



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO No.: 73001-23-33-000-2020-00282-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 087 del 31 de marzo de 2020
ASUNTO: Por medio del cual se ordena el fortalecimiento de los programas sociales del Municipio y se toman otras medidas para reorientar las políticas públicas.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 087 de 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

El día 7 de septiembre de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 087 de 31 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se ordena el fortalecimiento de los programas sociales del Municipio de Melgar y se toman otras medidas para reorientar las políticas públicas con las cuales se busca favorecer, proteger e integrar a las familias Melgarenses con ocasión de la pandemia Covid-19 en el marco de las políticas generales adoptadas por el Gobierno Nacional”*, a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 087 de 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*“DECRETO N° 087
(31 DE MARZO DE 2020)*

POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL MUNICIPIO DE MELGAR Y SE TOMAN OTRAS MEDIDAS PARA REORIENTAR LAS POLÍTICAS PUBLICAS CON LAS CUALES SE BUSCA FAVORECER, PROTEGER E INTEGRAR A LAS FAMILIAS MELGARENSES CON OCASION DE LA PANDEMIA COVID 19 EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS GENERALES ADOPTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL.

EL ALCALDE DE MELGAR TOLIMA

En uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por los numerales 3 y 8 del Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia; parágrafo 2 del Artículo 23 y literal a) numeral 4 del Artículo 91 de la Ley 136 de 1994; Artículo lo 20 de la Ley 617 de 2000 inciso 4, y ley 1551 de 2012 y,

CONSIDERANDO

Que el diseño de una política es la etapa central y, en ocasiones más técnica, de la toma de decisiones públicas y que diseñar una política es establecer sus elementos constitutivos, definir la relación entre ellos, ordenar prioridades, articular sus componentes de una manera inteligible para sus destinatarios, programar de qué forma, por qué medios, y a qué ritmo se alcanzarán las metas trazadas. Sin duda, el diseño de una política puede ser plasmada en un documento político o en un instrumento jurídico. En el segundo caso, el instrumento puede tener la naturaleza de un acto administrativo o de una ley. Puede concretarse también en normas de rango superior o inferior a los mencionados, pero generalmente se emplean estos dos actos jurídicos.

Considerando que la articulación jurídica de una política debe, racionalmente, ser antecedida de la definición de sus elementos constitutivos, de las metas, y de las prioridades elementos que según el artículo 339 de la constitución Política de Colombia, indicó que habrá un plan nacional de desarrollo el cual conformado como es por una parte general y un plan de inversiones de esta misma suerte la ley 152 de 1994 en su artículo 3 establece el principio de continuidad que busca que los planes de desarrollo

anteriores al que actualmente se discute para su aprobación por el Concejo Municipal de Melgar y los anteriores que formularon políticas y programas tenga financiamiento y lleguen a su final y por tanto en la formulación de las políticas públicas territoriales se buscará siempre orientar la acción para que todos los programas y planes de lleven hasta su culminación con la superación de las causas que les dieron origen.

Que de dicho Plan Nacional de Desarrollo se desagregan el conjunto de acciones del orden nacional, departamental y por supuesto municipal y que estos a su vez conciben el conjunto de planes, programas, subprogramas y proyectos que deben orientar en un marco de normalidad social y democrática las actuaciones del estado colombiano en cualquiera de sus órdenes.

Que este Plan Nacional de Desarrollo se adoptó finalmente mediante la Ley 1955 DE 2019 y es que es denominado "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" en su artículo primero define los criterios orientadores que deben seguir todas las entidades territoriales en especial sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los Colombianos y que este plan nacional promueve la orientación de las políticas públicas hacia unos pactos fundamentales que debe ordenar nuestra actuación como gestores de desarrollo en las territorios.

Que en concordancia con ello, y como un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030 y que las políticas de dicho Plan Nacional de Desarrollo contemplan una serie de políticas transversales en las con el objeto único de lograr LA EQUIDAD social como eslabón fundamental de la redistribución de la riqueza, la inclusión de todos los sectores en la sociedad y en especial de la protección de las familias como principal eslabón del desarrollo.

Que no obstante lo anterior ello no significa que la articulación legislativa de una política este excluida de la etapa de diseño de la política. Par el contrario, es en el ejercicio intelectual de articular jurídicamente una política - cuando ello resulta conveniente -, que se concretan y precisan sus elementos y se estructura de manera más acabada la relación entre ellos, aspecto que en un estado de normalidad económica y social debe estar inmersa en el proceso participativo del Plan de Desarrollo Municipal a través de diversos mecanismos sociales como la PGPD o la IAP que permiten la mayor participación de todos los habitantes en la formulación de estas, en su comprensión y asimilación .

Pero bien puede ocurrir que un instrumento jurídico carezca de sustento en una política pública, y, quizás eso es lo más frecuente. Ello, aunque indeseable, no toma el instrumento jurídico en inconstitucional, per se. Simplemente, lo hará más vulnerable a futuros juicios donde se analice su razonabilidad en la medida en que la relación entre las medias jurídicos y los fines de política pública será más remota, inasible y, probablemente, inadecuada.

Que al considerar las actuales circunstancias y consistiendo en un juicio de razonabilidad histórica con los habitantes de Melgar, y en atención al uso de instrumentos como los llamados test de razonabilidad definidos para la Corte Constitucional los cuales son una manera de requerir coherencia tanto legislativa como administrativa para la toma de decisiones y,

Considerando que el Gobierno nacional con la expedición del decreto legislativo 417 de 17 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 COVID-19" adoptó poderes de ordenación en materias de contratación estatal, orden público, seguridad interna, seguridad doméstica y facultó a los diferentes Ministros de los diferentes ramos para adoptar las medidas que considerara necesarias para lograr conjurar esta pandemia.

Que con ocasión de la expedición de estos Decretos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expide el decreto 461 de 2020 con el cual se ordena a las entidades territoriales tomar medidas para mitigar los efectos negativos del COVID 19 en todos los aspecto de la sociedad, en especial con la adopción de medidas que permitan redirigir recursos para la atención de los más necesitados y las familias más vulnerables y en general todas las personas más desprotegidas y que dicho decreto legislativo en su artículo primero establece que:

... 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 concejo 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..."

Que el párrafo primero de dicho artículo:

... "Parágrafo 1. Estos recursos solo puedan 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 Eco1ógica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

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

Que toda acción del municipio de Melgar debe estar dirigida, concertada y orientada a lograr la satisfacción de las necesidades de la población más vulnerable, a mantener el orden público en el territorio local, a reducir la pobreza extrema a mantener la población en sus hogares con la tranquilidad que serán atendidos por los programas municipales orientados a la reducción de la vulnerabilidad de la pobreza extrema capacidad instalada de la erradicación del hambre y mejorar la los niveles de cobertura en salud para estar preparados, con ocasión de evitar el crecimiento en pico de la curva epidemiológica en el municipio.

Que la ley 152 de 1994 establece como unos de los principios orientadores de la planeación el principio de concurrencia y complementariedad, indicando que cuando dos o más entidades territoriales deban ejecutar programas estas actuarán en el marco de sus competencias territoriales y funcionales, lo que permiten ampliar el impacto y las oportunidades de cobertura en materia de beneficiarios.

Que en este sentido las políticas públicas del municipio de Melgar en materia de atención a población vulnerable deberán estar orientadas por los elementos definidos por la Corte Constitucional en su sentencia de C 351 de 2013 así:

... "La jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional, a saber:

(i) la primera es que la política efectivamente exista;

(ii) la segunda es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y

(iii) la tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática"

Por lo anterior, el municipio reorientará y ajustará en la medida de sus competencias todas las acciones que estén enmarcadas en:

La prestación de los servicios públicos de SALUD; VIVIENDA; ALIMENTACIÓN Y EDUCACIÓN para redirigir recursos de sus rentas propias a la satisfacción de las necesidad (sic), considerando el enfoque de derechos humanos en el municipio en todos sus órdenes, considerando el enfoque de genera y el enfoque etario así como el enfoque poblacional.

Que siendo necesario modificar el destino de las rentas de destinación específica del municipio conforme a la parte considerativa de este decreto.

En virtud de lo anterior, el Alcalde Municipal de Melgar - Tolima:

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar las medidas necesarias para la atención de las causas que dieron origen al COVID - 19 en especial, hacer uso de las facultades contenidas en el decreto 461 de 2020 reorientando la inversión de las rentas de destinación específica del municipio a atender los proyectos planes y programas de las distintas secretarías municipales.

ARTÍCULO SEGUNDO: Adoptar las medidas necesarias de ajustes los convenios interadministrativos vigentes con la Empresa Industrial y Comercial del Municipio EMPUMELGAR ESP financiados con recursos de rentas de destinación específica del orden municipal que puedan ser reincorporados y reorientados a los programas necesarios para contener la emergencia sin que ello constituya desfinanciamiento de los programas.

ARTÍCULO TERCERO: Concertar con las diferentes secretarías de la Administración y, los distintos operadores de los programas sociales las medidas que sean necesarias en el marco de sus competencias para contener, replantear, reprogramar y ordenar acciones que amplíen la cobertura y reduzcan el impacto negativo en la población del COVID -19 para lo cual se delega dicha tarea de concertación de la política Social en la Secretaría General y de Gobierno.

ARTÍCULO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Melgar Tolima (03) del de abril de dos mil Veinte (2020)

*AGUSTÍN MANRIQUE GALEANO
Alcalde Municipal"*

2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 21 de septiembre de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior y de Salud para que presentaran sus conceptos acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. Igualmente, se requirió a la entidad territorial, para que remitiera todos los antecedentes administrativos del acto sujeto a control.

Vencido el término de la publicación, pasó el asunto a estudio del agente del Ministerio Público, para que dentro de los siguientes 10 días rindiera el concepto respectivo.

Dentro de los plazos antes indicados, no se recibió ninguna intervención por parte de las autoridades invitadas, pero dentro del plazo establecido el Ministerio Público allegó su concepto en los siguientes términos:

2.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Inicia explicando las circunstancias fácticas y jurídicas que rodean la expedición de la medida objeto de estudio, al señalar que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de Salud declaró el estado de pandemia por el brote del virus; luego, que a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020; que el Decreto 417 de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia, Social, y Ecología por el término de 30 días calendario; que el Departamento del Tolima mediante el Decreto 292 declaró la emergencia sanitaria en su jurisdicción territorial con el objetivo de adoptar medidas, para luego, a través del Decreto 293 declarar la calamidad pública. Luego, el 18 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió los decretos 418 y 420 a través de los cuales se impartieron medidas en materia de orden público, para después expedir el Decreto 457 de 2020.

Advirtió que el Municipio de Melgar el 31 de marzo de 2020, expidió el Decreto 087 de 2020, acto objeto de estudio, sin embargo, advirtió que el Estado de excepción venció sin ser prorrogado por el Gobierno Nacional, no obstante, el estado de emergencia sanitaria persiste hasta el día 30 de mayo de 2020.

Continúo con una breve referencia sobre los estados de excepción y su diferencia con el Estado de Emergencia Sanitaria prevista en el artículo 215 de la Constitución Política, indicando que el estado de emergencia procede cuando sobrevienen hechos distintos a la guerra exterior o la conmoción interior que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico social y ecológico que constituyan una grave calamidad pública; situación excepcional que posibilita la asunción por parte del Presidente de facultades propias del legislativo, las cuales en condiciones normales no podría realizar por falta de competencia, por ello, con el fin de garantizar el Estado de Derecho y concretamente la división de poderes, el constituyente estableció unos requisitos sustanciales y formales para su procedencia,

además del diseño de un control judicial, contenido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Entonces, concluye que el estado de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos consagrado en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, así como otro tipo de medidas como las previstas en la Ley 1523 de 2012, aunque se refiere a situaciones especiales de gran connotación que afecten la salud pública, son instrumentos ordinarios de nuestro sistema jurídico que difiere absolutamente del estado de excepción, pues este último, puede relacionarse con los primeros, se caracterizan porque su aplicación surge ante situaciones de gran magnitud y gravedad que en forma imprevista y sobrevinientes trastocan el orden económico, social o ecológico, de tal forma que conlleven a la necesidad de adopción de medidas excepcionales.

Entonces, señala que a través del Decreto 417 de 2020 el Presidente de la República declaró el estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica en virtud de la pandemia generada por el virus COVID-19, norma que lo habilitó para expedir decretos legislativos para conjurar la crisis, en razón de ello, expidió el 22 de marzo de 2020 el Decreto 461 de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco del estado de excepción.

Siguió su intervención, señalando que el ámbito de conocimiento del medio de control inmediato de legalidad corresponde a i) medidas de carácter general, en ii) ejercicio de función administrativa y por último iii) que surjan en desarrollo de los decretos legislativos.

Establecidos esos parámetros y procediendo con el análisis del caso concreto, afirma que para considerar si acto objeto de estudio es del ámbito de conocimiento del control inmediato de legalidad, debe establecerse si se trata de una medida de carácter general; fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja del desarrollo de decretos legislativos.

Señala que no existe duda que se estructuran esos elementos, dado que el decreto materia de análisis no tiene destinatario específico, particular o concreto, por el contrario, se evidencia que se trata de medidas de aplicación en toda la jurisdicción del territorio Municipal. Así mismo, afirma que el decreto fue expedido por el Alcalde Municipal, es decir, una autoridad administrativa, de igual manera que a través del mismo se adoptan medidas relacionadas con la atención de la pandemia, evidenciándose que no se trata de función legislativa o judicial.

Respecto del tercer elemento, hace relación a que la norma surja del desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos en el marco del estado de excepción, aspecto que asegura fluye con claridad en el caso, debido primero, a un aspecto eminentemente temporal, dado que Decreto 087 de 2020, fue expedido en vigencia del estado de excepción, momento en el cual el gobierno nacional adoptó mediante decretos legislativos las medidas que estimó necesarias para conjurar la crisis, entre ellas, el Decreto 461 de 2020. En segundo lugar, porque por su contenido material, basta con observar la norma territorial para evidenciar que las normas en que se funda como la motivación allí se consignan, están relacionadas con las facultades dadas por el decreto legislativo en mención.

Bajo esa interpretación, concluyó el Ministerio Público que la norma territorial es susceptible de control judicial a través del control inmediato de legalidad.

Entrando a dilucidar el análisis de legalidad del actor objeto de estudio, el Ministerio Público precisó que del contenido de la norma territorial se observa que la misma hace mención al Decreto 461 de 2020 y que en ella se anuncia que se adoptan las medidas necesarias para la atención de la COVID-19 y se hace uso de las facultades contenidas en la mencionada norma para reorientar rentas de destinación específicas, no obstante recuerda que esa potestad normativa no es

absoluta sino que está sometida a una serie de condicionamientos, tales como: 1) debe ser una norma temporal, en el sentido que dichas facultades solo pueden hacerse en el marco de la emergencia sanitaria. 2) No puede extenderse a rentas de destinación específica de origen constitucional, y, 3) Su propósito es exclusivamente 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.

Con esos condicionamientos, señaló que el decreto analizado no ofrece claridad sobre estos elementos, pues su descripción es demasiado genérica o abstracta, por lo tanto, consideró que solo podría considerarse ajustado a los parámetros del Decreto 461 de 2020 si su legalidad es condicionada a que dichas facultades solo podía ejercerse en el marco temporal de la emergencia sanitaria, no se trate de rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política y, por último, su propósito es exclusivamente 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.

Advirtió que los elementos de prueba recopilados en la actuación procesal, no permitieron deducir aún con la condicionalidad solicitada, que la medida es necesaria y proporcional a la luz de la situación presupuestal del ente territorial y las circunstancias generadas por la pandemia para de esta forma determinar que responde a unos fines constitucionalmente válidos, por tanto, consideró el Agente del Ministerio Público que en la sentencia que efectuó el control inmediato de legalidad deberá recordarse que esa decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa y no impide el análisis de dichos aspectos, verbigracia, a través del ejercicio de medio de control de simple nulidad.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

1. COMPETENCIA

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar que 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.

2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 087 del 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

3. ANÁLISIS JURÍDICO.

3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse, no solamente

la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción y los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional como consecuencia de ello, sino también, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de tales decretos legislativos por las autoridades territoriales entre otras. Uno de los mencionados controles es, en efecto, el inmediato de legalidad estatuido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.

De acuerdo a ello, constitucionalmente se ha concluido que esta figura constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas que busca impedir que en desarrollo de los Estados de Excepción se emitan normas ilegales².

De ahí que, el análisis judicial está circunscrito a un estudio formal y material respecto de la conformidad de tales actos de carácter general – abstractos e impersonales – con las normas superiores que fundamentaron la declaratoria del Estado de Excepción, y que facultaron a las autoridades administrativas de aquellos poderes excepcionales, e incluso la Ley fundamental, debido a que se trata de “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad”³, examinando por ello, la competencia de quien expidió dicho acto, los motivos, los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

En ese orden, debe entenderse que *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. (...) Este control debe confrontar en primer lugar la normatividad propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para la revisión a través de control inmediato de legalidad.”*⁴

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, para ser aún más claros en establecer el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades departamentales o municipales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro al indicar que son objeto de control **“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.”**

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, Consejo Ponente, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicalización No. 11001-03-15-000-2010-00388-00

² Corte Constitucional C-179/94, abril 13 de 1994

³ Definición extraída de la exposición de motivos de la Ley 137 de 1994.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia calendada el 23 de noviembre de 2010, Mag. Ponente Ruth Stella Correa Palacio, expediente Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00196-00 (CA).

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Radicado No. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA)

Conforme a esa claridad, jurisprudencialmente⁶ se han reiterado que son tres los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, los cuales corresponde a:

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En ese orden, los presupuestos anteriores deben concurrir en su totalidad para que el acto administrativo sea susceptible de análisis a través del medio de control inmediato de legalidad, debido a que la ausencia siquiera de alguno de ellos, torna improcedente este mecanismo excepcional y restrictivo, conclusión que no supone que el acto administrativo no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control ordinarios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados.

4. CASO CONCRETO

4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 087 de 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

4.1.1. Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general.

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 087 de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se adoptó la medida de *“reorientando la inversión de las rentas de destinación específica del municipio para atender los proyectos, planes y programas de las distintas secretarías municipales.”*; decisión que constituye una disposición abstracta e impersonal, sin determinación de los sujetos destinatarios de estas medidas presupuestales, por la cual se encuentra satisfecha la primera de las exigencias.

4.1.2. Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.

El Decreto No. 087 de 31 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Melgar (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de la competencia temporal que le fue conferida por el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, a los Alcaldes y Gobernadores en su calidad de autoridad administrativa. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

4.1.3. Que se trate de un acto o medida que tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 087 de 2020, las cuales fueron transcritas al inicio de la providencia.

⁶ Recientemente reiterado por el Consejo de Estado en providencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de estudio, se observa que tuvo como sustento, **i)** los numerales 3 y 8 del artículo 315 de la Constitución Política, concernientes a las atribuciones del alcalde para dirigir la acción administrativa, el cumplimiento de sus funciones, la prestación de los servicios a su cargo, la representación judicial y extrajudicial del municipio, así como, la colaboración al Concejo para el cumplimiento de sus fines y funciones; **ii)** el artículo 339 Superior que indica que habrá un Plan Nacional de Desarrollo, el cual está conformado por un parte general y otro Plan de Inversiones, el cual según la Ley 152 de 1994 en su artículo 3, establece el principio de continuidad que busca que los planes de desarrollo anteriores lleguen a su fin y tengan el financiamiento a sus programas; **iii)** parágrafo 2 del artículo 23 de la Ley 136 de 1994, el cual señala los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración; igualmente, el literal a) numeral 4 del artículo 91 de esa misma ley, que indica que es deber del alcalde colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones; presentarles informes generales sobre su administración en la primera sesión ordinaria de cada año, y convocarlo a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado; **iv)** la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; **v)** la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se adoptó el Plan de Desarrollo denominado “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, el cual define los criterios orientadores que deben seguir todas las entidades territoriales en especial para las bases de legalidad, emprendimiento y equidad para lograr la igualdad de oportunidades para todos los Colombianos; **vi)** la Ley 152 de 1994, la cual establece como unos de los principios orientadores de la planeación, el principio de concurrencia y complementariedad, indicando que cuando dos o más entidades territoriales deban ejecutar programas estas actuarán en el marco de sus competencias territoriales y funcionales, lo que permitiría ampliar el impacto y las oportunidades de cobertura en materia de beneficiarios; **vii)** el Decreto No. 417 de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró la Emergencia, Económica, Social y Ecológica; **viii)** el Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020, a través del cual el Gobierno Nacional facultó a los gobernadores y alcaldes en materia de impuestos territoriales a reorientar las rentas y reducir las tarifas durante el término de la emergencia sanitaria, determinando especialmente en su artículo 1 la facultad de reorientar las rentas de destinación de sus entidades territoriales con el ánimo de desarrollar acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción.

De acuerdo a ese fundamento, podemos observar que el Decreto No 087 de 2020, decidió 1) Adoptó las medidas necesarias para la atención de las causas que dieron origen al COVID-19, en especial, hacer uso de las facultades contenidas en el Decreto 461 de 2020 reorientando la inversión de las rentas de destinación específica del municipio a atender los proyectos, planes y programas de las distintas secretarías municipales; 2) Adaptó las medidas necesarias para ajustar los convenios interadministrativos vigentes con la Empresa Industrial y Comercial del Municipio EMPUMELGAR ESP financiados con recursos de rentas de destinación específica del orden municipal puedan ser reincorporados y reorientados a los programas necesarios para contener la emergencia sanitaria; 3) ordenó que se concertar con las diferentes secretarías de la administración municipal y los distintos operadores de los programas sociales las medidas que sean necesarias en el marco de sus competencias para contener, replantear, reprogramar, y ordenar acciones amplíen la cobertura y reduzcan el impacto negativo en la población del COVID-19.

En ese orden, es evidente que el Alcalde Municipal de Melgar lo que efectuó, en estricto sentido, fue adoptar la medida de reorientación de las rentas de destinación específicas del municipio hacia programas que concertados con la secretaría fueron necesarias replantear, reprogramar y ampliar su cobertura para disminuir el impacto que generaría el COVID-19, situación que modificaría el Plan de Desarrollo Municipal

y en consecuencia, el presupuesto de rentas y gastos del Municipio en su vigencia fiscal año 2020, competencia que en esta materia le corresponde exclusivamente al Concejo Municipal, según lo establecido en el numeral 5 del artículo 313⁷ y el artículo 345⁸ de la Constitución Política, numeral 5 del artículo 92 del Decreto No. 1333 de 1986⁹, el numeral 9 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012¹⁰; ello significa sin duda que las medidas adoptadas desarrollan una de las facultades otorgadas por el Decreto 461 de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declara mediante el Decreto 417 de 2020”*, al señalar que:

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

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

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

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

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

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

Es así que en este decreto claramente se otorga una facultad que no está determinada en la Constitución y la Ley, en cabeza de los gobernadores y alcaldes,

⁷ Artículo 313 Funciones del Consejo (...)5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

⁸ ARTICULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

⁹ Artículo 92: Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes: (...)5a. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde;

¹⁰ ARTICULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes. (...) 9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

tal como lo admite el mismo Gobierno Nacional, generando entonces, como consecuencia del estado de excepción, una facultad extraordinaria de carácter temporal, que según lo indicado en el acto analizado - Decreto No. 087 de 2020 - fue utilizada por el Alcalde del Municipio de Melgar para expedir el mismo, comoquiera que esta competencia radicaba en cabeza de los Concejos Municipales.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 087 de 2020, en desarrollo del estado de excepción y en cumplimiento a lo ordenado en el Decreto Legislativo antes anunciado, por lo que se cumple indiscutiblemente en este evento, el tercer requisito de procedibilidad que consiste en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo procedente este mecanismo excepcional.

5. ANÁLISIS DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 087 DE 31 DE MARZO DE 2020.

Superados los requisitos de procedibilidad, debemos continuar con el análisis del acto administrativo para así determinar si se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Dicho estudio, tal como se precisó previamente debe ser integral, analizando por ello, los aspectos de **i)** la competencia de la autoridad que expidió del acto administrativo; **ii)** la sujeción a las formas; **iii)** la conexidad del acto con los motivos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción; y, **iv)** el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Sin embargo, también es importante reiterar que este estudio es integral pero no absoluto, pues si bien, se trata de un control automático e integral, debemos entender que no tiene el alcance de estudiar la legalidad del acto examinado frente a todo el ordenamiento jurídico, este estudio debe circunscribirse a la confrontación de la normatividad en el ámbito del estado de excepción y los decretos que los desarrollan, por ello, la sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 de la Ley 1437 de 2011).

5.1. Competencia de la autoridad que expidió del acto administrativo.

De este aspecto en particular, se observa que el Decreto No. 087 de 2020, fue suscrito por el Alcalde Municipal de Melgar, el Dr. Agustín Manrique Galeano, en ejercicio de su condición de jefe de la administración local y representante legal de esa entidad territorial, tal como dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994, así como la atribución constitucional contenida en el numeral 3 del artículo 315, sobre la función de dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Sin embargo, como se precisó previamente al momento de analizar la procedibilidad del control inmediato de legalidad, el Alcalde Municipal no tiene dentro de sus atribuciones o funciones la capacidad para modificar el presupuesto de rentas y gastos del Municipio en su vigencia fiscal año 2020, tal como se puede apreciar de la lectura de los artículos 313 y 345 de la Constitución Política establecen:

"ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...) 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

(...)

ART. 345.- En tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto " (Resaltado fuera de texto).

Las normas transcritas consagran el principio de legalidad del gasto, que establece que, en efecto, no se podrá realizar inversión o gasto alguno que no se encuentre contemplado en el presupuesto de inversiones y gastos que no haya sido decretado por el Congreso, las asambleas departamentales o por los concejos municipales.

Por su parte, el inciso 1° del artículo 109 del Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, señala que, en lo pertinente, los municipios deben guiarse por las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto:

"ARTICULO 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad".

De ese manera, tratándose de las modificaciones presupuestales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señala que las mismas "(...) *buscan adecuar el presupuesto a nuevas condiciones económicas, sociales, que se puedan presentar durante la ejecución de los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda pública o de los proyectos de inversión, y que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación presupuestal*"¹¹; conforme a ello, y teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, el régimen de modificaciones al presupuesto de los municipios debe adecuarse a lo dispuesto por los artículos 76 a 88 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Entonces, las modificaciones que, eventualmente, pueden llegar a concretarse en las entidades territoriales en razón de factores como el cambio de comportamiento de la economía no previsto; situaciones coyunturales, fortuitas e imprevistas de inaplazable atención, aplazamiento de programas y proyectos, factores de tipo político, social o ambiental -entre otros-, pueden ser de cuatro clases: Adiciones, traslados (créditos y contracréditos), reducciones y aplazamientos. En ese marco, la regla general señala que *"el presupuesto es preparado por el Ejecutivo (...) la discusión y aprobación en cambio, le corresponde al Congreso o las Corporaciones como representantes directos de los ciudadanos. Estos, con la anuencia del ejecutivo, pueden realizar aportes o modificaciones a las propuestas del Gobierno"*¹².

En ese orden de ideas, las modificaciones del presupuesto general de rentas y gastos que se requieran deben ser autorizadas por la Corporación Pública de elección popular que corresponda, en este caso, el Concejo Municipal, por lo que es claro que *"(...) la orden constitucional consiste en que una vez aprobado el presupuesto, el*

¹¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. "Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano", 20 Edición, 2011, pág. 120.

¹² VELASCO ULLOA, ORLANDO. "Gestión financiera y presupuestal municipal - Teoría presupuestal, recursos y competencias". Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2016. Pág. 510.

ejecutivo no podrá hacer ninguna modificación que no haya sido autorizada por el Concejo Municipal¹³”.

Entonces, la Sala puede concluir que, en este evento, la competencia constitucional y legal radica en cabeza del Concejo Municipal y no del Alcalde, para modificar el presupuesto de rentas y gastos del Municipio, a través del cual se encuentran determinadas todas las inversiones que tenía destinadas el ente territorial, por tanto, el alcalde al adoptar la medida de reorientación de las rentas específicas del municipio para atender proyectos, planes y programas de las secretarías del municipio para disminuir el impacto del COVID-19, sin duda, desarrolló en el decreto analizado lo contemplado en el Decreto No. 461 de 2020.

De ahí que, la pregunta que debe elevar la Sala, es si efectivamente, las decisiones implementadas en el Decreto No. 087 de 2020, constituyen aquella competencia extraordinaria adoptada en el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020; en ese sentido, se observa que esta disposición excepcional determinó:

*“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 consejos municipales.

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

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

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

*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.”

En ese orden, se extrae de la disposición anterior que se otorgó dos facultades extraordinarias: por un lado, la **reorientación** de las rentas con destinación específica o recursos recaudados a través de los impuestos territoriales, es decir, se autorizó para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar; y, por el otro, autorizó a los gobernadores y alcaldes a la **reducción** de las tarifas de los impuestos.

Teniendo de presente estas facultades extraordinarias, al observar el Decreto No. 087 de 2020, sin duda alguna la facultad extraordinaria aplicada por el Alcalde Municipal en este caso, constituye la posibilidad para reorientar las rentas de destinación específica del municipio, es decir, la facultad contenida en el artículo 1°

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00153-01. Actor: VEEDURÍA CIUDADANA DE SUESCA. Demandado: MUNICIPIO DE SUESCA

del Decreto 461 de 2020, facultad que recientemente la Corte Constitucional analizó en revisión de constitucional en la sentencia C-169/2020¹⁴ y determinó su exequibilidad condicionada bajo los siguientes términos:

*“La facultad concedida en el artículo 1º del decreto objeto de control habilita a gobernadores y alcaldes para que modifiquen, si lo consideran pertinente, los presupuestos de la actual vigencia fiscal de sus respectivas entidades territoriales, con el **único objeto de reorientar rentas de destinación específica -con excepción de las establecidas por la Constitución-**, pero no para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos mediante los cuales se determinó el destino actual de tales rentas, sin que requieran para ello autorización previa de asambleas y concejos, con la única finalidad atender los gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.*

*En ese contexto, la habilitación conferida a gobernadores y alcaldes no se refiere a la expedición del presupuesto sino tan sólo a su modificación, la cual, evidentemente, **sólo cabe respecto del presupuesto anual de la actual vigencia fiscal (2020).***

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

Conviene precisar, en relación con la posibilidad de modificar el presupuesto de rentas y gastos, que, si bien el inciso segundo del artículo 345 de la Constitución establece que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, se trata de una regla constitucional exigible en tiempos de paz, como expresamente lo señala el encabezado del inciso primero de la misma disposición.

El artículo 84 de la Ley Orgánica del Presupuesto dispuso que cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones.

Así mismo, la LEEE previó expresamente como facultad del Gobierno Nacional durante el Estado de Conmoción Interior (Artículo 38), modificar el presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia (literal II). El párrafo 2o. de dicha disposición, estableció que esta facultad, entre otras, sólo puede ser atribuida al Presidente, a los Ministros, a los Gobernadores o a los Alcaldes.

Finalmente ha de tenerse en cuenta que los principios y disposiciones establecidos en el título XII de la Constitución, entre ellos los relacionados con el presupuesto, como el artículo 345 al que se hizo referencia, “se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”, como lo dispone el artículo 353 de la Constitución.

No queda duda, entonces, que, durante los estados de excepción, el Presidente, en desarrollo del Estado de Emergencia, puede facultar de manera específica a gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto de rentas y gastos de sus

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-169/20 calendarada el 10 de junio de 2020, expediente No. RE-241, M.P Antonio José Lizarazo Ocampo. Boletín No. 24 de junio 10 y 11 de 2020.

respectivas entidades territoriales, como ocurrió en este caso para atender la emergencia derivada de la pandemia, sin que se requiera para ello la aprobación previa de asambleas y concejos. Se trata de medidas excepcionales que se justifican a partir de los principios de la función administrativa de eficacia y celeridad (art. 209 C.P.), para contribuir a los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.).

*Por lo anterior, declaró la constitucionalidad condicionada de la facultad de **reorientación de rentas de destinación específica bajo el entendido de que sólo puede realizarse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, sin que ello permita modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas.***

En ese entendido, el Alcalde Municipal con el fin de reorientar las rentas, le fue otorgada la facultad extraordinaria para modificar el presupuesto de rentas y gastos del Municipio, sin embargo, precisó la Corte Constitucional que dicha facultad i) solo podía realizar para la vigencia fiscal del año 2020 y 2) no podría extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política, es decir, las rentas consagradas en el artículo 359 superior, las cuales según sentencia C-009 de 2002 deben entenderse como:

“ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

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

En aplicación del anterior precepto constitucional, la jurisprudencia de esta Corporación le ha señalado una serie de características, de las cuales importa resaltar las siguientes:

- a. La prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir sobre impuestos nacionales.*
- b. Las rentas de destinación específica proceden únicamente con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución.*
- c. La consagración de rentas de destinación específica no puede darse simplemente por el objeto del ente beneficiario.*
- d. La prohibición de las rentas nacionales de destinación específica se justifica como un instrumento de significación política y de cumplimiento del plan de desarrollo.*
- e. La prohibición constitucional de las rentas de destinación específica tiene como finalidad consolidar las funciones del presupuesto como instrumento democrático de política fiscal, de promoción del desarrollo económico y de asignación eficiente y justa de los recursos.”*

Teniendo de presente esa limitación a la facultad extraordinaria, se observa del Decreto No. 087 de 2020 que, tanto en el artículo primero como en el segundo, la reorientación de los recursos que pretende el alcalde con el acto analizado, constituyen aquellas rentas de destinación específica del orden municipal, lo que permite concluir que los recursos que serán reorientados no tiene la condición de rentas de destinación específica de orden constitucional, todo lo contrario, se precisó que únicamente serán objeto de reorientación aquellos recursos que son de orden territorial, haciéndose viable efectivamente dicha reorientación.

Sin embargo, debe advertirse que tal como lo expuso el Ministerio Público, el Decreto 087 de 2020, es tan general y abstracto que no evidencia con claridad cuáles serán los recursos del presupuesto de rentas y gastos del Municipio que serán reorientados para atender la crisis sanitaria, y así ser trasladados a los programas, planes y proyectos que determinen la secretaría una vez efectuada la concertación

contemplada en el numeral tercero del acto estudiado, lo que significa que en estricto sentido, el Decreto 087 de 2020, replica la facultad extraordinaria contenida en el Decreto No. 461 de 2020, pues para ese momento, es evidente que el alcalde no tenía determinado cual sería la reorientación respectiva, únicamente, se dejó dilucidado que los recursos que serán reorientados o reincorporados al municipio, serán aquellos con la condición de rentas específicas de orden municipal.

En ese orden y en ese entendido, el acto examinado fue expedido por la autoridad que en virtud de sus facultades extraordinarias tenía la competencia para reorientar las rentas específicas de orden municipal y en consecuencia a ello, efectuar la correspondiente modificación al presupuesto de rentas y gastos del Municipio, cumpliendo con las exigencias que determinó el Presidente de la República en el Decreto Legislativo No. 461 de 2020, es decir, los recursos objeto de la reorientación no constituyen renta de destinación específica constitucional, deberá ser incorporados efectivamente al presupuesto del año 2020, y, la destinación de estos recursos es para atender la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del coronavirus COVID-19, por ello, se concluye que el alcalde municipal tenía la competencia para proferir las medidas contenidas en el acto examinado.

5.2. Sujeción a las formas.

En cuanto a los requisitos formales, puede apreciarse que el decreto cuenta con los elementos esenciales de identificación, como el encabezado en el cual se determinó la denominación del acto utilizado "DECRETO", el número, la fecha de expedición, el epígrafe que constituye el título del decreto donde se indicó brevemente una idea del contenido o del tema tratado, la competencia de quien profirió el acto, indicándose también la atribución tanto constitucional como la facultad legal que le otorgó dicha competencia.

De otra parte, contempla una parte considerativa o motiva conteniendo una breve explicación de los antecedentes y necesidades que justificaron la expedición del acto, y finalmente, una parte considerativa en la cual se expresaron las disposiciones que tiene relación directa con el objeto expuesto y sus efectos.

Por ello, encuentra la Sala que el aludido decreto cumplió con los elementos de forma para este tipo de actos administrativos.

5.3. La conexidad del acto con los motivos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción.

En relación con este punto, al analizar la motivación del Decreto No. 087 de 2020, es incuestionable que las medidas adoptadas guardan una relación con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción y las normas que lo desarrollan, principalmente, porque las medidas tiene como sustento la emergencia en salud pública generada por la enfermedad coronavirus COVID-19, haciéndose indispensable adoptar medidas de orden presupuestal para conjurar la crisis sanitaria e impedir, la propagación y sus efectos, buscando garantizar así la salud y el bienestar de todas las personas del territorio del Municipio de Melgar, específicamente consideró:

"Que toda acción del municipio de Melgar debe estar dirigida, concertada y orientada a lograr la satisfacción de las necesidades de la población más vulnerable, a mantener el orden público en el territorio local, a reducir la pobreza extrema a mantener la población en sus hogares con la tranquilidad que serán atendidos por los programas municipales orientados a la reducción de la vulnerabilidad de la pobreza extrema capacidad instalada de la erradicación del hambre y mejorar la los niveles de cobertura en salud para estar preparados, con ocasión de evitar el crecimiento en pico de la curva epidemiológica en el municipio.

Que la ley 152 de 1994 establece como unos de los principios orientadores de la planeación el principio de concurrencia y complementariedad, indicando que cuando

dos o más entidades territoriales deban ejecutar programas estas actuarán en el marco de sus competencias territoriales y funcionales, lo que permiten ampliar el impacto y las oportunidades de cobertura en materia de beneficiarios.

Que en este sentido las políticas públicas del municipio de Melgar en materia de atención a población vulnerable deberán estar orientadas por los elementos definidos por la Corte Constitucional en su sentencia de C 351 de 2013 así:

... "La jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional, a saber:

(i) la primera es que la política efectivamente exista;

(ii) la segunda es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y

(iii) la tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática"

Por lo anterior, el municipio reorientará y ajustará en la medida de sus competencias todas las acciones que estén enmarcadas en:

La prestación de los servicios públicos de SALUD; VIVIENDA; ALIMENTACIÓN Y EDUCACIÓN para redirigir recursos de sus rentas propias a la satisfacción de las necesidad (sic), considerando el enfoque de derechos humanos en el municipio en todos sus órdenes, considerando el enfoque de genera y el enfoque etario así como el enfoque poblacional.

Que siendo necesario modificar el destino de las rentas de destinación específica del municipio conforme a la parte considerativa de este decreto.

(...)"

De acuerdo a ello, de manera clara y precisa se estableció en el acto examinado que la medida tenía como finalidad reorientar e incorporar los recursos provenientes de la renta específica del orden municipal que serían utilizados en diversos proyectos, así como los recursos de esa misma condición que serían destinados para los convenios interadministrativos suscritos con de la Empresa Industrial y Comercial del Municipio EMPUMELGAR ESP, para poder atender los planteamientos dados en el plan de acción para afrontar el COVID-19, tanto en la función de salubridad para atender a la población más vulnerable, vivienda, alimentación y educación.

Entonces es evidente, que la reorientación de esas rentas del Municipio, se encuentra ajustadas a la finalidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo No 461 de 2020, tal como se puede apreciar de las consideraciones del decreto legislativo antes anunciado:

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

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

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una

modificación normativa de orden temporal mediante las medidas a que hace referencia el presente Decreto.

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

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

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

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.”

En esa medida, la Sala Plena encuentra que las medidas adoptadas en el Decreto No. 087 de 2020, efectivamente tiene conexidad con las causas que motivaron el estado de excepción expuestas en el Decreto No. 417 de 2020, y guarda relación directa con lo contemplado en el Decreto Legislativo No. 461 de 2020.

No obstante, en este elemento de la conexidad, es indispensable reiterar que las disposiciones contenidas en el Decreto 087 de 2020, deben además de tener plena conexidad con los motivos que la originaron, cumplir con los condicionamientos establecidos precisamente para la aplicación de esa facultad extraordinaria, es decir, que las medidas adoptadas por el alcalde debe dirigirse o reorientar aquellos recursos que no constituyen renta de destinación específica constitucional, así como debieron ser incorporados efectivamente al presupuesto del año 2020, y, la destinación de estos recursos debía ser únicamente para atender la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del coronavirus COVID-19, por ello, el decreto examinado cumple su exigencia legal, única y exclusivamente si dichas medidas estaban orientadas a estos tres condicionamientos que aclaró la Corte Constitucional, al momento de efectuar el análisis de constitucionalidad del Decreto 461 de 2020.

5.4. Carácter transitorio y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Según lo expuesto por la Sala sobre la conexidad de las medidas con las causas que originaron el estado de excepción, es evidente que no se dejó en forma clara y específica la transitoriedad de las disposiciones contenidas en el Decreto 087 de 2020, sin embargo, en las consideraciones del aludido acto, en todo momento se reitera que lo pretendido es la aplicación y adopción del Decreto 461 de 2020, al punto que en el numeral primero del aludido acto analizado, se especificó que se *“Adopta las medidas necesarias para la atención de las causas que dieron origen al COVID-19, hacer uso de las facultades contenidas en el Decreto 461 de 2020, reorientando la inversión de las rentas de destinación específica del municipio para atender los proyectos, planes y programas de las distintas secretarías municipales.”*, lo que significa y debe entenderse sin discusión alguna, que al adoptar el Decreto 461 de 2020, así mismo adoptó su transitoriedad, la cual está contemplada en el artículo 3 del decreto legislativo en los siguientes términos: *“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.”*

De ahí que, no debe entenderse que ante la falta de determinación o claridad en la transitoriedad de la facultad contenida en el Decreto 087 de 2020, se encuentra automáticamente afectada su legalidad, todo lo contrario, este elemento de transitoriedad de adoptó en todo su esplendor, tal como lo planteó el Decreto 461 de 2020, por consiguiente, la legalidad de acto analizado estará condicionada a que la facultad extraordinaria que se replica en el Decreto 087 de 2020, solo podrá ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

Ahora bien, las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar, tal como lo exige el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, por ello, las limitaciones del ejercicio de los derechos y libertades sólo serán admisibles en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad; situación que efectivamente se evidencia del Decreto No. 087 de 2020, comoquiera que adoptó medidas para disponer en forma eficiente y eficaz de recursos para atender la crisis sanitaria, especialmente en las necesidades de salubridad y apoyo a la población más vulnerable que ha sido la más afectada con las medidas diseñadas por el Gobierno Nacional para la contención y prevención de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, específicamente, la medida de distanciamiento social y aislamiento.

Por tanto, puede la Sala avalar que tal medida, resulte idónea, necesaria y proporcional con los hechos que dieron origen al estado de excepción, máxime porque el mismo decreto legislativo hace el llamado para que se tomen las medidas convenientes y acertadas para reorientar los recursos con destinación específica, pudiendo adoptar medidas de esa naturaleza.

De ahí que, las medidas adoptadas se consideran proporcionales y útiles ante la magnitud de la causa que le dio origen al estado de excepción, y especialmente, tienen relevancia constitucional al pretender proteger la salud de toda la población del Municipio y el bienestar de las personas más vulnerables, así como garantizar la aplicación del plan de acción determinado para contrarrestar los efectos del coronavirus COVID-19, por lo que se concluye que existe una especial correlación con los fines y medios determinados en el estado de excepción para conjurar la crisis sanitaria, así como la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el acto examinado.

5.5. Conclusión.

De acuerdo a lo expuesto, el Decreto No. 087 de 2020, cumple con las exigencias para declarar su legalidad, pero en forma condicionada, entendiendo que tales disposiciones deben estar **i)** dirigidas a reorientar aquellos recursos que no constituyen renta de destinación específica constitucional; **ii)** que aquellos recursos reorientados se reincorporen efectivamente al presupuesto del año 2020; **iii)** que la destinación debe ser únicamente para atender la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del coronavirus COVID-19; y, **iv)** finalmente, que la facultad solo podrá ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

6. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011¹⁵.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas

¹⁵ Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"

para *distancia social y aislamiento* -, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 y subsiguientes – *uso de medios tecnológicos* -, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD CONDICIONADA del Decreto No. 087 de 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Melgar (Tolima), en el entendido que dicha facultad otorgada al Alcalde debe ser utilizada solo para **i)** reorientar aquellos recursos que no constituyen renta de destinación específica constitucional; **ii)** que aquellos recursos reorientados se reincorporen efectivamente al presupuesto del año 2020; **iii)** que la destinación debe ser únicamente para atender la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del coronavirus COVID-19; y, **iv)** que la facultad solo podrá ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

SEGUNDO: La presente decisión **HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA RELATIVA** frente a los puntos analizados, por lo que el acto administrativo aquí estudiado bien puede ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones concordantes.

TERCERO: Por secretaría se deberá **COMUNICAR** la presente decisión a las partes, así como deberá publicarse en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

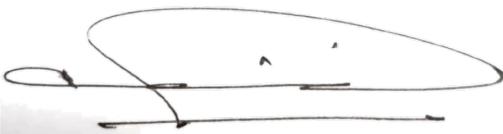
La presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos y se notifica a las partes a través de este medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados¹⁶,


ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA
Salva Voto


BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS


CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ


JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA


JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO


LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

¹⁶ Advierte la Sala de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura establecidas – *distancia social y aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos* -, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.

Firmado Por:

**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
MAGISTRADO**

MAGISTRADO - TRIBUNAL 001 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE IBAGUE-TOLIMA

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

Código de verificación: **8772e96ab93ea5c484669767d224e4a265b2cac4d3caeed369813f684e8e4f2b**

Documento generado en 26/03/2021 10:01:54 AM

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

SALVAMENTO DE VOTO

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD 000-2020-00282-00

Decreto 087 de 2020 – Alcaldía de Melgar

Con el respeto debido a la decisión mayoritaria en el presente asunto, y una vez conocidos los condicionamientos que la Corte Constitucional hizo a la exequibilidad del decreto legislativo 461 de 2020 a través de la Sentencia C-169 de 2020, considero que las disposiciones del Decreto sometido a control inmediato de legalidad no desarrollan en debida forma el citado Decreto legislativo, de una parte, porque hacen referencia a un destino de las transferencias atado a un acuerdo convencional, es decir, a un convenio suscrito con la Empresa de Servicios públicos de ese municipio, lo que indica que dicha determinación no dependía de la voluntad de una de las partes participantes en dicho convenio. De otra parte, porque la suscripción de ese convenio requería de un Acuerdo del concejo municipal autorizando ese destino para los recursos transferidos a ese municipio por el Sistema General de Participaciones, lo que quiere decir que, la disposición contenida en el decreto examinado vulnera la condición establecida por la Corte Constitucional en el examen de constitucionalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020, en la que señaló que las modificaciones efectuadas por los gobernadores y alcaldes con fundamento en las facultades temporales conferidas en el citado decreto, no podrían modificar ordenanzas o acuerdos municipales expedidos para la creación o modificación del destino de esos recursos de destinación específica.

En los anteriores términos, dejo consignado mi salvamento de voto.

El Magistrado,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. I. A.' with a horizontal line underneath.

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA