alguna en el presupuesto. Esta, justamente, constituye una situación anormal, que no encuadra, por lo mismo, en las previsiones del artículo 345 de la Carta. Eso explica también, el hecho particularmente significativo de que la Constitución Política le asigne al Gobierno atribuciones especiales para manejar y superar los estados de excepción, entre ellas, las que tienen que ver con el manejo presupuestal. En ello no hay nada de extraño, si se tiene en cuenta que el estatuto constitucional, dentro de una absoluta racionalidad, busca, a través de diferentes estrategias, fortalecer la capacidad de acción del Gobierno, para que pueda hacerle frente con éxito, a los desafíos que las situaciones de excepción comportan y restablecerle al país su clima de seguridad, de estabilidad institucional y de armonía social, seriamente amenazados con la perturbación del orden público.

Si bien la Carta condicionó la legalidad del gasto a los tiempos de “paz”, esto es, que dentro de esa situación el manejo presupuestal se cumpla mediante la ley, durante el Estado de Conmoción Interior, en que el Gobierno sustituye al legislador ordinario, es éste quien adquiere competencia para adicionar gastos o realizar traslados. Ello es así porque entonces, ¿qué sentido tendría el condicionamiento impuesto por el artículo 345 para ordenar un gasto, si se entendiera, que también en el Estado de Conmoción Interior, sólo el legislador puede disponer en tal sentido.? Lo que sí puede deducirse de la norma, entre otras cosas, es que no puede haber un gasto dispuesto, por el Congreso o por el ejecutivo, por fuera del presupuesto”.

A la segunda corresponden estos párrafos:

³⁰ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-78-92, C-365-01, C-1072-02; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre 6/99, Rad. 3774, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa; sentencia de julio 28/00, Rad. 4074, C.P. Gilberto Peña Castrillón; sentencia de agosto 1º/02, Rad. 2001-0117-01(6961), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia septiembre 4/03, Rad. 2002-00389- 01 (8431), C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.



"Compete al Congreso, como sucede con varias de las funciones consideradas, la expedición del presupuesto general de la Nación. Esa facultad ha de ejercerse ordinariamente previa la presentación del proyecto correspondiente por el gobierno y con aplicación de los principios y trámites que establece el capítulo 3 del título XII de la Constitución Política.

*En condiciones normales, toda modificación a la ley anual de presupuesto de rentas es también propia de la actividad legislativa ordinaria, con iniciativa del Gobierno, según resulta de las disposiciones consagradas en los artículos 150 numeral 11, y 154 inciso 2o. de la Carta. En cuanto al presupuesto de gastos, de conformidad con el artículo 347 constitucional, no es susceptible de ser incrementado durante el año fiscal por encima del tope fijado por la ley anual del presupuesto. Sin embargo, **nada obsta, a la luz de los preceptos constitucionales, para que en tiempos de perturbación del orden económico y social, con el objeto de hacer frente a las necesidades propias de esta, sea el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros, quien, revestido de poderes extraordinarios, modifique o incremente tanto el presupuesto de rentas como el de gastos, siempre y cuando ello se haga con el único objeto de conjurar la crisis.*** (Enfasis fuera de texto)

Así se deduce no solamente del sentido y los fines de una institución como la del estado de emergencia económica, sino de la interpretación sistemática de las normas constitucionales que hoy estructuran los estados de excepción en su conjunto, (artículos 212 a 215) en armonía con los artículos 345 y s.s., que están concebidos sobre el supuesto de que la distribución de competencias en materia presupuestal debe tener desarrollo "en tiempo de paz", por cuanto los apremios de una situación tan urgente que ha hecho necesaria la apelación a facultades extraordinarias... como las que invoca el decreto examinado, a partir de una declaratoria ya hallada exequible por esta Corte, no son compatibles con la aplicación de aquellas provisiones si de lo que se trata es de arbitrar recursos en forma inmediata y de aplicarlos efectivamente a los fines de contrarrestar los hechos perturbatorios y la extensión de sus efectos, como ocurre en el presente caso". (Enfasis fuera de texto).

3.- La circunstancia de que la Carta Política de 1991 no contemple una preceptiva análoga a la que se consignaba en el antiguo artículo 212 de la Constitución de 1886, no puede interpretarse como una decisión deliberada del Constituyente encaminada a prohibir los créditos adicionales administrativos por la vía de los estados de excepción. Significa sí que desaparecieron por la vía administrativa durante el receso de las Cámaras y con la intervención del Consejo de Estado."

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 propio 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. Pero 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. Por lo tanto, en tal calidad, pueden dotar de competencias a alcaldes y gobernadores para realizar las modificaciones presupuestales necesarias en el nivel territorial para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Ello se hace precisamente 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"



2.5.- El caso concreto.

2.5.1.- Las normas de Estado de Excepción y las medidas objeto de control.

2.5.1.1.- Las normas de Estado de Excepción respecto a modificaciones presupuestales en el nivel territorial.

El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros de despacho expidió el Decreto 417 de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*; en el cual se dispuso lo siguiente:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

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

Como evento de la crisis que llevó a la declaratoria del Estado de Emergencia, se destacan las siguientes:

“Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actuar brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia', esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

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

En ejercicio de las facultades de legislador extraordinario el 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros de despacho expidió el 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”*; en el cual se dispuso lo siguiente:



Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltase 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.

Facúltase 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. Facúltase 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.

2.5.1.2.- Las medidas objeto de control en el caso concreto.

El alcalde municipal de Ibagué, toma una serie de medidas administrativas de carácter presupuestal, concretadas en los actos administrativos que se indican a continuación:

2.5.1.2.1.- Decreto No. 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se crea el Fondo Cuenta para la Atención de la Calamidad Pública Ocasionada por el COVID-19 – FONDO COVID- en el Municipio de Ibagué y se toman otras determinaciones”.*

2.5.1.2.1.- Decreto No. 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se crea el Fondo Cuenta para la Atención de la Calamidad Pública Ocasionada por el COVID-19 – FONDO COVID- en el Municipio de Ibagué y se toman otras determinaciones”.*

En este acto administrativo se DECRETA:

“ARTICULO PRIMERO: CRÉESE el fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el Coronavirus COVID-19 -FONDO COVID- en el presupuesto del Municipio de Ibagué vigencia 2020.

ARTICULO SEGUNDO: RECURSOS DEL FONDO. El FONDO COVID será alimentado con recursos propios de libre destinación, recursos de reorientación de las rentas de destinación específica, recursos provenientes de donaciones, recursos del Gobierno Nacional, recursos de cooperación internacional, y los demás que sean destinados a la atención de la calamidad pública producto de la emergencia sanitaria.

PARÁGRAFO: Los recursos incorporados y reorientados en el Decreto 1000-0221 del 25 de marzo de 2020, hacen parte del presente fondo.

ARTICULO TERCERO: DE LOS GASTOS QUE SE PUEDEN ASUMIR CON CARGO AL FONDO. Los recursos del Fondo Cuenta serán destinados exclusivamente a financiar medidas tendientes a contribuir a conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos del Coronavirus COVID 19 en el Municipio de Ibagué.



ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR a la Secretaría de Hacienda Grupo de Presupuesto, realizar el ajuste correspondiente a los rubros dentro del presupuesto general de rentas y recursos de capital y gastos,, el Municipio de Ibagué para la vigencia fiscal del año 2020, para la demarcación en el Gasto de los créditos extraordinarios que atenderán la ejecución de recursos que sean necesarias para atender la emergencia sanitaria, social y económica ocasionada por el Coronavirus COVID 19 en la ciudad de Ibagué.

Los recursos del Fondo se trasladarán, ejecutarán o adicionarán directamente en los diferentes rubros de inversión de marcados para el efecto, los cuales; agruparán las diferentes rentas destinadas a esta finalidad.

ARTICULO QUINTO: ORDENACIÓN DEL GASTO. La ordenación de los recursos que sean necesarios para atender la emergencia sanitaria, social y económica ocasionada por el Coronavirus COVID 19 en la ciudad de Ibagué, estará en cabeza de la Secretaría de Salud y Desarrollo Social Comunitario respectivamente, y de acuerdo con sus competencias.

Para la correcta ejecución de los recursos, la secretaría de hacienda en cumplimiento de lo previsto en el artículo 4º del presente decreto, realizará los ajustes a que hubiera lugar en los rubros de inversión.

Los recursos del fondo, se ejecutarán a través del proyecto denominado "APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 Ibagué Tolima

2.5.2.- El concepto del Ministerio Público en el caso concreto.

Se procede a establecer si el Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 modificado por el Decreto 1000-0235 del 03 de abril de 2020, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 o CPACA; para ser pasible del medio de control inmediato de legalidad. Si se concluyen que el acto administrativo es pasible del medio de control inmediato de legalidad, se procederá a realizar el análisis de fondo a fin de establecer si se encuentra o no ajustado a derecho.

2.5.2.1.- Procedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto al acto administrativo del presente proceso.

2.5.2.1.1.- Factor Subjetivo de su autoría.

El Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 modificado por el Decreto 1000-0235 del 03 de abril de 2020 fue expedido por el alcalde Municipal de Ibagué. Es decir, fueron expedido por una autoridad administrativa territorial.

El Municipio de Ibagué, como entidad territorial, hace parte del Departamento del Tolima, en el cual en materia jurisdiccional de lo contencioso administrativo ejerce competencia el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima.

Conforme a lo anterior se cumple el requisito del factor subjetivo, que radica el conocimiento del posible medio de control inmediato de legalidad, en el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima.

2.5.2.1.2.- Factor Objetivo.

El Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 modificado por el Decreto 1000-0235 del 03 de abril de 2020 expedido por el alcalde Municipal de Ibagué; son actos administrativos de carácter general, en el ámbito espacial del Municipio de Ibagué.



Conforme a lo anterior se cumple el requisito del factor objetivo, que en principio indica que el (los) acto(s) administrativo(s) es (o son) pasible(s) del medio de control inmediato de legalidad.

3.5.2.1.3.- Factor de motivación o causa.

En este factor, se debe establecer si el (los) acto(s) administrativo(s) involucrados en el presente proceso, provienen o devienen del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*

Respecto a las medidas contenidas en el Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 modificado por el Decreto 1000-0235 del 03 de abril de 2020 expedido por el alcalde Municipal de Ibagué; contienen medidas 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”*. Por lo anterior, éste si es pasible del medio de control inmediato de legalidad.

Verificado el cumplimiento de los requisitos formales y materiales para ser pasible del medio de control inmediato de legalidad, se debe proceder a establecer si las medidas tomadas en el Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 modificado por el Decreto 1000-0235 del 03 de abril de 2020 expedido por el alcalde Municipal de Ibagué, se encuentran o no conforme al ordenamiento jurídico, es decir, conforme a las normas en las cuales se debían fundar. Como se pasa a establecer en los siguientes apartes.

3.5.2.2.- La legalidad del Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 modificado por el Decreto 1000-0235 del 03 de abril de 2020, mediante el cual el alcalde del Municipio de Ibagué, realiza una adición al presupuesto municipal de la vigencia 2020 con la creación del FONDO COVID.

De la lectura del Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 modificado por el Decreto 1000-0235 del 03 de abril de 2020, se advierte que el Alcalde Municipal de Ibagué, adiciona el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital vigencia 2020, con la creación del Fondo Cuenta para la Atención de la Calamidad Pública Ocasionada por el Coronavirus COVID-19 -FONDO COVID-.

El Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 modificado por el Decreto 1000-0235 del 03 de abril de 2020, mediante el cual el Alcalde Municipal de Ibagué, adiciona el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital vigencia 2020, con la creación del Fondo Cuenta para la Atención de la Calamidad Pública Ocasionada por el Coronavirus COVID-19 -FONDO COVID-, se encuentra fundamentado en las competencias habilitantes otorgadas en el Decreto Legislativo 461 de 2020.

En el mismo se indica que el fondo será alimentado con recursos propios de libre destinación, recursos de reorientación de las rentas de destinación específica, donaciones, recursos del Gobierno Nacional, recursos de cooperación internacional y los demás que sea destinados a la atención de la calamidad pública producto de la



emergencia sanitarias; así mismos se indican que hacen parte de los recursos del fondo, los recursos adicionados al presupuesto mediante 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; mediante el cual se adicionan recursos correspondientes al Fondo de Seguridad Ciudadana y la Sobretasa Bomberil, tiene origen en recursos de destinación específica de carácter legal³¹ y no constitucional.

El fondo creado, tiene como finalidad agrupar los recursos 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.

2.6.- Solicitud del Ministerio Público.

Teniendo en cuenta los anteriores argumentos, esta vista fiscal, con el acostumbrado respecto solicita al Honorable Tribunal:

2.6.1.- Declarar la legalidad del Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020 modificado por el Decreto 1000-0235 del 03 de abril de 2020 *“Por medio del cual se crea el Fondo Cuenta para la Atención de la Calamidad Pública Ocasionada por el COVID-19 – FONDO COVID- en el Municipio de Ibagué y se toman otras determinaciones”*., expedido por el Alcalde Municipal de Ibagué, respecto a los alcances del medio de control inmediato de legalidad.

De los honorables magistrados, cordialmente;

RIGOBERTO BAZAN OROBIO
Procurador 27 Judicial II Administrativo

³¹ Leyes 418 de 1997 y 1575 de 2012

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Ibagué, mayo veintiocho (28) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que en la fecha, venció el término con que contaba el Procurador Judicial para emitir concepto, allegando escrito el Procurador 27, el 20 de mayo de 2020.

El 14 de mayo de 2020, el Municipio de Ibagué allega certificación publicación.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'M' followed by a series of loops and a final 'A'.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL

Ibagué, mayo veintinueve (29) de dos mil veinte (2020)

En la fecha, se remite el expediente CA-00174 al despacho del dr. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, para estudio.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'M' followed by a series of loops and a final 'A'.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00174**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUE, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO No.231 DE 31 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID19 - FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES**

DECRETO 235 DE 3 DE ABRIL DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DEL DECRETO No 231 DE 2020

Procede la Sala Plena de esta corporación Judicial, a pronunciarse respecto a la aplicación del control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente al **Decreto No.231 de 31 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ibagué, **“Por medio del cual se crea una cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID 19 -fondo covid- en el Municipio de Ibagué y se toman otras determinaciones.”** Al igual que la modificación efectuada a través del **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020 “Por medio del cual se modifican los artículos 4 y 5 del decreto No 231 de 2020”**

ANTECEDENTES

El día **15 de abril de 2020**, se recibieron en la oficina de reparto, remitidos por el municipio de Ibagué el **Decreto No.231 de 31 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ibagué, **“Por medio del cual se crea una cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID 19 -fondo covid- en el Municipio de Ibagué y se toman otras determinaciones,”** y la modificación efectuada a través del **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020 “Por medio del cual se modifican los artículos 4 y 5 del decreto No 231 de 2020”** para que se realice sobre estos actos administrativos el control inmediato de legalidad por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (Acta individual de reparto, fl. 2).

I. ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituyen el **Decreto No.231 de 31 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ibagué, **“Por medio del cual se crea una cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el covid19 -fondo covid- en el Municipio de**

Ibagué y se toman otras determinaciones” y su modificación efectuada mediante el **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020 “Por medio del cual se modifican los artículos 4 y 5 del decreto No 231 de 2020”** cuyos textos son del siguiente tenor (fls. 3 a 18 del expediente)

**“DECRETO No. 231 DE 2020
(31 DE MARZO)**

“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO CUENTA PARA LA ATENCION DE LA CALAMIDAD PUBLICA OCASIONADA POR EL COVID-19 -FONDO COVID- EN EL MUNICIPIO DE IBAGUE Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”

EL ALCALDE DE IBAGUE

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial conforme a lo dispuesto por el Decreto No. 417 de 2020, el Decreto legislativo No. 461 de 22 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO

Que, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta en el Decreto Nacional 417 de 2020, se expidió el Decreto legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, el cual, en su artículo 1º facultó a los Gobernadores y Alcaldes para “para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia...”. En el mismo sentido, facultó que estas autoridades realizarán las “adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar...”, encaminados a conjurar la emergencia.

Que la anterior facultad se otorgó de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del decreto legislativo, que menciona; “se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuaciones circunstanciales señaladas en el Decreto 417 de 2020”, y por ello, consideró que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria”.

Que con el propósito de orientar de manera óptima el procedimiento presupuestal para la incorporación de recursos de reorientación de las rentas de destinación específica y otros ingresos, que van a ser orientados para llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia, y caso del municipio, la declaratoria de urgencia manifiesta con ocasión al Coronavirus COVID 19, se hace necesario crear un fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 - FONDO COVID- en el Municipio de Ibagué.

Que la declaratoria de urgencia manifiesta en el Municipio de Ibagué, prevista en el Decreto 1000-205 del 2020 y del Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico Decreto Nacional 417 de 2020, conlleva a la necesidad que la Secretaria de Hacienda a través de su Grupo de Presupuesto, pueda crear “rubros presupuestales”, adicionales, cuya denominación se enmarquen en la reorientación de las rentas de destinación específica y otros ingresos, para atender la emergencia ocasionada por el Coronavirus COVID 19.

Que de conformidad con el literal b) del artículo 53 del Acuerdo No. 00062 de 1998 Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Ibagué, un crédito adicional, “es la adición destinada a constituir conceptos no previstos en el Presupuesto inicialmente aprobado” los cuales en los

términos del artículo 55 de este mismo estatuto podrán ser "supplemental o extraordinario", y podrán ser financiados con recursos del balance.

Que para el Consejo de Estado, las adiciones al presupuesto o créditos adicionales sirven para "aumentar el monto de las apropiaciones o complementar las insuficientes, o ampliar los servicios existentes, o establecer nuevos servicios autorizados por la ley y serán créditos extraordinarios "cuando se crea una partida".

Que teniendo en cuenta que el Presidente de la República en el marco del estado de emergencia nacional, autorizó en el Decreto 461 de 2020 la destinación de rentas específicas para atender la emergencia originada con ocasión al Coronavirus COVID 19, en consideración de la Oficina Jurídica Memorando 1030-11805 del 26 de marzo de 2020, se ha autorizado la creación de un nuevo servicio, por lo cual, a título de crédito extraordinario, se podrá crear una partida presupuestal que tenga como objeto la atención de esta emergencia y que llevará a que se cree un rubro presupuestal para el FONDO COVID.

Que es importante resaltar, que el artículo 1^o del Decreto 461 de 2020, facultó al Alcalde para, entre otras, realice 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, 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 por lo anterior y dada la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución en el marco de la emergencia sanitaria que atraviesa el país, y atendiendo la facultad otorgada en el artículo 1^o del Decreto 461 de 2020 para realizar diferentes operaciones presupuestales, este despacho, creará un crédito extraordinario en el presupuesto denominado FONDO COVID, como una medida presupuestal que contribuirá a conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria, y el cual se apropiara de los recursos que legalmente se destine a este.

Que en mérito de lo expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: CRÉESE el fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el Coronavirus COVID-19 -FONDO COVID- en el presupuesto del Municipio de Ibagué vigencia 2020.

ARTICULO SEGUNDO: RECURSOS DEL FONDO. El FONDO COVID será alimentado con recursos propios de libre destinación, recursos de reorientación de las rentas de destinación específica, recursos provenientes de donaciones, recursos del Gobierno Nacional, recursos de cooperación internacional, y los demás que sean destinados a la atención de la calamidad pública producto de la emergencia sanitaria.

PARÁGRAFO: Los recursos incorporados y reorientados en el Decreto 1000-0221 del 25 de marzo de 2020, hacen parte del presente fondo.

ARTICULO TERCERO: DE LOS GASTOS QUE SE PUEDEN ASUMIR CON CARGO AL FONDO. Los recursos del Fondo Cuenta serán destinados exclusivamente a financiar medidas tendientes a contribuir a conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos del Coronavirus COVID 19 en el Municipio de Ibagué.

ARTICULO CUARTO: ORDENAR la creación de un rubro presupuestal dentro del presupuesto general de rentas y recursos de capital y gastos del Municipio de Ibagué para la vigencia fiscal del año 2020, para el fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID-

ARTICULO QUINTO. ORDENACIÓN DEL GASTO. Delegar en el Secretario de Planeación la Ordenación del gasto del Fondo Cuenta que por el presente acto se crea

De acuerdo con la naturaleza del compromiso, la supervisión estará a cargo de la Secretaría ejecutora.

ARTÍCULO SEXTO. COMUNICAR el Presente Decreto, a todas las Secretarías de Despacho para su conocimiento.

ARTICULO SÉPTIMO. COMUNICAR el presente Decreto, al Grupo de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda Municipal, para lo de su competencia.

ARTICULO OCTAVO. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de su publicación.

DECRETO No. 1000-0235 DE 2020

(03 DE ABRIL)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 4º Y 5º DEL DECRETO 1000-0231 DE 2020"

EL ALCALDE DE IBAGUÉ

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial conforme a lo dispuesto por el Decreto No. 417 de 2020, el Decreto legislativo No. 461 de 22 de marzo de 2020, Decreto 512 de 2020 y

CONSIDERANDO

Que, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta en el Decreto Nacional 417 de 2020, se expidió el Decreto legislativo

No. 461 del 22 de marzo de 2020, el cual, en su artículo 1º facultó a los Gobernadores y Alcaldes para "para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia...". En el mismo sentido, facultó que estas autoridades realizarán las "adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar..." encaminados a conjurar la emergencia.

Que la anterior facultad se otorgó de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del decreto legislativo, que menciona; "se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuaciones circunstanciales señaladas en el Decreto 417 de 2020", y por ello, consideró que "ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución, la flexibilización de estos requisitos en materia presupuestal es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria".

Que con el propósito de orientar de manera óptima el procedimiento presupuestal para la incorporación de recursos de reorientación de las rentas de destinación específica y otros ingresos, que van a ser orientados para llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia, y para el caso del municipio, la declaratoria de urgencia manifiesta con ocasión al Coronavirus COVID 19, mediante Decreto 1000-0231 de 2020 se creó un fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID- en el Municipio de Ibagué.

Que como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y en el Municipio de Ibagué a la Calamidad Pública, se requieren recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas dirigidas, entre otros propósitos, a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que conlleva la rápida propagación del nuevo coronavirus COVID 19, en el marco de la coyuntura en la que actualmente se encuentra el país y la ciudad.

Que en virtud de lo anterior el 02 de abril se expidió el Decreto Legislativo No. 512 de 2020 con el cual se crea una medida de carácter temporal y actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico, que permite a los Gobernadores y Alcaldes realizar "operaciones presupuestales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica...".

Que, en cumplimiento de este Decreto nacional, este despacho tiene competencia para realizar operaciones presupuestales a que haya lugar "únicamente para efectos de atender la ejecución de recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesario para atender" la emergencia.

Que por lo anterior, se modificará los artículo 4 y 5 del Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020, en el sentido de realizar unas operaciones presupuestales en el Presupuesto de Gastos del Municipio de Ibagué tendientes a atender la ejecución de los recursos en el marco de la emergencia sanitaria.

Que la Secretaría de Planeación en el marco de sus competencias, el 03 de abril de los corrientes, certificó que en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Municipio, se encuentra creado el proyecto denominado "APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 Ibagué - Tolima", asignado a la Secretaría de Salud Municipal.

Que para garantizar la correcta ejecución del FONDOCVID se requiere que los recursos que para el efecto se apropien, trasladen o adicionen, se realicen en el marco de los proyectos de inversión que las secretarías ejecutoras disponen para atender la difícil situación ocasionada en virtud del Estado de Emergencia, y por ello, se debe ajustar la ordenación del gasto de los recursos que permitan adelantar de manera ágil las acciones de mitigación y atención.

Que en mérito de lo expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICAR el artículo 4º del Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR a la Secretaría de Hacienda Grupo de Presupuesto, realizar el ajuste correspondiente a los rubros dentro del presupuesto general de rentas y recursos de capital y gastos,, el Municipio de Ibagué para la vigencia fiscal del año 2020, para la demarcación en el Gasto de los créditos extraordinarios que atenderán la ejecución de recursos que sean necesarias para atender la emergencia sanitaria, social y económica ocasionada por el Coronavirus COVID 19 en la ciudad de Ibagué.

Los recursos del Fondo se trasladarán, ejecutarán o adicionarán directamente en los diferentes rubros de inversión de marcados para el efecto, los cuales; agruparán las diferentes rentas destinadas a esta finalidad.

ARTÍCULO SEGUNDO. MODIFICAR el artículo 5º del Decreto 1000-0231 del 31 de marzo de 2020, el cual quedará así:

ARTICULO QUINTO: ORDENACIÓN DEL GASTO. La ordenación de los recursos que sean necesarios para atender la emergencia sanitaria, social y económica ocasionada por el Coronavirus COVID 19 en la ciudad de Ibagué, estará en cabeza de la Secretaría de Salud y Desarrollo Social Comunitario respectivamente, y de acuerdo con sus competencias.

Para la correcta ejecución de los recursos, la secretaría de hacienda en cumplimiento de lo previsto en el artículo 4º del presente decreto, realizará los ajustes a que hubiera lugar en los rubros de inversión,

Los recursos del fondo se ejecutarán a través del proyecto denominado "APOYO A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS COVID-19 Ibagué Tolima".

ARTÍCULO TERCERO. Las demás disposiciones del Decreto 1000-0231 de 2020 continúan incólume.

ARTÍCULO CUARTO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de su publicación."

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante Auto del **23 de abril de 2020** (fls. 13 a 15), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente 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 web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Se dispuso así mismo invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenándose de manera especial oficiar a la Secretaría Jurídica de la Gobernación del Tolima para que dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronunciara sobre lo regulado en el acto administrativo objeto de revisión.

De igual manera, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado y que, vencido el término de publicación del aviso ordenado a la comunidad, se pasara el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, recibándose concepto del Departamento de Asuntos jurídicos del Departamento del Tolima, y del Ministerio Público.

III. PRONUNCIAMIENTO FRENTE AL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

Sostuvo que debe declararse la legalidad de los actos revisados, ya que la Alcaldía de Ibagué, amparada en las facultades otorgadas por el Gobierno Nacional expidió las

normas revisadas para concentrar los recursos disponibles de libre destinación y destinación específica para atender adecuada y pronta en el territorio del Municipio de Ibagué, los embates de la COVID-19 y evitar la propagación del virus por lo que está facultada para que sin acudir al Concejo de Ibagué, pudiera realizar los actos administrativos en ejercicio de dicha facultad Presidencial y es así que crea el FONDO COVID-19, como un mecanismo expedito para su manejo y administración. (fls. 18-19).

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos (fls. 27 a 41):

En primer término, el agente del Ministerio Público hace referencia a la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para el decreto de los estados de excepción y al trámite que debe surtir para su expedición, conforme lo ha preceptuado la Corte Constitucional. Aborda luego el control inmediato de legalidad como un procedimiento judicial que debe surtir respecto a las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción, y la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión en la Corte Constitucional, en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos.

Luego se refiere de manera detallada a las competencias de las autoridades municipales en materia presupuestal, refiriendo que a 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.

De igual manera advierte que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República, en actuación conjunta con todos los ministros de Despacho, adquiere la calidad de legislador extraordinario y puede entonces 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, como lo hizo mediante el Decreto Legislativo 461 de 2020, que autorizó temporalmente a gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020

Descendiendo al caso en concreto, aclara que la competencia del juez contencioso administrativo en este caso, de acuerdo con lo señalado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, se circunscribe a la existencia de tres presupuestos que deben cumplirse de forma simultánea, pues debe tratarse de un acto administrativo de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle un Decreto Legislativo expedido dentro de un estado de excepción.

Advierte que el acto revisado es expedido por una autoridad administrativa territorial, se trata de acto administrativo de carácter general, y fue proferido en desarrollo de uno de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del Estado de Excepción cumpliéndose así todos los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que proceda el control inmediato de legalidad frente a él.

Respecto al análisis material de los actos administrativos enviados a revisión, el agente del Ministerio Público aduce que de la lectura de los mismos se advierte que el Alcalde Municipal de Ibagué, adiciona el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital vigencia 2020, con la creación del Fondo Cuenta para la Atención de la Calamidad Pública ocasionada por el Coronavirus COVID-19 -FONDO COVID-, con fundamento en las competencias habilitantes otorgadas en el Decreto Legislativo 461 de 2020.

Que de igual manera, en el mismo se indica que el fondo será alimentado con recursos propios de libre destinación, recursos de reorientación de las rentas de destinación específica, donaciones, recursos del Gobierno Nacional, recursos de cooperación internacional y los demás que sea destinados a la atención de la calamidad pública producto de la emergencia sanitarias; se indica también que hacen parte de los recursos del fondo, los recursos adicionados al presupuesto mediante 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 y que el fondo creado, tiene como finalidad agrupar los recursos destinados conjurar la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia de la enfermedad COVID 19 así también impedir la extensión de sus efectos; Que los recursos se destinan a la atención de población vulnerable tales como: adultos mayores, personas con discapacidad, superación de la pobreza extrema, víctimas del conflicto armado, grupos étnicos y apoyo a la emergencia sanitaria por coronavirus - COVID-19.

Con fundamento en los anteriores argumentos, solicita al Tribunal declarar la legalidad de los actos administrativos enviados a revisión ya que los mismos se ajustan al ordenamiento jurídico.

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, para lo cual se hacen las siguientes

IV. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Esta corporación a través de su Sala Plena es competente para conocer y fallar el presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse del ejercicio de control inmediato de legalidad de unos actos administrativos de carácter general proferidos por una autoridad territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción, según lo señala la autoridad remitente. En ese sentido, no puede establecerse en momento alguno una eventual falta de competencia para conocer de este trámite, porque la Ley estatutaria que regula los estados de excepción, con declaración de exequibilidad de la

Corte Constitucional, solo determinó como competente para el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad a esta corporación, en tratándose de actos administrativos de autoridades territoriales del Tolima, por lo que, contrario a lo que ocurre en los casos en los que se declara la falta de competencia, no habría otra corporación o Despacho judicial que pudiera encargarse del asunto.

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARÁ LA SALA

El problema jurídico que abordara esta colegiatura consiste en determinar si el acto administrativo enviado para su control inmediato de legalidad es pasible de dicho medio de control y, en caso afirmativo, si dicho acto se encuentra ajustado a derecho de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, previo estudio de los presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que deben concurrir de manera previa para que resulte viable el estudio de legalidad anotado.

DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de carácter excepcional, con el propósito de brindarle al Gobierno Nacional herramientas que permitan conjurar situaciones de crisis frente a las cuales resultan ineficaces los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía. Estas herramientas las denomina Estados de excepción y pueden ser: 1. Estado de Conmoción Interior, 2. Estado de Guerra Exterior y 3. Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

La declaratoria de estos estados de excepción por parte del Ejecutivo le permite prescindir de los procedimientos y de la distribución habitual de competencias entre los distintos órganos del Estado, permitiendo, en casos extremos y para salvaguardar los intereses superiores a los cuales apunta, la limitación de algunos derechos fundamentales e, incluso, la suspensión, derogación o modificación de disposiciones de orden legal, según fuere el caso, siempre que tales determinaciones guarden una relación de conexidad con los motivos de la declaración del estado de excepción que resulten ajustados a las circunstancias que se pretenden afrontar, tal como lo establece el artículo 214 superior.

Sin embargo, el otorgamiento de dichas facultades al Ejecutivo no es absoluto, pues la misma Carta Política de 1991, al regular los *estados de excepción*, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales debe someterse, tanto la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, como los decretos legislativos que lo desarrollan y también las determinaciones adoptadas por otras autoridades para su aplicación, con el fin de realizar el respectivo control de legalidad de estas decisiones.

En efecto, tratándose del control judicial de las decisiones tomadas bajo el amparo de los estados de excepción, el numeral 6º del artículo 214 de la Constitución contempla la obligación del Gobierno Nacional de enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte el presidente de la República en uso de

las facultades de declaratoria de estado de excepción, para que dicha Corporación decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

De igual manera, el legislador, en cumplimiento de lo ordenado en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, profirió la Ley 137 de 1994 —*Estatutaria de los Estados de Excepción*—, que contempla en su artículo 20 la figura del control oficioso e “*inmediato*” de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan un *oportuno control de legalidad y constitucionalidad*, de la siguiente forma:

“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.”

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 1994, proferida en cumplimiento del control previo de constitucionalidad de la norma transcrita anteriormente sostuvo con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz.:

“(…) 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”

En ese mismo contexto, la ley 1437 de 2011 instituyó el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 20 de la Ley estatutaria, Ley 137 de 1994, como uno de los medios de control autónomos de los que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa en el artículo 136, estableciendo un trámite preferente para esta clase de procesos en el artículo 185 del mismo código.

ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Consejo de Estado estableció, en providencia del 20 de abril de 2020 (CP William Hernández Gomez, Rad 11001-03-15-000-202-01139-00), con base en la línea jurisprudencial que ha construido dicha corporación frente al control inmediato de legalidad, que el mismo consta de los siguientes elementos esenciales:

(i) Recae sobre las decisiones de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa 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, por el contrario, si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos Tribunales Administrativos.

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

(iv) El medio de control tiene carácter automático e inmediato, no siendo necesario para dar inicio a su trámite que se ejerza el derecho de acción.

(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.

(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.

(vii) La jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, así el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, ello 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, 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) El juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA.

De igual manera y en forma reiterada el Consejo de Estado ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por *tres requisitos o presupuestos*, a saber:

- *Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.*
- *Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que ésta es la que da origen a actos de contenido general.*
- *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).*

DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

El presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y la grave situación económica generada en el contexto mundial por las medidas de confinamiento y contención social que se venían adoptando en la mayoría de países por la enfermedad COVID-19.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se destacan como razones que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre otras, las siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.
- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

Así las cosas, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se han proferido por el ejecutivo, a la última fecha de expedición del primer acto administrativo enviado a revisión (**31 de marzo de 2020**) y en desarrollo del estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

NUMERO DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 434 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional
DECRETO LEGISLATIVO 438 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX,dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

NUMERO DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 470 DEL 24 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 475 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 476 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 482 DEL 26 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 486 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 487 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional.
DECRETO LEGISLATIVO 488 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

NUMERO DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 492 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento_ del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 499 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19
DECRETO LEGISLATIVO 500 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

Lo anterior tomando en cuenta que los actos administrativos de una autoridad territorial pueden ser objeto de control inmediato de legalidad si son de carácter general y desarrollan un decreto legislativo del ejecutivo nacional, lo cual requiere que la fecha de dicho decreto legislativo sea anterior o igual a la del acto administrativo cuyo control inmediato de legalidad se estudia.

CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial vigente sobre la materia, la Sala abordará el estudio del acto administrativo que es materia de control, reiterando que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por la acreditación de los siguientes presupuestos: *i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.*

Aclara este Tribunal que los anotados presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control inmediato de legalidad sobre el acto revisado, debido a su *carácter excepcional*. Por lo que, solo una vez verificada la concurrencia de los requisitos de forma, resulta viable realizar el respectivo análisis material del acto, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, y también con las demás normas constitucionales y legales que resulten aplicables, revisando a su vez la razonabilidad de la decisión a través de un test de razonabilidad como lo ha establecido la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre.

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

i) Debe tratarse de actos administrativos de carácter general

En relación con el primer presupuesto anotado, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables en actos administrativos *generales o particulares* respectivamente.

En este caso, se tiene que al **Decreto No.231 de 31 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ibagué, al igual que la modificación efectuada a través del **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020**, se dirigen a todos los habitantes de dicho municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que tiene un alcance de carácter general.

ii) Que sean dictados en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.

En relación con el segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que los actos administrativo enviados a revisión, fueron proferidos por el **alcalde municipal de Ibagué**, en ejercicio de funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que lleva a concluir que lo hizo en su carácter de primera autoridad administrativa del referido municipio.

iii) Que desarrollen un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

En cuanto al tercero de los presupuestos, en el presente caso, una vez revisado el contenido del **Decreto No.231 de 31 de marzo de 2020**, al igual que la modificación efectuada a través del **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020**, enviados para control inmediato de legalidad, advierte la sala que frente a los mismos, igualmente se cumple este presupuesto.

En efecto, a través de los **Decretos No.231 y 235 de 2020** proferidos por el alcalde municipal de Ibagué, efectúa unas modificaciones en el presupuesto de dicha municipalidad de la actual vigencia fiscal, creando el fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el Coronavirus COVID-19 -FONDO COVID- en el presupuesto del Municipio de Ibagué vigencia 2020, en ejercicio de la autorización conferida a través del **Decreto legislativo 461 de 22 de marzo de 2020**, dictado en desarrollo del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio Nacional, por lo que tal circunstancia hace procedente el estudio de fondo frente a la legalidad dicho decreto través del presente medio de control,

EXAMEN DE FONDO DEL DECRETO DECRETO NO.231 DE 31 DE MARZO DE 2020, Y DE SU MODIFICACIÓN EFECTUADA EN EL DECRETO 235 DE 3 DE ABRIL DE 2020.

La Sala Plena del Consejo de Estado a través de providencia del 15 de octubre de 2013¹, sostuvo que, al realizar el examen material de las normas enviadas a control inmediato

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente: 11001-03-15-000- 2010-00390-00. Providencia del 15 de octubre de 2013. M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

de legalidad en desarrollo de los estados de excepción, se debe verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

De igual manera sostuvo que se debe 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 las que se sustenta, lo cual supone el examen exhaustivo de los siguientes presupuestos i) *competencia de la autoridad que expidió el acto*, ii) *la realidad de los motivos*, iii) *la adecuación a los fines*, iv) *la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción*

Descendiendo al caso concreto, se tiene que el presidente de la República, 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, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis económica y sanitaria derivada del aislamiento social ordenado para impedir la propagación de la enfermedad COVID-19.

Entre las eventuales medidas a tomar durante la vigencia de este Estado de excepción, el ejecutivo incluyó la siguiente en las consideraciones de ese Decreto:

“Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere 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 -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.(...)”

Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.(...)”

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.”

A través del Decreto Legislativo **461 de 22 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional, en desarrollo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado a través del Decreto Legislativo 417 de 2020, autorizó 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 de la siguiente manera:

“ 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, El artículo 313.5 de la Constitución Política, señala que es función de los Concejos Municipales

“...dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos”.

A su turno, en el artículo 32.10 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, dispone:

Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

(...) 10. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

Por su parte en el artículo 91, literal g, de la misma Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, se previó:

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.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes (...):

g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución.

Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.»

De lo dicho precedentemente, es posible concluir que si bien es cierto, por regla general le compete al Concejo Municipal dictar las normas del presupuesto municipal y expedir anualmente el presupuesto de la entidad territorial, también lo es que, en el contexto de la declaratoria de la urgencia manifiesta, resulta viable que los alcaldes municipales dispongan las modificaciones presupuestales internas que se requieran dentro del presupuesto de la entidad territorial, sin que medie autorización de la duma municipal, advirtiéndose que los mismos no pueden afectar rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Expuesto lo anterior, procede la Sala a examinar los presupuestos anotados con antelación que deben estudiarse al momento de realizar el estudio de fondo frente a la legalidad del acto administrativo objeto de revisión a través del presente medio de control

i) Competencia de la autoridad que expidió el acto,

Para la Sala este requisito se cumple, pues el acto objeto de revisión que efectuó modificaciones en el presupuesto aprobado para esta anualidad en el Municipio de Ibagué, fue expedido por el alcalde del Municipio de dicha localidad, quien ostenta la calidad de representante legal y quien conforme al Decreto Legislativo 461 de 2020, fue facultado para realizarlas en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica que vive nuestro país.

ii) La realidad de los motivos,

En lo que tiene que ver con la realidad de los motivos de las modificaciones de carácter presupuestal efectuadas, revisados los actos, no cabe duda que su sustento es la declaratoria del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, y el Decreto legislativo 461 de 2020, que facultó su realización con el fin de adelantar las acciones necesarias para hacer frente a las causas de la declaratoria del Estado de excepción, que en este caso consisten en la creación del fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID- en el presupuesto del Municipio de Ibagué vigencia 2020, el cual se determinó sería alimentado con recursos propios de libre destinación, recursos de reorientación de las rentas de destinación específica, recursos provenientes de donaciones, recursos del Gobierno Nacional, recursos de cooperación internacional, y los demás que sean destinados a la atención de la calamidad pública producto de la emergencia sanitaria., advirtiéndose por la autoridad administrativa que los recursos de este fondo cuenta serían destinados exclusivamente a financiar medidas tendientes a contribuir a conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos del Coronavirus COVID 19 en el Municipio de Ibagué.

iii) La adecuación a los fines

Para la Sala tanto de la parte considerativa de los decretos **No.231 de 31 de marzo de 2020**, y su modificatorio el **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020**, como de su parte resolutive, resulta evidente que la medida relacionada con estas modificaciones presupuestales tiene conexidad directa y sustancial con la motivación y las decisiones adoptadas en los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020, los cuales desarrolla en su contenido en forma proporcional a los fines perseguidos, pues busca el aprovechamiento de unos recursos para fortalecer la capacidad de esa dependencia territorial para atender los gastos originados en la contención de la pandemia derivada de la propagación de la enfermedad conocida como COVID-19..

iv) La sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción

En línea con lo indicado en precedencia, la creación del fondo cuenta para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID- en el presupuesto del Municipio de Ibagué vigencia 2020, el cual se determinó sería alimentado con *recursos propios de libre destinación, recursos de reorientación de las rentas de destinación específica, recursos provenientes de donaciones, recursos del Gobierno Nacional, recursos de cooperación internacional, y los demás que sean destinados a la atención de la calamidad pública producto de la emergencia sanitaria*; tal y como fue decretado por el ente territorial no resultaría proporcional con las medidas ordenadas por el Gobierno Nacional, pues si bien es cierto las medidas tomadas conservan la temporalidad en el alcance de dichas modificaciones presupuestales, pues solo afectan el presupuesto de la vigencia en curso; las mismas no son claras de manera textual en determinar que la alimentación o recursos del fondo creado no involucrarían recursos de destinación específica de origen constitucional, haciendo referencia con ello a las rentas nacionales señaladas en el artículo 359 superior, situación que a juicio de la sala debió quedar explícitamente determinada en los actos revisados, máxime si al momento de determinar los recursos que harían parte del fondo, se contempló de manera general que hacían parte del mismo *recursos reorientados de rentas de destinación específica*, al igual que *recursos del Gobierno Nacional* sin exclusión alguna.

Con base en el examen anterior, esta corporación judicial, atendiendo el marco normativo expuesto, concluye que el acto administrativo revisado se ajusta a derecho de manera condicionada, en el entendido que los recursos de rentas de destinación específica, al igual que los recursos del Gobierno Nacional, con los cuales se piensa nutrir el Fondo Cuenta creado por el Municipio de Ibagué para la atención de la calamidad pública ocasionada por el COVID-19 -FONDO COVID-, no pueden involucrar recursos de destinación específica de origen constitucional señalados en el artículo 359 de la Constitución Política.

Por último, aclara esta corporación 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 legalidad.

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho, de manera condicionada, los decretos **No. 231 de 31 de marzo de 2020**, y su modificación efectuada mediante **Decreto 235 de 3 de Abril de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Ibagué**, en el sentido de excluir como fuente de recursos del FONDO COVID, las rentas de destinación específica de origen constitucional, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa solo en relación con los aspectos analizados y decididos en ella, sin perjuicio de la utilización posterior de los medios del control ordinarios contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo frente a asuntos no comprendidos en la presente providencia.

TERCERO: Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del Municipio de Ibagué, al Agente del Ministerio Público, e igualmente se comunique la presente decisión a la comunidad en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

La presente providencia fue estudiada y aprobada en Sala Plena mediante la utilización de medios electrónicos. Sin embargo, no se suscribe por los respectivos magistrados ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretados por el Gobierno nacional y por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación de la enfermedad COVID 19. CONSTE.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO