



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**  
**Sala Plena**

**Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete.**

Sincelejo, quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**Asunto:** Sentencia.  
**Medio de Control:** Control inmediato de legalidad.  
**Proceso:** 70-001-23-33-000-2020-00227-00.  
**Acto:** Decreto No. 074 de 26 de mayo de 2020, expedido por el Municipio de Morroa – Sucre.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtido el trámite señalado en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala Plena a proferir sentencia de única instancia<sup>1</sup>, respecto del control inmediato de legalidad del Decreto Municipal 074 del 26 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Morroa, Sucre.

**I. ANTECEDENTES.**

**a. Remisión de acto administrativo para el ejercicio del control inmediato de legalidad.**

El alcalde municipal de Morroa expidió el Decreto Municipal N° 074 del 26 de mayo de 2020, en cuyo epígrafe anuncia: "*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN PARCIALMENTE LAS MEDIDAS IMPARTIDAS MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO N° 678 DE MAYO 20 DE 2020*".

Posteriormente, atendiendo a lo dispuesto en los artículos: 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A, procedió a enviarlo a este Tribunal Administrativo, por conducto de la Oficina Judicial, para que se surtiera el trámite del control inmediato de legalidad.

**b. Trámite procesal.**

Radicada la solicitud de control inmediato de legalidad ante la Oficina Judicial de Sincelejo, dicha dependencia procedió a efectuar el reparto, entre los Magistrados del Tribunal, para efectos de su sustanciación.

El magistrado sustanciador, admitió la solicitud del trámite del control inmediato de legalidad mediante auto de 12 de junio de 2020; se ordenó la fijación en lista por el término de 10 días, para que, en dicho tiempo, la representación de la entidad defendería la juridicidad del acto y cualquier ciudadano pudiera intervenir para impugnarla o coadyuvarla.

---

<sup>1</sup> Numeral 14 artículo 151 CPACA.

Dicha providencia fue notificada personalmente al Alcalde Municipal de Morroa y al Ministerio Público el día 19 de junio de la misma anualidad. En la misma fecha, se fijó el respectivo aviso, en el sitio web de la Rama Judicial y en la página web del Tribunal Administrativo de Sucre, por el término de diez (10) días, en el que se informó la existencia del presente proceso, para que cualquier ciudadano interviniera por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto.

Vencido tal término de traslado, inició el término para que el Ministerio Público presentará concepto, el cual finalizó el 22 de julio de 2020.

#### **c. Intervención del Alcalde Municipal de Morroa.**

El Municipio de Morroa, mediante escrito de fecha 24 de junio, manifestó que el Decreto Municipal 074 de mayo 26 de 2020, fue expedido en virtud del Decreto Legislativo No. 678 de 20 de mayo de 2020.

#### **d. Intervención de terceros.**

En el presente asunto, no hubo pronunciamiento o intervención de ciudadanos, entidades oficiales o privadas.

#### **e. Concepto del Ministerio Público.**

La Procuraduría 44 Judicial II delegada ante esta Corporación, emitió concepto en el presente asunto.

En su intervención, expuso el marco conceptual, legal y constitucional del control inmediato legalidad y del estado de emergencia económica, social y ecológica previsto en el artículo 215 Constitucional.

Hizo referencia a la situación de emergencia económica, social y ecológica que se ha desatado en el territorio colombiano por causa de la propagación del COVID 19, declarada como pandemia por la Organización Mundial de la Salud.

De la misma manera, mencionó las normas que ha expedido el Gobierno Nacional en materia de orden público dentro del contexto de la citada emergencia, en lo que respecta al aislamiento preventivo obligatorio. De la misma manera, anunció que Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, mediante el cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020, entre ellas:

- i) Faculta temporalmente a los alcaldes y gobernadores para reorientar algunas rentas y para realizar las correspondientes operaciones presupuestales (arts. 1 y 2).
- ii) Flexibiliza algunas condiciones para el acceso a créditos por parte de las entidades territoriales durante las vigencias fiscales 2020 y 2021 (arts. 3 y 4).
- iii) Suspende temporalmente las disposiciones sobre incumplimiento de la relación entre ingresos corrientes de libre destinación y gastos de funcionamiento por parte de las entidades territoriales (art. 5).

iv) Establece alivios tributarios a las obligaciones territoriales (arts. 6 y 7) y modifica la distribución de la sobretasa del ACPM, durante el periodo gravable junio 2020 a diciembre 2021 (art. 8).

v) Consagra una nueva causal de desahorro de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, para atender los gastos de funcionamiento y de inversión en los que incurra la entidad territorial, para conjurar los efectos que motivaron la declaratoria de la emergencia (art. 9).

En razón de lo anterior, la Vista Fiscal indicó que el Decreto Legislativo 678 de 2020 reúne los requisitos de suscripción, motivación, temporalidad, en general cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 215 Superior y en la Ley 137 de 1994, y las condiciones específicas, que determinan la razonabilidad y necesidad de las medidas de cara al estado de excepción.

Decantado lo anterior, procedió a examinar los presupuestos formales del acto local enviado a control, manifestando que el Decreto No. 0074 del 26 de mayo de 2020, es un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad del orden municipal con competencia para ello, y en ejercicio de una función administrativa habilitada por el Decreto Legislativo 678 de 2020.

De igual manera, consideró que en el acto en estudio se indican los datos mínimos para su identificación, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, así como el objeto de las mismas.

Estimó que el decreto cuya legalidad se revisa, es desarrollo del Decreto Legislativo 678 de 2020, tiene fundamento constitucional y legal, y guarda relación directa con el Estado de Emergencia declarado por el Gobierno Nacional en el Decreto 637 del 6/05/2020, no solamente por mencionarlo expresamente, sino porque es la norma que lo faculta para reorientar rentas de destinación específica (cuyo origen no sea constitucional), modificar el presupuesto, acceder a créditos de tesorería para atender insuficiencia de caja de carácter temporal tanto en gastos de funcionamiento como de inversión, así como el uso de créditos que les permita reactivar la economía.

Respecto de las medidas adoptadas en el decreto objeto de control, señaló que se encuentran ajustadas a las impartidas en los Decretos Nos. 636 y 637 del 6 de mayo de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional, ya que adopta el Decreto Legislativo 678 del 2020 que permite reorientar rentas, recursos del balance, excedentes financieros y utilidades, para afrontar los problemas presupuestales presentados en el transcurso de la emergencia sanitaria con ocasión del aislamiento decretado por el gobierno para conjurar el Coronavirus COVID-19; además, para la Vista Fiscal, la medida resulta necesaria y acorde con la posibilidad de hacer ajustes, *“en virtud de las graves consecuencias que ha conllevado la pandemia del Coronavirus en nuestro país en materia económica, social, laboral, y de todos los sectores socioeconómicos”*, por lo que los decretos comparados evidencian un grado de conexidad, congruencia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

## II. CONSIDERACIONES

### a. Competencia.

La competencia para ejercer el control inmediato de legalidad, instituido estatutariamente en el artículo 20 Ley 137 de 1994 -EEE- y regulado en su trámite por el artículo 185<sup>2</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Tribunal Administrativo del lugar de expedición del acto territorial.

En el caso, compete al Tribunal Administrativo de Sucre en única instancia<sup>3</sup>, y en razón, de que la autoridad expedidora del acto -alcalde del Municipio de Morroa, Sucre-, corresponde a su foro territorial<sup>4</sup>.

### b. Generales de los Estados de excepción.

La Constitución Política concibe al Estado Colombiano como democrático social y de derecho<sup>5</sup>, cuyo poder soberano reposa en el Pueblo, quien lo ejerce de manera directa o indirecta, a través de sus representantes. De igual manera, esa concepción de Estado,

---

<sup>2</sup> Numeral 1º:

"1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena."

<sup>3</sup> C.P.C.A, artículo 151, numeral 14:

**ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

<sup>4</sup> C.P.C.A artículo 136:

**ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU – 747/98:

"6. La Constitución de 1991 declara que Colombia es un Estado de derecho y social, que deriva su legitimidad de la democracia (C.P. art. 1). Estos tres calificativos del Estado colombiano definen de manera esencial su naturaleza. La acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución (C.P. art. 4), lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho.

Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.

Finalmente, la definición del Estado colombiano como democrático entraña distintas características del régimen político: por un lado, que los titulares del Poder Público ejercerán esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, la cual se expresa a través de las elecciones; de otro lado, en lo que ha dado en llamarse democracia participativa, que los ciudadanos no están limitados en su relación con el poder político a la concurrencia a elecciones para seleccionar sus representantes, sino que también pueden controlar la labor que ellos realizan e intervenir directamente en la toma de decisiones, a través de mecanismos como los contemplados en el artículo 103 de la Carta; y, finalmente, y de acuerdo con la reformulación del concepto de democracia, que la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minoría ni los derechos fundamentales de los individuos."

se traduce en la separación del poder público, ello en distintas ramas, entre ellas, la legislativa, representada por el Congreso de la República, al que le corresponde por mandato constitucional, y en virtud de la voluntad de los ciudadanos materializada, a través del voto, la potestad de diseñar, configurar y hacer leyes<sup>6</sup>, con miras a imponer el marco jurídico de orden legal al que debe someterse el funcionamiento del Estado y las conductas y comportamientos de los asociados.

Este mismo Estado democrático de derecho, posibilita que en ciertas ocasiones especiales - *verbi gracia*, autorización expresa por el Congreso<sup>7</sup>- ora en circunstancias especialísimas, es decir, que son ajenas a las otras ramas del poder público y demás autoridades<sup>8</sup> -, se otorguen esas facultades legislativas, de manera excepcional y directamente por la Constitución, al Presidente de la República, conforme lo decantado por la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional.

En consideración de lo anterior, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado manifiesta que *“con el propósito de dotar al Gobierno de herramientas útiles enderezadas a conjurar las situaciones de crisis frente a las cuales los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía resulten ineficaces, la Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de indudable carácter excepcional, en la medida en que las mismas no sólo pueden prescindir de atenerse a los procedimientos y a la distribución habitual de competencias efectuada entre los distintos órganos del Estado, sino que en aras de alcanzar la salvaguarda de los intereses superiores a los cuales apuntan, permiten desde la limitación de algunos derechos fundamentales —con los confines que, a este respecto, demarca el propio ordenamiento— hasta la suspensión, derogación o modificación de disposiciones legales, según fuere el caso, siempre que las determinaciones correspondientes guarden una relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y que resulten proporcionales a las circunstancias que pretenden afrontar.”*<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Artículo 150 de la C. P.

<sup>7</sup> Numeral 10º Artículo 150 de la C. P. Sobre esta particular disposición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sostiene:

"(...)

### **3. La concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República**

*De conformidad con el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política, la función legislativa que corresponde ejercer al Congreso de la República, en forma permanente, puede ser objeto de traslado temporal al Presidente de la República en virtud de la concesión de facultades extraordinarias, lo cual guarda estrecha relación con la efectividad de los fines y cometidos del Estado y con el principio de colaboración armónica entre las diversas ramas del poder público que propugna la Constitución.”* sentencia C – 979 de 2002.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 466 de 2017:

"(...)

*La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. A la luz de tales artículos, excepcionalmente el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica. Además de lo previsto en tales artículos constitucionales, dichas modalidades de estados de excepción, así como su sistema de controles, están regulados en la LEEE.*

*28. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de dichos estados. Durante la vigencia de la Constitución de 1886, en particular de su artículo 121, que regulaba el denominado Estado de Sitio, hubo lugar a sendos excesos y abusos de los poderes de excepción allí previstos, que incluso merecieron el calificativo de “anormalidad” constitucional. Tras dicha experiencia, la Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles sobre los estados de excepción que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”.*

<sup>9</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 20 de octubre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00549-00. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ.

Pues bien, en el evento de presentarse circunstancias anormales que ameriten una respuesta inmediata, a través de acciones y medidas encaminadas a conjurar la situación, el Gobierno Nacional tiene la potestad para expedir decretos con fuerza vinculante y rango jerárquico, igual al de la ley. Lo anterior es factible en el marco de tres eventos expresamente definidos por la Constitución Política, (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica, especies éstas, del Estado de Excepción, regulado en los artículos 212 a 215 *ibídem*.

Siendo así, como circunstancias especiales generadoras de potestades legislativas excepcionales *pro tempore* al Gobierno Nacional, la Constitución Política consagra en su artículo 215, aquellas en las que sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

En el marco de la situación de emergencia reseñada, el Presidente de la República puede declarar el *Estado de Excepción*, y con base éste, puede adoptar medidas con la finalidad de conjurar la crisis y hacer frente a la problemática suscitada, y de esa manera se pueda contrarrestar los efectos nocivos y adversos pueda causar al bienestar de la comunidad. Para la regulación y desarrollo de esas medidas, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros del gabinete, puede expedir decretos, que pese a no corresponderse con el proceso formativo de una ley, sí tienen igual fuerza vinculante y rango jerárquico al de las leyes expedidas por el Congreso de la República<sup>10</sup>, siendo objeto de regulación de esos decretos legislativos, todo lo que tenga relación directa y específica con las circunstancias que dieron origen al estado de emergencia<sup>11</sup>.

Ahora, sobre estos decretos legislativos, es pertinente destacar que son sometidos a control automático de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, por mandato del

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 893/99.

*"Así, es cierto que en la Carta predomina un criterio formal para definir la noción de ley; sin embargo la propia Constitución atribuye a ciertas disposiciones, que no son formalmente leyes, por cuanto no son actos expedidos por el Congreso, una fuerza equivalente al de las leyes en sentido formal. Así, el artículo 150 ordinal 10 autoriza al Congreso a que faculte al Presidente a expedir normas con fuerza de ley. Igualmente, decretado un estado de excepción (CP arts 212 a 215), el Presidente puede expedir decretos legislativos, que tienen fuerza plena de ley, en el caso del Estado de Emergencia, pues modifican las leyes vigentes, o que tienen una suerte de fuerza de ley temporal, en los casos de Estado de Guerra Exterior o de Conmoción Interior, puesto que suspenden las leyes que le sean contrarias."*

<sup>11</sup> *Ibídem* 5:

*"La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado. Si los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante los estados excepcionales, no guardan ninguna relación con las causas que llevaron a su implantación, ni están destinados a conjurar la crisis que los motivó, ni a contrarrestar el orden perturbado, con el fin de restablecer la normalidad, que es el permanente deber del Gobierno, dichos decretos serán declarados inexecutable por exceder los límites constitucionales."*

numeral 7º del artículo 241 de la C. P.<sup>12</sup>, en concomitancia con el párrafo del artículo 215 *ibídem*<sup>13</sup>.

Paralelamente al control de constitucionalidad que se efectúa de manera automática respecto de esos decretos legislativos, también frente a las actuaciones del Presidente de la República, se ejerce un control político por el Congreso de la República en los términos del artículo 215 de la C. P.<sup>14</sup>.

En esa misma línea, al respecto debe decirse que las autoridades administrativas nacionales, pueden desarrollar las disposiciones que se consignan en esos decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, adoptando medidas de carácter general, partiendo de su fundamento.

Así mismo, las autoridades departamentales, distritales y municipales, en ejercicio de la función administrativa que les asisten, en virtud del artículo 209 Constitucional, pueden en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de emergencia, adoptar medidas dentro de sus competencias y jurisdicción territorial, para implementarlas en ámbitos económicos, administrativos, sociales, de servicios públicos y saneamiento básico, entre otras, que apunten a afrontar, mitigar y/o superar la crisis que dio lugar a la emergencia.

De manera entonces, que la declaratoria del estado de excepción, especialmente, por emergencia económica y social, conforme el orden constitucional vigente, ante la urgencia de tomar y adoptar medidas inmediatas y rápidas, implica la facultad excepcional y transitoria, de expedir por parte del Presidente de la República, normas con fuerza de ley, llamadas decretos legislativos, y en desarrollo de éstos, las autoridades administrativas nacionales y territoriales, cuando sea del caso<sup>15</sup> - *se requiera o se autorice*-, adoptarán medidas administrativas, que cuando sean de carácter general, tendrán el control inmediato de legalidad consagrado en la Ley estatutaria de los estados de excepción.

---

<sup>12</sup> **ARTICULO 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

<sup>13</sup> **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.

<sup>14</sup> (...)

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.

<sup>15</sup> No todos los decretos legislativos permiten se adopten medidas administrativas en su desarrollo.

**c. Generales del control inmediato de legalidad - noción, presupuestos y características.**

Las medidas de carácter general adoptadas en actos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos que se profieran en virtud del Estado de Emergencia, serán objeto de **control inmediato y automático de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa**, conforme lo reseña el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 – estatutaria de estados de excepción -, el cual reza:

***"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."***

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 136 del CPACA, consagra el igualmente, el control inmediato de legalidad ante esta jurisdicción, de aquellos actos administrativos generales que se expidan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, a saber:

**ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.*

Frente al órgano judicial competente para conocer de este control inmediato de legalidad, el numeral 14 del artículo 151 del CPACA señala:

**ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

*(...)*

*14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.*

En ese orden de ideas, se tiene que las medidas administrativas de carácter general que se emitan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, deben ser controladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el propósito de examinar y verificar

que su contenido y regulación, esté acorde con el marco legal estipulado en aquellos decretos, y en las normas de carácter constitucional.

Para resaltar los aspectos que determinan la finalidad, presupuestos, características, y alcances del control inmediato de legalidad, así como los actos objeto de su control, la Sala traerá a colación, la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa que se ha sentado sobre la materia.

Pues bien, la Corte Constitucional al realizar el juicio de constitucionalidad del artículo 20 del proyecto de ley que dio origen a la norma estatutaria de estados de excepción - Ley 137 de 1994 -, estimó en concreto, que el control inmediato de legalidad, es el mecanismo jurisdiccional que se constituye de manera automática, - en el marco del estado de excepción – pretendiendo evitar que las medidas administrativas de las autoridades, que se dicen dictadas en desarrollo de las medidas adoptadas en los decretos legislativos, le resulten incompatibles.

Al respecto, en la sentencia C – 179 de 1994, aseveró:

"(...)

- 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.*

*Cuando la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el artículo 56 inciso 2o. de la presente ley, no haya suspendido un decreto legislativo, dictado en el ejercicio de las facultades de los estados de excepción, dicho decreto, en todo o en parte, no podrá inaplicarse o suspenderse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni por ninguna autoridad judicial o administrativa."*

*Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo y José Manuel Barreto, consideran que el inciso tercero del artículo que se examina, infringe el artículo 4o. de la Carta, ya que "impide dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad durante el periodo en que se esté surtiendo el trámite del control de constitucionalidad, si la norma no es suspendida de manera provisional".*

*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.***

*No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".*

*Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.*

*Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable.  
(...)"*

Resalto de la Sala.

Siendo así, este control tiene por objeto examinar y verificar, si las medidas generales acogidas e implementadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los Decretos Legislativos, en el contexto de la excepción ya mencionado, resultan compatibles con el orden constitucional y estatuario que regula el estado de excepción, y con lo normado en los decretos legislativos.

Así lo ha dicho recientemente la Sala Plena del H. Consejo de Estado<sup>16</sup>:

*"El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla."*

Así entonces, su alcance es el de constituirse como garantía de protección de los derechos de las personas y de preservación del ordenamiento jurídico, pretendiendo enervar cualquier posibilidad de extralimitación en el ejercicio de las facultades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

En ese sentido, el H. Consejo de Estado sostiene *"que se trata de un control automático que constituye garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto frente a los poderes del ejecutivo durante los estados de excepción"*.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Sentencia de 11 de mayo de 2020. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad. C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

<sup>17</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de fecha 31 de mayo de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

Asimismo, la línea jurisprudencial del H. Consejo de Estado sobre esta materia, partiendo de su consagración estatutaria, ha sentado las características de este medio de control, en los siguientes términos<sup>18</sup>:

*"La Sala también quiere resaltar, a manera de pedagogía, atendiendo a lo particular que es este procedimiento, **las características principales que tiene**, toda vez que no se trata de aquellos que se encuentran regulados en el Código Contencioso Administrativo, sino en una ley especial, de naturaleza estatutaria: la que se ocupa de los estados de excepción.*

*De la escasa regulación que existe sobre el tema, la Sala entiende que son atribuibles a este proceso judicial **las siguientes características**:*

*En primer lugar, **se trata de un proceso judicial**, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.*

*En segundo lugar, **el control es automático**, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: "inmediato", porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:*

*i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.*

*ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para controlarlo es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.*

*iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien la expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.*

*No sobra decir que se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, como quiera que el tradicional principio de la "jurisdicción rogada" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, ya que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.*

*Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, pues es ella quien, con su conocimiento técnico, debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción.*

---

<sup>18</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 9 de diciembre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00732-00. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO.

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

Recientemente la Sala Plena del H. Consejo de Estado, hizo alusión a los anteriores requisitos, como también adicionó otros, así<sup>19</sup>:

*(...)*

*3. **Es autónomo**, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.*

*(...)*

*5. La Sala Plena del H. Consejo de Estado ha dicho además, que el control **es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad**, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, pueden posteriormente demandarse en nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se aleguen la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.*

*6. **Es un control participativo**, pues, los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.*

*7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad **hace tránsito a cosa juzgada relativa** (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o la que decreten sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tiene efectos erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de legalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión tomada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y – por lo mismo -, no es óbice para que en el futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.*

*(...)*

Siendo así, según lo expuesto, las características de este medio de control, son: **(i) es jurisdiccional** en el entendido que se ventila ante la administración de justicia, mediante trámite especial reglado estatuido en el CPACA, cuya resolución se efectúa a través de sentencia. **(ii) es automático** por cuanto una vez expedido el acto administrativo que adopte medidas generales en el marco de estado de excepción, en desarrollo de decretos legislativos, tiene que ser enviado a la jurisdicción contenciosa administrativo para su respectivo control de legalidad, de manera inmediata. **(iii) es**

<sup>19</sup> *Ibidem* 13.

*integral* en consideración que el juicio de legalidad se realiza respecto de todo el ordenamiento que tenga relación formal y material con el acto enviado a control. **(iv) es compatible** por cuanto se puede iniciar con independencia de otros medios de control, *verbi gracia*, nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad. **(v) es autónomo** porque se puede realizar el control de legalidad, incluso, antes que se realice el control de constitucionalidad de los decretos legislativos que guarden conexidad y relación con él. Y por último, **(vi) la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa** de manera que en caso de que el acto controlado resulte legal, puede nuevamente discutirse su legalidad, pero por motivos o razonamientos distintos a los que conllevaron a tomar la decisión en la providencia de su estudio inicial.

Por último, debe decirse que los presupuestos formales del control inmediato de legalidad, son: **(i)** que se trate de un acto que adopte una medida de carácter general, esto es, que sea impersonal y abstracta; **(ii)** que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, lo que significa que sea expedidos con arraigo y apego tanto a las atribuciones de autoridad administrativa, como en cumplimiento de los principios previstos en el artículo 209 Superior; **(iii)** que con el acto se desarrollen decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, es decir, que su expedición sea con ocasión de ejecutar y/o adoptar medidas o instrucciones dadas por los decretos legislativos expedidos durante la vigencia del estado de excepción.<sup>20</sup>

#### **d. Especiales para el presente control inmediato de legalidad.**

Pasa la Sala Plena de este Tribunal, a abordar el *sub examine*, en los siguientes términos:

##### **- Declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica y Social por la emergencia sanitaria a causa de la pandemia COVID 19.**

Mediante Decreto número 637 del 6 de mayo de 2020<sup>21</sup>, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 constitucional, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto, con el objeto de poder expedir decretos con fuerza de ley para conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica, generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19.

Los **antecedentes** que dieron origen a la declaratoria mencionada, en la parte motiva del mentado decreto, se circunscriben así:

(...)

#### **1. PRESUPUESTO FÁCTICO.**

*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.*

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999, Radicación número: CA- 037; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora.

<sup>21</sup> "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo 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 actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia<sup>1</sup> 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 la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.*

*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.*

*Que ante la insuficiencia de las medidas ordinarias y la sobreviniencia e imprevisibilidad de la situación originada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, el presidente de la República, en compañía de los ministros del despacho, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el decreto 417 de 2020, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.*

*Que al amparo del estado excepcional decretado se expedieron, durante los treinta (30) días de vigencia del estado de emergencia, 73 decretos legislativos con múltiples medidas tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, en diferentes ámbitos de la vida nacional.*

*Que la situación de la enfermedad, a la fecha de expedición del mencionado decreto era de 75 casos confirmados en Colombia y a nivel mundial 180.159 casos y 7.103 número de muertes en 143 países con casos de contagio confirmados.*

*Que el comportamiento del virus y las proyecciones epidemiológicas consecuentes eran en esa fecha, y continúan siendo, altamente inciertas, de tal forma que resultaba imposible prever con precisión la duración exacta del confinamiento necesario para enfrentar el desafío y proteger la vida de los colombianos.*

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

*Que en el periodo de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno nacional dentro del marco de sus facultades ordinarias expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 mediante el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del día veinticinco (25) de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día trece (13) de abril de 2020.*

*Que con el fin de continuar atendiendo la emergencia sanitaria y preparando al país para la atención de los enfermos, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de las personas habitantes del territorio Nacional con algunas excepciones, partir de las cero horas (00:00) del 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020.*

*Que en los mismos términos señalados en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 y a fin de atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo - OIT en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declara por el Ministerio de Salud y de la Protección Social en todo el territorio nacional, el gobierno Nacional mediante Decreto 593 de 24 de abril de 2020 ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020.*

*Que el 6 de mayo de 2020, el presidente de la República expidió el Decreto 636 de 2020 en el cual se ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 25 de mayo de 2020.*

*Que, al día de hoy, la situación de contagiados a nivel mundial es de 3.642.665 en 187 países y un total de 262.709 muertos. En Colombia, a la fecha, hay 8.613 casos de contagio y 378 muertos.*

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

*Que las políticas de confinamiento necesarias para superar la pandemia tendrán una duración e impactos económicos y sociales mayores a lo inicialmente previsto. En efecto, las proyecciones de crecimiento económico tanto a nivel mundial como en Colombia, han sido revisadas a la baja sustancialmente en las últimas semanas: mientras a inicios de marzo de 2020 se esperaba un crecimiento de 1% para la economía mundial, en abril el pronóstico promedio fue -3,3%. Para el caso de la economía colombiana, a inicios de la crisis, los pronósticos de crecimiento se ubicaban en 3,3%, mientras que, a finales de abril de 2020, el promedio fue de -4,6%. (Fuente: Instituto Internacional de Finanzas, Oxford Economics, Latin Consensus Forecast).*

*(...)*

*Que a pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas*

*circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativo en la actividad económica del país.*

*Que debido al aislamiento obligatorio que se ha ampliado en 3 ocasiones y del cual no se tiene certeza de cuándo puede ser levantado, se ha producido un cese casi total de la vida social, lo cual implica que existan sectores de la economía como puede ser el sector turismo o el de transporte aéreo cuyas afectaciones son casi absolutas y frente a los cuales deben tomarse medidas excepcionales a fin de contener sus efectos en los ingresos de las personas.*

*(...)*

*Que las medidas de distanciamiento social -fundamentales para la salud pública- están afectando especialmente a los sectores de la economía que, por su naturaleza, deben permanecer completamente cerrados. En particular, el sector de comercio y en el de reparación de vehículos reportó una destrucción de 1.5 millones de empleos, siendo el sector que más contribuyó a la destrucción de empleos en las principales ciudades. Asimismo, las restricciones han afectado la confianza de los consumidores, empresarios e inversionistas. En particular, el índice de confianza comercial se ubicó en -31% en este mismo periodo. Lo anterior representa un deterioro de 58% frente a marzo de 2019, y corresponde al peor registro histórico del indicador.*

*(...)*

*Que se ha evidenciado que la caída en el recaudo por la prestación del servicio de energía eléctrica, a la tercera semana de abril, podría ser del orden del 30% en algunos mercados, lo cual indica que los efectos de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, tienen un impacto directo en la capacidad de pago de los usuarios de servicios públicos, generando un riesgo sistémico para la prestación de los mismos en el corto, mediano y largo plazo.*

*Que de conformidad con lo expuesto por la directora del Instituto Nacional de Salud, ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, existe una limitación en los análisis de pruebas del Covid-19, debido a la alta demanda y competencia a nivel mundial por los reactivos y falta de mecanismos necesarios, lo que ineludiblemente generará una ampliación del aislamiento obligatorio y por tanto la imposibilidad de reactivar en mayor medida la economía, generando un impacto negativo novedoso, impensable e inusitado en el desempleo a nivel nacional.*

*Que debido a la necesidad de ampliar el aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano.*

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

(...).

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

(...)

Que estos hechos notorios e irresistibles para todos los habitantes del territorio nacional dan cuenta del creciente deterioro de la situación económica y social actual que afecta de manera directa a los derechos de la inmensa mayoría de la población.

Que de acuerdo con todo lo expuesto anteriormente nos encontramos ante una crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, que supera los acontecimientos y efectos previstos mediante el Decreto 417 de 2020, y que además constituyen hechos novedosos, impensables e inusitados, debido a la fuerte caída de la economía colombiana y mundial, que han conducido al aumento del desempleo en el país y generan riesgos de que este fenómeno se agudice con efectos importantes sobre el bienestar de la población y la capacidad productiva de la economía. Lo anterior, aun cuando en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante decreto 417 de 2020, se tomaron medidas tendientes a fortalecer y apoyar a las grandes, medianas y pequeñas empresas con el fin de lograr la estabilidad de los empleos, así como a los trabajadores formales e informales en el país.

Que es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación nunca antes vista en su historia que ha generado unos hechos inesperados e inusuales mucho más graves de lo razonablemente previsibles que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional y las que fueron tomadas de manera extraordinaria en el Decreto 417 de 2020, toda vez que la extensión del aislamiento obligatorio ha traído un importante incremento del desempleo, una grave afectación a las empresas, la inoperancia total del servicio público esencial de transporte aéreo y marítimo, entre otros, por lo que todo lo anterior evidencia que el presente decreto declarativo de emergencia cumple de manera suficiente el primer elemento fáctico de estudio por parte de la Corte Constitucional.

Igualmente, respecto de la **justificación** expuesta por el Gobierno Nacional para declarar el Estado de Excepción que trata el artículo 215 de la C. P., se tiene:

(...)

## **2. PRESUPUESTO VALORATIVO**

Que si bien es cierto que en la motivación del decreto 417 de 2020 se hizo un exhaustivo análisis de la gravedad de la situación que ha generado la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 tanto desde el punto de vista de salud pública, como de los efectos económicos que ello comporta, también lo es que la realidad observada luego de dos meses de estar enfrentando esta situación con todas las herramientas constitucionales y legales -ordinarias y extraordinarias otorgadas en la primera declaratoria de emergencia- los efectos a la fecha han sido mucho más gravosos de lo que inicialmente se podía prever. En efecto, la duración del aislamiento preventivo obligatorio y con ello la disminución significativa de la actividad económica ha generado un crecimiento preocupante en la tasa de desempleo, la cual se origina en el cierre total o parcial de las actividades de las pequeñas, medianas e incluso grandes empresas, debido a la necesidad de limitar el desarrollo de la vida social y productiva.

*Que, igualmente, la limitación de la realización de las pruebas del nuevo coronavirus Covid- 19 debido a la dificultad para la adquisición de los reactivos por la alta demanda mundial y la prohibición de su exportación por los distintos países debido a su necesidad, dificulta tener un acierto más exacto respecto al número de contagiados con el nuevo coronavirus Covid-19, lo que deviene además en la consecuente postergación del aislamiento obligatorio, que como se indicó agrava la situación laboral de los trabajadores.*

*Que una de las principales medidas que se han adoptado, es la de decretar un aislamiento preventivo obligatorio, el cual, obviamente, ha generado que la población deba quedarse en sus residencias, limitando en un porcentaje superior al 27% la actividad productiva del país.*

*Que todo lo anterior, ineludiblemente deviene en una crisis laboral impensable e inimaginable, ya que si bien se establecieron ayudas y mecanismos para apoyar el teletrabajo y otras medidas, muchas empresas no han podido desarrollar sus funciones a cabalidad o sólo las han desarrollado de manera limitada lo que ha traído consigo los índices de desempleo más altos de la última década, el cierre parcial o total de grandes, medianas y pequeñas empresas, la disminución de los recursos dispuestos para apoyar a las mismas y a los trabajadores formales e informales y así mitigar la crisis del nuevo coronavirus Covid-19, lo que evidencia el aumento de las necesidades de apoyo financiero por parte del Estado.*

*(...)*

*Que el aislamiento preventivo obligatorio y el cese de la vida social, mientras se conozca la vacuna en contra del nuevo coronavirus Covid-19 o se establezca un manejo farmacológico, aún a pesar de las medidas legislativas adoptadas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas, así como a los colombianos ha generado una crisis laboral grave, inminente que afecta gravemente al país, reportándose la tasa más alta de desempleo de la última década, lo que deviene en una recesión económica pormenorizada y generalizada a todos los colombianos en mayor o menor medida.*

*Que la caída en los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, genera un efecto directo en los recursos de inversión de las entidades territoriales. Según el presupuesto de regalías para el bienio 2019-2020, este sector aportaría más de 24 billones de pesos. En consecuencia, la situación descrita anteriormente frente a este sector ha generado un deterioro en la situación fiscal y económica de la región, especialmente frente a la importante necesidad de recursos que requerirán para hacer frente a la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19 y para mitigar el impacto de sus consecuencias.*

*Que a pesar de las medidas contenidas en los decretos legislativos dictados en el marco de la Emergencia declarada por el decreto 417 de 2020, todas ellas referidas a proveer soluciones para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, la situación económica generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 ha superado cualquier estimación.*

*Que los hechos descritos anteriormente, así como su gravedad expresada ampliamente, impactan económica y socialmente a la mayoría de la población colombiana.*

*Que los efectos graves e inesperados de esta crisis, que empeora constantemente, han lesionado de tal manera a todos los trabajadores de Colombia y a la capacidad productiva del país que es incapaz de generar las condiciones para mantener el empleo y todo de lo que ello deriva.*

*Que es absolutamente necesario e ineludible que se adopten prontas medidas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.*

### **3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN**

*Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional.*

*Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.*

(...)

*Que en ese orden de ideas, y ante la evolución negativa que comporta esta crisis y en especial la gravedad de los nuevos efectos que observamos cada día, es imperativo contar con medidas de rango legal que le hagan frente a la nueva situación con la eficacia y eficiencia que necesitan los colombianos en todo el territorio nacional.*

*Que los efectos de una crisis sin precedentes como la que estamos viviendo afecta fundamentalmente a la población menos favorecida dada la pérdida de sus empleos, la imposibilidad de continuar una amplia gama de la actividad productiva a la que se dedicaran y consecuentemente la desaparición de sus ingresos.*

*Que la situación descrita anteriormente conlleva a la necesidad de que el Estado apoye directamente a la población más vulnerable, que ya no cuenta con ingresos y que usualmente no tiene ahorros, para que sus condiciones sociales se mantengan.*

*Que las normas vigentes, aun aquellas dictadas en desarrollo del Decreto 417 de 2020 se quedan cortas ante la magnitud de los efectos que continúa generando la agravación de la Pandemia por el nuevo coronavirus Covid-19, el cual ha ocasionado un aumento de 1.4% a la tasa de desempleo siendo la más alta en la última década, debido al cese de la vida social, el cierre total o parcial y quiebre de las empresas, el agotamiento de los recursos para apoyo de los empresarios, entre otros.*

(...)

Ahora bien, con el propósito de conjurar la grave situación derivada de la pandemia del COVID 19, que dio lugar al estado de emergencia económica y social, el decreto que declaró el estado de excepción, **previó y anunció, sin describir el alcance estricto de cada una**<sup>22</sup>, y a título enunciativo, **medidas que considera necesario**

---

<sup>22</sup> En este decreto declaratorio, las medidas se prevén o anuncian, a título enunciativo, haciendo una descripción incipiente de su alcance; de modo que será, el respectivo decreto legislativo dictado en vigencia de la excepción, el que al momento de adoptarla, establecerla o autorizarla, definirá, su contenido, alcance o parámetros.

**adoptar, establecer, o autorizar bajo ciertas condiciones,** a fin de controlar, mitigar y detener la expansión de la pandemia y contrarrestar la crisis económica que de ella se deriva, en los siguientes términos:

(...)

**Medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.**

*Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis;*

*Que en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, en especial aquellos relacionados con la reducción en la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan.*

*Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA y la transferencia del Ingreso Solidario, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la crisis de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19;*

*Que la actual situación ha tenido claramente un impacto negativo para las familias de todos los estratos socioeconómicos, tanto en el entorno rural como urbano, en especial las que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica, amenazando la garantía de la provisión de servicios públicos como la educación, incluyendo la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en todos sus niveles (primera infancia, básica, media y superior), así como también de las prestaciones complementarias y programas sociales tendientes a hacer efectivos estos derechos, por lo que se hace necesario adoptar medidas tendientes a reducir la deserción y a apoyar al sistema educativo.*

*Que la crisis originada por la propagación del COVID 19 en Colombia, ha resultado en un cambio abrupto y extremado de las circunstancias en las que se deben ejecutar los contratos en los sectores financiero, asegurador, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación. Esto ha generado que la estricta ejecución de tales contratos pueda tener efectos marcadamente nocivos a los derechos de los intereses de los consumidores financieros e inversionistas, y a la protección de los recursos captados del público en sus diferentes modalidades. Considerando que las actividades anteriormente citadas constituyen actividades de interés público conforme al artículo 335 de la Constitución Política, es necesario adoptar medidas para modificar el uso y destino de las contribuciones y transferencias derivados de esos contratos y en general todas aquellas referidas a aliviar la situación financiera de la población;*

*Que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar*

*la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector.*

*Que se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos turnos de trabajo, la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores;*

*Que se fortalecerá y reorganizará el Fondo Nacional de Garantías (FNG), con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas;*

*Que se deben tomar medidas adicionales en materia tributaria para afrontar la crisis;*

*Que resulta indispensable, a efectos de generar eficiencia en el uso de los recursos públicos, contemplar mecanismos para enajenar la propiedad accionaria estatal garantizando la democratización de la propiedad con el propósito de, atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.*

*Que se deben buscar mecanismos legales adicionales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización empresarial, que permitan la recuperación de las capacidades laborales, sociales, productivas y financieras de las empresas, y de liquidación judicial de las sociedades para retomar rápidamente los activos a la economía de manera ordenada, eficiente y económica.*

*Que en el sector minero - energético se hace necesario adoptar medidas que busquen entre otras, garantizar la prestación efectiva del servicio dándole cumplimiento al principio de solidaridad, generar equilibrios ante las cargas y efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19 para los distintos agentes de la cadena productiva y para los usuarios, hacer más eficientes y sostenibles los mecanismos, costos y tarifas asociados a la prestación de los servicios públicos y a las actividades del sector minero - energético, así como establecer mecanismos de priorización, reducción, reestructuración y racionalización en trámites, procedimientos y procesos que permitan mitigar los impactos de la emergencia en relación con los servicios y proyectos asociados a dicho sector.*

*Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo coronavirus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario se permita, incluso, la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccional es, así como disposiciones tendientes a generar eficiencia administrativa en el sector público.*

*Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, se debe autorizar al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad cuando ello sea necesario para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.*

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

*Que en consideración a la necesidad de darle un uso eficiente a los recursos públicos disponibles para la atención de los efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, es necesario adoptar medidas y reglas especiales en relación con el Sistema General de Regalías, de forma que su administración y usos se ajuste a la realidad social y económica que viven las entidades territoriales y sus habitantes, en razón de la emergencia y sus consecuencias.*

*Que, igualmente, se debe propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento;*

*Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se debe autorizar al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias;*

Resaltos de la Sala.

En consecuencia, el acto mencionado decretó:

*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.*

**Resaltos de la Sala.**

- **Del acto administrativo objeto de control – fundamentos, motivación y medidas.**

El Municipio de Morroa, a través del señor Alcalde Municipal, expidió el Decreto No. 074 del 26 de mayo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN PARCIALMENTE LAS MEDIDAS IMPARTIDAS MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO N° 678 DE MAYO 20 DE 2020", siendo éste remitido para su correspondiente control de legalidad.

En aras de su integral revisión, la Sala transcribirá en su totalidad el mencionado decreto, así:

**DECRETO No. 074**  
(Mayo 26 de 2020)

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN PARCIALMENTE LAS MEDIDAS IMPARTIDAS  
MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO No. 678 DE MAYO 20 DE 2020"**

*El Alcalde del Municipio de Morroa en uso de sus atribuciones Constitucionales, Legales y Reglamentarias, y...*

**CONSIDERANDO**

*Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

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

*Que los efectos económicos negativos generados por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza.*

*Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización de los procedimientos para ejecutar los recursos, así como contar con mayores rentas para destinarlas incluso a financiar gastos de funcionamiento propio de las entidades.*

*Que el sistema presupuestal colombiano ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales que implica que los gobernadores y alcaldes estén facultados por sus respectivas corporaciones administrativas.*

*Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias ' señalas en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal que permita a las entidades territoriales efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias.*

*Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos, han establecido destinaciones específicas de diferentes recursos de las entidades territoriales.*

*Que se debe propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento.*

*Que el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 establece que los efectos económicos negativos sobre los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.*

*Que la crisis generada por la presencia del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional ha impactado de manera negativa a todos los sectores de la economía nacional, ralentizando su desempeño y disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, comerciales y tributarias, por lo que se hace necesario establecer medidas que morigeren dicho impacto y les permitan a los diferentes sectores honrar sus obligaciones.*

*Que el día 18 de mayo de 2020, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizó un estudio que contiene la aproximación a las implicaciones presupuestales que se pueden derivar de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 para las entidades territoriales.*

*Que de conformidad con las estimaciones efectuadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las posibles contracciones de los ingresos corrientes de los departamentos, municipios y distritos, se estima que el mayor impacto en las finanzas de las entidades territoriales se verá reflejado en los años 2020 y 2021, motivo por el cual las diferentes medidas que se adopten para aliviar este impacto deberán aplicarse durante tales vigencias.*

*Que la Ley 549 de 1999 creó el Fondo Nacional Pensiones las Entidades Territoriales -FONPET- como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene por objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de las entidades territoriales para coadyuvar a la financiación de su pasivo pensiona!*

*Que teniendo en cuenta tanto las necesidades del Municipio de Morroa originadas por la crisis causada por la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, como el horizonte de pagos que esta debe hacer en el tiempo para hacer frente a su responsabilidad en el cubrimiento de los pasivos pensionales, se considera que el Municipio cuenta con recursos acumulados en el FONPET que pueden ser utilizados excepcionalmente para atender las actuales circunstancias.*

*En mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO: ADÓPTESE** parcialmente el Decreto Legislativo No 678 de Mayo 20 de 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA GESTIÓN TRIBUTARIA, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 637 DE 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Dentro del Presupuesto de la Alcaldía del Municipio de Morroa, se podrán reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia. Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.

**Parágrafo 1º.** Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder del 31 de Diciembre de 2021, dichas rentas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

**ARTÍCULO TERCERO:** Dentro del Presupuesto de la Alcaldía del Municipio de Morroa, se podrán realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

**ARTÍCULO CUARTO: CRÉDITOS DE TESORERÍA:** Para efectos de compensar la caída de los ingresos corrientes y aliviar presiones de liquidez ocasionadas por la crisis generada por la pandemia COVID 19, el Municipio podrá contratar con entidades financieras créditos de tesorería durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, que se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal tanto en gastos de funcionamiento como de inversión y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

**3.1** Estos créditos no podrán exceder el 15% de los ingresos corrientes del año fiscal en que se contratan.

**3.2** Serán pagados con recursos diferentes del crédito.

**3.3** Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 31 de diciembre de la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se contratan.

**3.4** No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros.

Para la contratación de estos créditos de tesorería no se requerirá autorización por parte la corporación administrativa, así como tampoco el cumplimiento de los indicadores de que trata la Ley 358 de 1997 y/o los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, ni la evaluación de una calificadora de riesgos a que se refiere el artículo 16 de la Ley 819 de 2003. Igualmente, no serán objeto de registro ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los créditos aquí autorizados, así como los intereses que causen no computarán en el cálculo de los indicadores de la Ley 358 de 1997, para efectos de la contratación de otras operaciones de crédito público. Para acceder a estos créditos las entidades descentralizadas del nivel territorial no requerirán de la calificación de capacidad de pago y solamente deberán cumplir con las disposiciones señaladas en los numerales 3.1, 3.2, 3.3, Y 3.4 del presente artículo.

Los créditos de tesorería de que trata este artículo no podrán convertirse en fuente para financiar adiciones en el presupuesto de gastos.

**Parágrafo 1.** Los Ingresos corrientes a que se hace referencia en este artículo son aquellos de que tratan las normas presupuestales aplicables a las entidades territoriales y sus descentralizadas.

**Parágrafo 2.** Los créditos de tesorería que las entidades territoriales y las descentralizadas hayan contratado en esta vigencia fiscal y antes de la expedición del presente Decreto Legislativo, podrán pagarse con otros créditos de que trata este artículo.

**ARTÍCULO QUINTO: CRÉDITOS DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA:** Para efectos de ejecutar proyectos de inversión necesarios para fomentar la reactivación económica, la Alcaldía del Municipio de Morroa, podrá contratar operaciones de crédito público durante las vigencias 2020 y 2021, siempre que su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supere el 100%. Para estos efectos, no será necesario verificar el cumplimiento de la relación intereses/ahorro operacional contemplada en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997.

En el caso en que una nueva operación de crédito público interno supere el límite señalado en este artículo, no se requerirá de autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En su lugar, la entidad territorial deberá demostrar que tiene calificación de bajo riesgo crediticio que corresponda a la mejor calificación de largo plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, la cual deberá estar vigente.

Los demás requisitos para el acceso a recursos de crédito de largo plazo por parte de la entidad territorial, contenidos en las normas vigentes, se aplicarán para la contratación de los créditos de que trata este artículo.

**ARTÍCULO SEXTO: LÍMITES DE GASTO DE FUNCIONAMIENTO:** Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, si el Municipio de Morroa como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenta una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.

**ARTÍCULO SÉPTIMO: FACULTAD PARA DIFERIR EL PAGO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS:** Durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se difieren hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de la entidad territorial, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

**ARTÍCULO OCTAVO: RECUPERACIÓN DE CARTERA A FAVOR DEL MUNICIPIO DE MORROA:** Con el fin de recuperar la cartera y generar mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto:

- Hasta el 31 de Octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.
- Entre el 1 de Noviembre de 2020 y hasta el 31 Diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.
- Entre el 1 de Enero de 2021 y hasta el 31 de Mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.

**Parágrafo 1.** Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.

**Parágrafo 2.** En los términos del Decreto 2106 de 2019, la Alcaldía de Morroa deberá habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.

**ARTÍCULO NOVENO: DESAHORRO DEL FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES FONPET:** El Municipio de Morroa, si ha alcanzado una cobertura igual o superior al 80% de su pasivo pensional en el sector central, podrá solicitar independientemente de las fuentes de dicho sector, los recursos que superen dicho porcentaje con que cuentan en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET registrado a 31 de diciembre de 2019 dentro del Sistema de Información del Fonpet -SIF-, para que sean destinados por la entidad titular para los gastos en que incurra dentro de la vigencia 2020.

Los recursos del desahorro extraordinario del FONPET que hayan sido solicitados en la vigencia 2020 podrán ser utilizados inicialmente por el Municipio de Morroa para, conjurar los efectos que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica a que hace referencia el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, para los gastos de funcionamiento y de inversión.

**Parágrafo 1.** El retiro extraordinario a que se refiere el presente artículo incluirá los recursos excedentes por cubrimiento del pasivo pensional en el sector propósito general, el cual solo es aplicable en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- para aquellas Entidades Territoriales que estén cumpliendo con los requisitos de ley y que no tengan obligaciones pensionales con los sectores salud y educación o que las tengan plenamente financiadas, una vez hayan efectuado la reserva necesaria.

**Parágrafo 2.** Cuando el Municipio de Morroa no cuente con la cobertura del pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación de acuerdo con las normas vigentes, para los efectos del presente

*artículo, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- deberá realizar el traslado de recursos que superen el porcentaje del 80% del sector Propósito General a los citados sectores.*

**Parágrafo 3.** *Si el Municipio de Morroa en las tres últimas vigencias no ha obtenido cálculo actuarial aprobado en Pasivocol, sólo podrá hacer desahorro extraordinario de un 3% de los excedentes sobre una cobertura del Pasivo del Sector Central del 80%.*

**Parágrafo 4.** *Para los efectos del presente artículo, el porcentaje de cobertura y la solicitud de retiro extraordinario de recursos en el FONPET, se aplicará únicamente para la vigencia 2020, una vez se haya comunicado el porcentaje de cubrimiento del pasivo pensional y conforme a las instrucciones que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

**ARTÍCULO DÉCIMO: VIGENCIA:** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación en la página web de la Alcaldía del Municipio de Morroa.*

## **- ANÁLISIS DE LA SALA.**

Sea lo primero, poner de presente, que el ejercicio del control inmediato de legalidad, implica ineludiblemente, la verificación del cumplimiento de los presupuestos formales que debe cumplir el acto que ha sido remitido por la autoridad administrativa para su control, por ello, tal aspecto, hace parte de la competencia de la que está investida la autoridad judicial destinataria de su asignación legal, y por consiguiente, su determinación y los debates que respecto de ellos pueden surgir, le son propios a quien la detenta, y naturales a la providencia que se ocupe de su ejercicio.

Es por ello, que el H. Consejo de Estado en todas<sup>23</sup> las sentencias en las que ha conocido de controles inmediatos de legalidad, ha revisado los presupuestos formales, como son, a saber, i) que se trate de una medida de carácter general; ii) adoptada en un acto dictado en ejercicio de función administrativa, y iii) que lo sea en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción.

Procede entonces, la Sala Plena, en ejercicio de su propia competencia, a examinar, si respecto del decreto local remitido por la autoridad territorial, se cumplen los presupuestos formales del control inmediato de legalidad; de superarse cada uno de ellos, se entrará a analizar sus elementos materiales de decisión, a efectos de determinar, si el acto objeto de control, es compatible con las normas superiores en que debe fundarse. Contario *sensu*, de no cumplirse los mismos, se deberá proceder por la Sala, a declarar su improcedencia.

### ***(i) De los presupuestos formales del Control Inmediato de Legalidad.***

#### **A. Que se trate de un acto que adopte una medida de carácter general.**

Las medidas de carácter general son aquellas cuyos supuestos fácticos y normativos aparecen enunciados de manera objetiva, impersonal y abstracta, y no singular y subjetiva, cuyos efectos repercuten en la generalidad, y no en una o determinada persona en particular.<sup>24</sup>

En ese entendido de las cosas, se observa que el Decreto No. 074 del 26 de mayo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN PARCIALMENTE LAS MEDIDAS IMPARTIDAS MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO N° 678 DE MAYO 20 DE 2020";

---

<sup>23</sup> Al respecto pueden revisarse las sentencias donde el máximo órgano de la jurisdicción ha ejercido el control inmediato de legalidad en virtud de lo dispuesto en la Ley EEE 137 de 1994.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-620/04. M. P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

versa sobre disposiciones generales, impersonales y abstractas en materia de presupuesto y financiación, relacionadas con la posibilidad de: (i) reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la entidad territorial; (ii) realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar; (iii) contratar con entidades financieras créditos de tesorería durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, que se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal tanto en gastos de funcionamiento como de inversión; y (iv) solicitar independientemente de las fuentes de dicho sector, los recursos que superen el 80% con que cuentan en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET registrado a 31 de diciembre de 2019 dentro del Sistema de Información del Fonpet -SIF-, para que sean destinados por la entidad titular para los gastos en que incurra dentro de la vigencia 2020, (v) diferir en cuotas el pago de impuestos territoriales, entre otras disposiciones de carácter presupuestal y financiero de la entidad.

De suerte entonces, que sus disposiciones son impersonales, propios de la adopción de medidas de carácter general.

En consecuencia, este primer presupuesto se encuentra acreditado.

#### **B. Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.**

Por función administrativa – desde una noción general y amplia -, se entiende aquella que comprende las distintas actividades que realizan los órganos del Estado y las personas del derecho privado autorizadas, en busca de alcanzar los cometidos de su misión constitucional, legal e institucional, y en general, para propender por el bienestar de los asociados, y que no se correspondan con la expedición de leyes o a la de impartir justicia.

En Colombia en virtud de su condición de Estado Unitario<sup>25</sup>, la única función pública descentralizada, es la administrativa, y en este orden, el Decreto No. 074 del 26 de mayo de 2020, como decisión unilateral que produce efectos jurídicos, al ser expedido por una entidad estatal que hace parte de la descentralización administrativa territorial, como lo es, el Municipio de Morroa, a través de su representante legal y director de su actividad administrativa, lo fue sin duda, en ejercicio de función administrativa.

#### **C. Que el acto desarrolle decretos legislativos expedidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.**

Tal como lo establecen las normas que lo consagran, y lo ha decantado la jurisprudencia citada en antecedencia, el excepcional y especial control inmediato de legalidad – CIL -, se ejerce sobre los actos que adopten medidas de carácter general, en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados durante el estado de excepción.

Se recuerda que este control se establece en especial, sólo sobre dichos actos, y no sobre todos los que en ejercicio de función administrativa se dicten, luego de la

---

<sup>25</sup> Constitución Política, artículo 1. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respecto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

declaratoria del estado de excepción, en razón de que son precisamente estos actos administrativos, los que propiamente se dictan en virtud de la excepción<sup>26</sup>; pues conforme la consagración constitucional del estado de emergencia económica, social o ecológica<sup>27</sup>, y sus normas de complemento dispuestas en la LEEE<sup>28</sup>, el destinatario principal y directo de la declaratoria de la excepción, es el Presidente de la República, y no, el resto de autoridades administrativas<sup>29</sup>, las que en virtud de la excepción, solo expedirán, si es del caso - *se requiere o se les autoriza*-, actos administrativos en los que adopten medidas en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional.

Es pertinente precisar también, que los decretos legislativos susceptibles de desarrollo por parte de los actos administrativos, sólo corresponden, a los dictados durante el estado de excepción, y no a los de su declaratoria, pues de éstos, su reconocido carácter de legislativo, sólo se predica, de la declaratoria del estado de excepción en sí misma, su vigencia y la habilitación al Gobierno Nacional para expedir los decretos legislativos, que a continuación adopten, regulen o autoricen bajo ciertas condiciones, las medidas necesarias para atender y conjurar la crisis - *medidas que en el de declaratoria, a título enunciativo, sólo se prevén o anuncian, sin que siquiera se les describa cabalmente*-.

No obstante, es necesario tener presente que las motivaciones del decreto declaratorio, son base para observar en principio, conexidad con la excepción<sup>30</sup>, y por ello, si un acto

---

<sup>26</sup> En principio, los demás actos, serán administrativos dictados en coincidencia temporal con la vigencia de la excepción, pero no en su virtud o consecuencia.

<sup>27</sup> Constitución Política, artículo **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 periodos 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.**

(...)

<sup>28</sup> LEEE, **artículo 46**. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocara al Congreso, si no se haya reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del termino de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

**Artículo 47. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.**

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

(...)

<sup>29</sup> La mera declaratoria del estado de excepción, no varía automáticamente las funciones y competencias del resto de autoridades administrativas. Sin embargo, crea la expectativa de su incrementación, en virtud de lo que se disponga en los decretos legislativos que se dicten en su desarrollo.

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Expediente 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA). M.P. Ruth Stella Correa, providencia en la que expresamente se lee: "(...) *El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la*

administrativo adopta una medida que se muestre coincidente con las anunciadas o previstas, en el decreto de declaratoria de la excepción, debe advertirse su potencialidad de desarrollo, y evitar su descarte *ab-nitio*, para entonces proceder a verificar, la efectiva existencia de decretos legislativos que con anterioridad a la expedición del acto administrativo, hayan dispuesto en concreto sobre la medida anunciada.

Precisado lo anterior, debe advertirse que la guía inicial para identificar, si un acto administrativo desarrolla una norma legal superior -en este caso un Decreto Legislativo-, es la de atender su propio anuncio como tal, es decir, las normas que el mismo, en su encabezado y texto dice desarrollar, pues ello, es lo que se espera, de quien cumple la tarea de desarrollo, y lo que se reconoce, en principio, permite un orden, para ocuparse sin mayores dificultades de su control.

Así entonces, respecto de los Decretos Legislativos, se tendrán en principio, como actos que los desarrollan, aquellos que expresamente, así lo manifiesten en su texto. *Empero*, este criterio formal para identificar los actos que desarrollan tales decretos, no siempre resulta suficiente.

Al respecto, puede ocurrir que la autoridad expedidora del acto, incurra en ambigüedad, imprecisión, error u omisión al momento de citar las fuentes que dice desarrollar, y no por ello, puede concluirse sin mayor revisión, que entonces no desarrolla el respectivo Decreto Legislativo.

También puede acaecer lo contrario, que mencione en su texto un decreto legislativo, pero en realidad en últimas, materialmente no lo desarrolle, ya sea porque se trata de un decreto legislativo, no susceptible de desarrollo<sup>31</sup>, ora porque no adopta ninguna medida, partiendo de su fundamento habilitante.

Es razón de ser o finalidad de la institución vía estatutaria del especial "CIL"<sup>32</sup>, sobre los actos que desarrollen los decretos legislativos, evitar que se dicten actos administrativos que contengan medidas generales, que resulten incompatibles o desbordantes<sup>33</sup> de las estipulaciones adoptadas o dispuestas mediante los decretos

---

***existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. (...)***

<sup>31</sup> No todos los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción son susceptibles de ser desarrollados por las autoridades administrativas, solo lo serán, aquellos de cuyo enunciado normativo, surja una autorización o no se disponga directamente la medida, sino que cree la opción de adoptarla o acogerse a ella.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 179 de 1994: "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".

<sup>33</sup> Ver entre otras, la providencia del 20 de octubre de 2009 del H Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente, Mauricio Fajardo Gómez, radicado 11001-03-15-000-2009-005549-00 (CA), en la que se dice: " De este modo, lo que la Ley Estatutaria en cuestión ha querido es instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquel que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los estados de excepción (letra (e) del artículo 152 constitucional); por consiguiente, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha de efectuar el examen, de manera oficiosa, de todo acto administrativo, de alcance nacional, departamental o local, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, a efecto de verificar que tales determinaciones, adoptadas en ejercicio de la función administrativa, no desborden las finalidades y los límites establecidos por la Constitución, por la Ley y por el propio Gobierno Nacional en los decretos respectivos."

legislativos, por ello, el criterio identificador de los actos que los desarrollan, no puede ser simple y exclusivamente, el formal o textual, ya explicado, porque en no pocos casos podría significar, la elusión o evasión de un control, que además de automático, se requiere ante todo, sea inmediato.

Lo anterior supone entonces, que la determinación referente, a si el acto administrativo en ciernes, desarrolla o no, un Decreto Legislativo, implique, no simplemente revisar la fuentes que anuncia como desarrolladas, sino también, una comparación material de su contenido con aquellos decretos legislativos dictados con anterioridad a su expedición<sup>34</sup>.

Para estos efectos identificadores de los actos objeto de control inmediato de legalidad, cabe precisar también, que el término en "desarrollo" de los Decretos Legislativos, contenido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA, no puede entenderse, como simplemente relativo a reglamentarios, - *que claro está, hoy se aceptan como una especie de ellos-*, sino en comprensión genérica, los que se adopten con su ocasión o partiendo de su fundamento. Se recuerda incluso, que en los inicios de la jurisprudencia sobre la materia<sup>35</sup>, se discutió si dentro de los actos sometidos al "CIL", estaban incluidos o no, los reglamentarios. Se le suma, al entendimiento, que si solo fueran los reglamentarios, los actos susceptibles de este especial control, inocua resultare, la asignación a tribunales administrativos, siendo que las autoridades territoriales, no tienen propiamente potestad reglamentaria frente a las normas con fuerza de ley. Recuérdese que ella, la detenta, en general, el Presidente de la República, conforme el numeral 11 del artículo 189<sup>36</sup> de la C. P., y en especial, según específicas competencias, algunas autoridades nacionales<sup>37</sup>.

Es oportuno señalar, que es posible que los actos administrativos que desarrollen decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, no lo hagan exclusivamente respecto de ellos, sino también al tiempo, de normas ordinarias; pero tal dualidad de fuentes, no les excluye de su especial control inmediato de legalidad, por su conexidad con la excepción, en atención a que desarrollan un decreto legislativo,

---

<sup>34</sup> Verificación que le es natural a la competencia de la Sala, pues de su resultado se determinará, si en concreto, el acto administrativo desarrolla o no, un decreto legislativo, presupuesto necesario para la procedencia del control inmediato de legalidad.

<sup>35</sup> Así por ejemplo, en la Sentencia de 20 de enero de 1998, expediente CA- 010, se les considera a los decretos reglamentarios, como NO susceptibles del Control Inmediato de legalidad. En la Sentencia de febrero 3 de 1999, ya se acepta por la mayoría de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que los reglamentarios SÍ son susceptibles de CIL, pero con varios salvamentos de voto. Tal discusión, dio lugar a que, en especial, se expusiera en la Sentencia C-011 de mayo 3 de 1999, transcrita en sentencia de 24 de septiembre de 2002 expediente, radicación: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002) de 2002, lo siguiente: "*Como lo definió esta Sala en la sentencia proferida el 9 de febrero del presente año (radicado No. CA-008), dicho control de legalidad cobija los decretos que el Presidente de la República profiere para desarrollar los estados de excepción con fundamento en su potestad reglamentaria (art. 189 num. 11 de la Constitución Política), ya que carecería de toda lógica que se revisaran actos de inferior jerarquía v.gr. las circulares que se revisan en este caso y no se hiciera lo propio con un decreto reglamentario. Sostener la tesis contraria significaría admitir ni más ni menos, que el Presidente de la República podría eludir fácilmente el control anterior establecido con carácter imperativo en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, a través del fácil expediente de invocar su potestad reglamentaria.*"

<sup>36</sup> Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

<sup>37</sup> Como la de darse su propio reglamento de las Alta Cortes de Justicia, o las específicas dadas en precisas materias al Consejo Nacional Electoral o al Consejo Superior de la Judicatura.

y en razón del reforzamiento y prevalencia de controles, que la anormalidad institucional implica, para los actos que de ella se deriven<sup>38</sup>.

Pues bien, precisado lo anterior, debe decirse que el decreto remitido para control, es de que aquellos en cuyo texto se dice expresamente, adoptarse en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante el estado de excepción *-así lo dice su encabezado y el artículo primero de su resolutive<sup>39</sup>-*, como lo es, el Decreto Legislativo 678 del 20 mayo de 2020 por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, expedido en vigencia de la Emergencia Económica y Social generada por la pandemia del Covid 19, declarada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Siendo así, a primera vista, pareciera poder concluirse que sus disposiciones son pasibles del control inmediato de legalidad; sin embargo, se recuerda que existen eventos en los que a pesar que en el acto administrativo se mencione expresamente un decreto legislativo, la revisión de su contenido, da cuenta que en realidad no adopta medidas en su desarrollo, ya sea porque la estructura normativa del decreto legislativo no lo permite, al no establecer autorizaciones, opciones o potestades que dejen ámbito de decisión a las autoridades administrativas; o porque el acto administrativo no hace uso en concreto de las posibilidades que le brinda la norma legislativa excepcional.

Para tal verificación, es lo del caso, traer en transcripción el articulado del Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo de 2020, así:

“Artículo 1. Facultades a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto. Los gobernadores y alcaldes tendrán la facultad para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia. Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política. Parágrafo 1°. Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder del 31 de diciembre de 2021, dichas rentas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Artículo 3. Créditos de tesorería para las entidades territoriales y sus descentralizadas. Para efectos de compensar la caída de los ingresos corrientes y aliviar presiones de liquidez ocasionadas por la crisis generada por la pandemia COVID 19, las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán contratar con entidades financieras créditos de tesorería durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, que se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal tanto en gastos de funcionamiento como de inversión y deberán cumplir con los siguientes requisitos: 3.1 Estos créditos no podrán exceder e115% de los ingresos corrientes del año fiscal en que se contratan. 3.2 Serán pagados con recursos diferentes del crédito. 3.3 Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 31 de diciembre de la vigencia

---

<sup>38</sup> Son éstos, los decretos legislativos mismos, como principales mecanismos de la excepción, y los actos administrativos que en desarrollo de ellos, adopten medidas de carácter general.

<sup>39</sup> **ARTICULO PRIMERO: ADÓPTESE** parcialmente el Decreto Legislativo No 678 de Mayo 20 de 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA GESTIÓN TRIBUTARIA, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 637 DE 2020.

fiscal siguiente a aquella en que se contratan. 3.4 No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros. Para la contratación de estos créditos de tesorería no se requerirá autorización por parte la corporación administrativa, así como tampoco el cumplimiento de los indicadores de que trata la Ley 358 de 1997 y/o los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, ni la evaluación de una calificadoras de riesgos a que se refiere el artículo 16 de la Ley 819 de 2003. Igualmente, no serán objeto de registro ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los créditos aquí autorizados, así como los intereses que causen no computarán en el cálculo de los indicadores de la Ley 358 de 1997, para efectos de la contratación de otras operaciones de crédito público. Para acceder a estos créditos las entidades descentralizadas del nivel territorial no requerirán de la calificación de capacidad de pago y solamente deberán cumplir con las disposiciones señaladas en los numerales 3.1, 3.2, 3.3, Y 3.4 del presente artículo. Los créditos de tesorería de que trata este artículo no podrán convertirse en fuente para financiar adiciones en el presupuesto de gastos. Parágrafo 1. Los Ingresos corrientes a que se hace referencia en este artículo son aquellos de que tratan las normas presupuestales aplicables a las entidades territoriales y sus descentralizadas. Parágrafo 2. Los créditos de tesorería que las entidades territoriales y las descentralizadas hayan contratado en esta vigencia fiscal y antes de la expedición del presente Decreto Legislativo, podrán pagarse con otros créditos de que trata este artículo.

Artículo 4. Créditos de reactivación económica. Para efectos de ejecutar proyectos de inversión necesarios para fomentar la reactivación económica, las entidades territoriales podrán contratar operaciones de crédito público durante las vigencias 2020 y 2021, siempre que su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supere el 100%. Para estos efectos, no será necesario verificar el cumplimiento de la relación intereses/ahorro operacional contemplada en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997. En el caso en que una nueva operación de crédito público interno supere el límite señalado en este artículo, no se requerirá de autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En su lugar, la entidad territorial deberá demostrar que tiene calificación de bajo riesgo crediticio que corresponda a la mejor calificación de largo plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, la cual deberá estar vigente. Los demás requisitos para el acceso a recursos de crédito de largo plazo por parte de las entidades territoriales, contenidos en las normas vigentes, se aplicarán para la contratación de los créditos de que trata este artículo.

Artículo 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales. Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.

Artículo 6. Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 difieran hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de" sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales. Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:

- Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.
- Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.
- Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.

Parágrafo 1. Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos. Parágrafo 2. En los términos del Decreto 2106 de 2019,

las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.

Artículo 8. Distribución de la sobretasa al ACPM. A partir del período gravable junio de 2020, y hasta el período gravable diciembre de 2021, la sobretasa al ACPM que hasta el momento por disposición de la Ley 488 de 1998, se distribuye cincuenta por ciento (50%) para los Departamentos y el Distrito Capital y cincuenta por ciento (50%) para INVIAS, será distribuida en un cien por ciento (100%) para los departamentos y el Distrito Capital, en proporción al consumo de combustible en cada entidad territorial, y durante el mismo periodo, respetando los compromisos adquiridos, será de libre destinación por parte de los Departamentos y el Distrito Capital.

Artículo 9. Desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET. Las entidades territoriales que hayan alcanzado una cobertura igual o superior al 80% de su pasivo pensional en el sector central, podrán solicitar independientemente de las fuentes de dicho sector, los recursos que superen dicho porcentaje con que cuentan en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET registrado a 31 de diciembre de 2019 dentro del Sistema de Información del Fonpet -SIF-, para que sean destinados por la entidad titular para los gastos en que incurra dentro de la vigencia 2020. Los recursos del desahorro extraordinario del FONPET que hayan sido solicitados en la vigencia 2020 podrán ser utilizados inicialmente por las entidades territoriales para, conjurar los efectos que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica a que hace referencia el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, para los gastos de funcionamiento y de inversión. Parágrafo 1. El retiro extraordinario a que se refiere el presente artículo incluirá los recursos excedentes por cubrimiento del pasivo pensional en el sector propósito general, el cual solo es aplicable en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- para aquellas Entidades Territoriales que estén cumpliendo con los requisitos de ley y que no tengan obligaciones pensionales con los sectores salud y educación o que las tengan plenamente financiadas, una vez hayan efectuado la reserva necesaria.

Parágrafo 2. Cuando las Entidades Territoriales no cuenten con la cobertura del pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación de acuerdo con las normas vigentes, para los efectos del presente artículo, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- deberá realizar el traslado de recursos que superen el porcentaje del 80% del sector Propósito General a los citados sectores.

Parágrafo 3. Las entidades territoriales que en las tres últimas vigencias no hayan obtenido cálculo actuarial aprobado en Pasivocol, sólo podrán hacer desahorro extraordinario de un 3% de los excedentes sobre una cobertura del Pasivo del Sector Central del 80%.

Parágrafo 4. Para los efectos del presente artículo, el porcentaje de cobertura y la solicitud de retiro extraordinario de recursos en el FONPET, se aplicará únicamente para la vigencia 2020, una vez se haya comunicado el porcentaje de cubrimiento del pasivo pensional y conforme a las instrucciones que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 10. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación."

Vistas las disposiciones del decreto legislativo, se observa que las de sus artículos 5, 7 y 8, no son susceptibles de desarrollo, en razón de que su estructura normativa no deja opción de decisión a la entidad territorial; así, lo que disponen, en su orden: i) no aplicación de medidas por incumplimiento de los límites a gastos de funcionamiento señalados en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 durante las vigencias fiscales de 2020 y 2021; ii) descuentos porcentuales por pagos de impuestos territoriales hasta determinadas fechas; iii) así como una forma especial para la distribución de la sobretasa al ACPM, para los periodos gravables comprendidos entre junio de 2020 y diciembre de 2021; aplica directamente, y sin que se sea necesario se les adopte como medida por la autoridad territorial.

En cambio, el resto de las de su articulado, sí son susceptibles de desarrollo, a través de actos administrativos, por cuanto, su estructura normativa se corresponde con enunciados que contienen autorizaciones o confieren facultades para que las autoridades administrativas territoriales, si así lo consideraren, y atendiendo ciertas condiciones, adopten medidas, partiendo de su habilitación. Así, en términos generales, señalando sus límites y condiciones para el ejercicio de la respectiva permisión, el decreto legislativo dispone en su artículo 1º, que los Gobernadores y Alcaldes están facultados para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la entidad territorial; en su artículo 2, que están facultados también para hacer traslados, adiciones o modificaciones en el presupuesto de la entidad; en sus artículos 3 y 4, que las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán celebrar con entidades financieras créditos de tesorería y otras operaciones de crédito público para determinados destinos, sin necesidad de contar con todas las autorizaciones que ordinariamente se exigen para el efecto, y sin el cumplimiento estricto de todos los índices y límites establecidos en las leyes de endeudamiento territorial, entre otros requisitos propios de tales operaciones; en su artículo 6, que están facultados para diferir hasta en 12 cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de tributos de propiedad de las entidades territoriales; y finalmente, en su artículo 9, que las entidades territoriales que hayan alcanzado una cobertura igual o superior al 80% de su pasivo pensional en el sector central, podrán solicitar al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades, los recursos que superen dicho porcentaje.

Sin embargo, conocido también, el contenido del decreto local, se advierte que más allá del expreso enunciado de su artículo primero, que dice adoptar parcialmente el Decreto Legislativo 678 de 2020, en realidad, salvo lo dispuesto en el 7º, en sus demás artículos no se adopta ninguna medida en su desarrollo.

En sustento e ilustración de lo dicho, la Sala se permite hacer a continuación gráficos comparativos de sus disposiciones, siguiendo su pertinencia, así:

| Decreto Legislativo 678 de 2020   | Decreto 076 de 2020  |
|---|--|
| <p><b>Artículo 1. Facultades a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto.</b><br/> <i>Los gobernadores y alcaldes <u>tendrán la facultad para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia.</u></i></p> <p><i>Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.</i></p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> <i>Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder del 31 de diciembre de 2021, dichas rentas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.</i></p> | <p><b>ARTÍCULO SEGUNDO:</b> <i>Dentro del Presupuesto de la Alcaldía del Municipio de Morroa, <u>se podrán reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia.</u></i></p> <p><i>Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.</i></p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> <i>Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder del 31 de Diciembre de 2021, dichas rentas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de</i></p> |

|  |  |
|--|--|
|  | <i>funcionamiento de las entidades territoriales.</i>  |
| <b>Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.</b> <u>Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.</u> | <b>ARTÍCULO TERCERO:</b> <i>Dentro del Presupuesto de la Alcaldía del Municipio de Morroa, se podrán realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.</i> |

En lo que respecta a los artículos 2 y 3 del decreto territorial, debe decirse que a pesar que sus contenidos, guardan sin duda relación con los de los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo; el primero, referente a la facultad para reorientar rentas de destinación específica, y el segundo, relativo a la facultad para efectuar traslados, adiciones o modificaciones en el presupuesto de la entidad territorial, no puede afirmarse los desarrollan, pues en concreto no hacen uso de las facultades conferidas en la legislativa excepcional. Al respecto, véase que transcriben casi totalmente sus textos, y el mínimo cambio que realizan en su redacción, más allá de reemplazar la mención general de Gobernadores y Alcaldes, por la especial de la alcaldía del Municipio de Morroa, no altera su contenido semántico. Ello se explica, por cuanto la expresión verbal “podrá”, que se usa en el acto local, expresa el mismo significado de “estar facultado para”, o de “facúltese” que utiliza el tenor de la especial norma legislativa.

Así entonces, con algunos cambios en palabras, los artículos en comentario del decreto municipal, lo que hacen es repetir innecesariamente, lo que ya viene establecido por el decreto legislativo, como potestad otorgada al alcalde; pero sin que en realidad adopten medidas en ejercicio de ella, como lo fuera, si efectivamente dispusieran reorientar determinadas rentas de destinación específica, o efectuar un traslado, adición o modificación con afectación en el presupuesto de la entidad territorial.

**Decreto Legislativo 678 de 2020**

**Decreto Municipal 074 de 2020**

|  |  |
|--|--|
| <b>Artículo 3. Créditos de tesorería para las entidades territoriales y sus descentralizadas.</b> <u>Para efectos de compensar la caída de los ingresos corrientes y aliviar presiones de liquidez ocasionadas por la crisis generada por la pandemia COVID 19, las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán contratar con entidades financieras créditos de tesorería durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, que se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal tanto en gastos de funcionamiento como de inversión y deberán cumplir con los siguientes requisitos:</u> | <b>ARTÍCULO CUARTO: CRÉDITOS DE TESORERÍA:</b> <i>Para efectos de compensar la caída de los ingresos corrientes y aliviar presiones de liquidez ocasionadas por la crisis generada por la pandemia COVID 19, el Municipio podrá contratar con entidades financieras créditos de tesorería durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, que se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal tanto en gastos de funcionamiento como de inversión y deberán cumplir con los siguientes requisitos:</i> |
| <i>3.1 Estos créditos no podrán exceder el 15% de los ingresos corrientes del año fiscal en que se contratan.</i>  | <i>3.1 Estos créditos no podrán exceder el 15% de los ingresos corrientes del año fiscal en que se contratan.</i>  |

|   |   |
|---|---|
| <p><i>3.2 Serán pagados con recursos diferentes del crédito.</i></p> <p><i>3.3 Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 31 de diciembre de la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se contratan.</i></p> <p><i>3.4 No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros.</i></p> <p><i>Para la contratación de estos créditos de tesorería no se requerirá autorización por parte la corporación administrativa, así como tampoco el cumplimiento de los indicadores de que trata la Ley 358 de 1997 y/o los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, ni la evaluación de una calificadora de riesgos a que se refiere el artículo 16 de la Ley 819 de 2003. Igualmente, no serán objeto de registro ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p> <p><i>Los créditos aquí autorizados, así como los intereses que causen no computarán en el cálculo de los indicadores de la Ley 358 de 1997, para efectos de la contratación de otras operaciones de crédito público.</i></p> <p><i>Para acceder a estos créditos las entidades descentralizadas del nivel territorial no requerirán de la calificación de capacidad de pago y solamente deberán cumplir con las disposiciones señaladas en los numerales 3.1, 3.2, 3.3, Y 3.4 del presente artículo.</i></p> <p><i>Los créditos de tesorería de que trata este artículo no podrán convertirse en fuente para financiar adiciones en el presupuesto de gastos.</i></p> <p><b>Parágrafo 1.</b> <i>Los Ingresos corrientes a que se hace referencia en este artículo son aquellos de que tratan las normas presupuestales aplicables a las entidades territoriales y sus descentralizadas.</i></p> <p><b>Parágrafo 2.</b> <i>Los créditos de tesorería que las entidades territoriales y las descentralizadas hayan contratado en esta vigencia fiscal y antes de la expedición del presente Decreto Legislativo, podrán pagarse con otros créditos de que trata este artículo.</i></p> <p><b>Artículo 4. Créditos de reactivación económica.</b> <i>Para efectos de ejecutar proyectos de inversión necesarios para fomentar la reactivación económica, <u>las entidades territoriales podrán contratar operaciones de crédito público durante las vigencias 2020 y 2021, siempre que su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supere el 100%. Para estos efectos, no será necesario verificar el cumplimiento de la relación intereses/ahorro</u></i></p> | <p><i><b>3.2 Serán pagados con recursos diferentes del crédito.</b></i></p> <p><i><b>3.3 Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 31 de diciembre de la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se contratan.</b></i></p> <p><i><b>3.4 No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros.</b></i></p> <p><i>Para la contratación de estos créditos de tesorería no se requerirá autorización por parte la corporación administrativa, así como tampoco el cumplimiento de los indicadores de que trata la Ley 358 de 1997 y/o los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, ni la evaluación de una calificadora de riesgos a que se refiere el artículo 16 de la Ley 819 de 2003. Igualmente, no serán objeto de registro ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p> <p><i>Los créditos aquí autorizados, así como los intereses que causen no computarán en el cálculo de los indicadores de la Ley 358 de 1997, para efectos de la contratación de otras operaciones de crédito público.</i></p> <p><i>Para acceder a estos créditos las entidades descentralizadas del nivel territorial no requerirán de la calificación de capacidad de pago y solamente deberán cumplir con las disposiciones señaladas en los numerales 3.1, 3.2, 3.3, Y 3.4 del presente artículo.</i></p> <p><i>Los créditos de tesorería de que trata este artículo no podrán convertirse en fuente para financiar adiciones en el presupuesto de gastos.</i></p> <p><b>Parágrafo 1.</b> <i>Los Ingresos corrientes a que se hace referencia en este artículo son aquellos de que tratan las normas presupuestales aplicables a las entidades territoriales y sus descentralizadas.</i></p> <p><b>Parágrafo 2.</b> <i>Los créditos de tesorería que las entidades territoriales y las descentralizadas hayan contratado en esta vigencia fiscal y antes de la expedición del presente Decreto Legislativo, podrán pagarse con otros créditos de que trata este artículo.</i></p> <p><b>ARTÍCULO QUINTO: CRÉDITOS DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA:</b> <i>Para efectos de ejecutar proyectos de inversión necesarios para fomentar la reactivación económica, <u>la Alcaldía del Municipio de Morroa, podrá contratar operaciones de crédito público durante las vigencias 2020 y 2021, siempre que su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supere el 100%. Para estos efectos, no será necesario verificar el cumplimiento de la relación intereses/ahorro</u></i></p> |
|---|---|

|  |   |
|--|---|
| <p><i>operacional contemplada en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997.</i></p> <p><i>En el caso en que una nueva operación de crédito público interno supere el límite señalado en este artículo, no se requerirá de autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En su lugar, la entidad territorial deberá demostrar que tiene calificación de bajo riesgo crediticio que corresponda a la mejor calificación de largo plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, la cual deberá estar vigente.</i></p> <p><i>Los demás requisitos para el acceso a recursos de crédito de largo plazo por parte de las entidades territoriales, contenidos en las normas vigentes, se aplicarán para la contratación de los créditos de que trata este artículo.</i></p> | <p><i>operacional contemplada en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997.</i></p> <p><i>En el caso en que una nueva operación de crédito público interno supere el límite señalado en este artículo, no se requerirá de autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En su lugar, la entidad territorial deberá demostrar que tiene calificación de bajo riesgo crediticio que corresponda a la mejor calificación de largo plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, la cual deberá estar vigente.</i></p> <p><i>Los demás requisitos para el acceso a recursos de crédito de largo plazo por parte de la entidad territorial, contenidos en las normas vigentes, se aplicarán para la contratación de los créditos de que trata este artículo.</i></p> |
|--|---|

En lo que se refiere a los artículos 4 y 5 del Decreto Municipal, se advierte que su contenido se identifica con una mera transcripción de los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo, referentes a que las entidades territoriales podrán celebrar con entidades financieras, créditos de tesorería y otras operaciones de crédito público con especial flexibilización de los requisitos que ordinariamente corresponden a tales operaciones. Obsérvase que sólo cambia su redacción para hacer referencia en particular, a que el Municipio de Morroa “podrá”; siendo que éste, es una entidad territorial, y por tanto, tal especial potestad, le deviene del decreto excepcional. Así entonces, se trata simplemente de una réplica ilusoria del contenido de los artículos del decreto legislativo, sin que pueda predicarse adopten medidas en su desarrollo.

**Decreto Legislativo 678 de 2020**

**Decreto Municipal 074 de 2020**

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Artículo 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales.</b> Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.</p> | <p><b>ARTÍCULO SEXTO: LÍMITES DE GASTO DE FUNCIONAMIENTO:</b> Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, si el Municipio de Morroa como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenta una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.</p> |
| <p><b>Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales.</b> Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas</p>   | <p><b>ARTÍCULO OCTAVO: RECUPERACIÓN DE CARTERA A FAVOR DEL MUNICIPIO DE MORROA:</b> Con el fin de recuperar la cartera y generar mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas</p>   |

|   |  |
|---|--|
| <p><i>pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.</i></li> <li>• <i>Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.</i></li> <li>• <i>Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.</i></li> </ul> <p><b>Parágrafo 1.</b> <i>Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.</i></p> <p><b>Parágrafo 2.</b> <i>En los términos del Decreto 2106 de 2019, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.</i></p> | <p><i>pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Hasta el 31 de Octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.</i></li> <li>• <i>Entre el 1 de Noviembre de 2020 y hasta el 31 Diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.</i></li> <li>• <i>Entre el 1 de Enero de 2021 y hasta el 31 de Mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.</i></li> </ul> <p><b>Parágrafo 1.</b> <i>Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.</i></p> <p><b>Parágrafo 2.</b> <i>En los términos del Decreto 2106 de 2019, la Alcaldía de Morroa deberá habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.</i></p> |
|---|--|

En ese orden, en lo que atañe a los artículos 6 y 8 del acto territorial, lo que disponen es la repetición de lo dispuesto en los artículos 5 y 7 del decreto legislativo; enunciados que por sí mismos, gozan de eficacia directa y suficiente; su estructura normativa no establece facultades u opciones de decisión a la entidad territorial, y por tanto, no requieren que se adopten medidas de carácter general en su desarrollo. Así, siempre que se cumplan los supuestos establecidos en las disposiciones de la norma legislativa, y sin depender de la expedición de un acto administrativo, durante las vigencias fiscales de 2020 y 2021, no tendrán aplicación las medidas por incumplimiento de los límites a los gastos de funcionamiento señalados en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003. De igual forma, los sujetos señalados en la norma, accederán a los descuentos porcentuales sobre tributos territoriales, si efectúan los respectivos pagos dentro de los plazos establecidos.

| <b>Decreto Legislativo 678 de 2020</b>   | <b>Decreto Municipal 074 de 2020</b>   |
|--|--|
| <p><b>Artículo 9. Desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET.</b> <u>Las entidades territoriales que hayan alcanzado una cobertura igual o superior al 80% de su pasivo pensional en el sector central, podrán solicitar</u> independientemente de las fuentes de dicho sector, los recursos que superen dicho porcentaje con que cuentan en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET registrado a 31 de diciembre de 2019 dentro del Sistema de Información del Fonpet -SIF-, para que sean destinados</p> | <p><b>ARTÍCULO NOVENO: DESAHORRO DEL FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES FONPET:</b> <u>El Municipio de Morroa, si ha alcanzado una cobertura igual o superior al 80% de su pasivo pensional en el sector central, podrá solicitar</u> independientemente de las fuentes de dicho sector, los recursos que superen dicho porcentaje con que cuentan en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET registrado a 31 de diciembre de 2019 dentro del Sistema de Información del Fonpet -SIF-, para que sean destinados</p> |

por la entidad titular para los gastos en que incurra dentro de la vigencia 2020.

Los recursos del desahorro extraordinario del FONPET que hayan sido solicitados en la vigencia 2020 podrán ser utilizados inicialmente por las entidades territoriales para conjurar los efectos que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica a que hace referencia el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, para los gastos de funcionamiento y de inversión.

**Parágrafo 1.** El retiro extraordinario a que se refiere el presente artículo incluirá los recursos excedentes por cubrimiento del pasivo pensional en el sector propósito general, el cual solo es aplicable en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- para aquellas Entidades Territoriales que estén cumpliendo con los requisitos de ley y que no tengan obligaciones pensionales con los sectores salud y educación o que las tengan plenamente financiadas, una vez hayan efectuado la reserva necesaria.

**Parágrafo 2.** Cuando las Entidades Territoriales no cuenten con la cobertura del pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación de acuerdo con las normas vigentes, para los efectos del presente artículo, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- deberá realizar el traslado de recursos que superen el porcentaje del 80% del sector Propósito General a los citados sectores.

**Parágrafo 3.** Las entidades territoriales que en las tres últimas vigencias no hayan obtenido cálculo actuarial aprobado en Pasivocol, sólo podrán hacer desahorro extraordinario de un 3% de los excedentes sobre una cobertura del Pasivo del Sector Central del 80%.

**Parágrafo 4.** Para los efectos del presente artículo, el porcentaje de cobertura y la solicitud de retiro extraordinario de recursos en el FONPET, se aplicará únicamente para la vigencia 2020, una vez se haya comunicado el porcentaje de cubrimiento del pasivo

por la entidad titular para los gastos en que incurra dentro de la vigencia 2020.

Los recursos del desahorro extraordinario del FONPET que hayan sido solicitados en la vigencia 2020 podrán ser utilizados inicialmente por el Municipio de Morroa para, conjurar los efectos que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica a que hace referencia el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, para los gastos de funcionamiento y de inversión.

**Parágrafo 1.** El retiro extraordinario a que se refiere el presente artículo incluirá los recursos excedentes por cubrimiento del pasivo pensional en el sector propósito general, el cual solo es aplicable en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- para aquellas Entidades Territoriales que estén cumpliendo con los requisitos de ley y que no tengan obligaciones pensionales con los sectores salud y educación o que las tengan plenamente financiadas, una vez hayan efectuado la reserva necesaria.

**Parágrafo 2.** Cuando el Municipio de Morroa no cuente con la cobertura del pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación de acuerdo con las normas vigentes, para los efectos del presente artículo, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- deberá realizar el traslado de recursos que superen el porcentaje del 80% del sector Propósito General a los citados sectores.

**Parágrafo 3.** Si el Municipio de Morroa en las tres últimas vigencias no ha obtenido cálculo actuarial aprobado en Pasivocol, sólo podrá hacer desahorro extraordinario de un 3% de los excedentes sobre una cobertura del Pasivo del Sector Central del 80%.

**Parágrafo 4.** Para los efectos del presente artículo, el porcentaje de cobertura y la solicitud de retiro extraordinario de recursos en el FONPET, se aplicará únicamente para la vigencia 2020, una vez se haya comunicado el porcentaje de cubrimiento del pasivo pensional y conforme a las instrucciones que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

|   |  |
|---|--|
| <i>pensional y conforme a las instrucciones que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i> |  |
|---|--|

Igual comentario se predica del artículo 9 del decreto municipal, que se identifica con una mera transcripción del contenido del artículo 9 del legislativo; adviértase que si bien singulariza el Municipio de Morroa, utiliza la expresión verbal “podrá”, que ya trae la norma excepcional, sin hacer uso efectivo de la opción que se le brinda a la autoridad administrativa territorial.

Así las cosas, se tiene que los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º y 9º del Decreto Municipal 074 de mayo 26 de 2020, no adoptan en concreto medidas en desarrollo de aquel decreto legislativo, por ende, frente a ellos, no se cumple el presupuesto formal en estudio, y será lo del caso, en su respecto, declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad.

Empero, no sucede lo mismo, con lo dispuesto en el artículo 7º del decreto remitido para su control, pues, en éste se puede observar que la autoridad territorial hace uso de la potestad que le confiere el artículo 6º del Decreto Legislativo 678 de 2020 - facultar a los Gobernadores y Alcaldes para diferir hasta doce meses las obligaciones tributarias. Obsérvase que haciendo uso de la facultad conferida en la norma excepcional habilitante, se dispone en concreto, **diferir** hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de la entidad territorial, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021. Al respecto su cuadro comparativo así lo muestra:

| <b>Decreto legislativo 678 de 2020</b>  | <b>Decreto Municipal 074 de 2020</b>   |
|---|--|
| <b>Artículo 6. Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias.</b><br><i>Facúltase a los gobernadores y alcaldes para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 <b>difieran hasta en doce (12) cuotas mensuales</b>, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.</i> | <b>ARTÍCULO SÉPTIMO: FACULTAD PARA DIFERIR EL PAGO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS:</b><br><i>Durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, <b>se difieren</b> hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de la entidad territorial, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.</i> |

Entonces el contenido del artículo 7º del acto municipal, no corresponde a una mera y estéril repetición, como sucede con los demás artículos de aquél, pues en razón de su adopción, en virtud de la especial autorización legislativa, en general a los deudores tributarios del municipio, les nace el derecho de pagar de manera diferida, hasta en 12 cuotas, y sin interés alguno, el respectivo impuesto municipal. Tal derecho, no les surgía automáticamente a los deudores de la entidad, con la sola publicación del decreto legislativo, sino que se requería del ejercicio de su adopción por el alcalde municipal de Morroa; lo que implica también, que luego de la expedición del acto local, a los contribuyentes de Morroa, les asiste tal privilegio.

Se concluye que efectivamente en el artículo 7º del acto local, sí se adopta una medida en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto Legislativo 678, por lo que se procederá a efectuar sobre él, el examen material de legalidad.

***ii) Examen material de legalidad del Decreto No. 074 de mayo 26 2020.***

El control de legalidad del acto departamental, se hará siguiendo cada uno de los elementos del acto administrativo, es decir, la competencia, la motivación, la finalidad, el procedimiento, el objeto o materia de la decisión.

**.- De la competencia.**

La competencia para la expedición de la decisión referente a adoptar, como medida especial, la de diferir hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de la entidad territorial, le deviene al alcalde municipal de Morroa, precisamente de lo normado en el artículo 6º del Decreto Legislativo 678 de 2020, que explícitamente faculta y/o autoriza a los alcaldes municipales a adoptarla.

Se advierte además, que ajustándose a la exigencia temporal de la fuente legislativa excepcional, el decreto municipal que la adoptó, fue expedido el 26 de mayo de 2020, es decir, en el término de vigencia de la emergencia económica y social decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020; así mismo, la medida está dispuesta en especial, respecto de los contribuyentes del Municipio de Morroa.

Así entonces, el elemento de la competencia se cumple en todos sus aspectos, esto es, en razón de materia, tiempo y espacio.

**.- Motivación.**

La revisión del Decreto Municipal 074 del 26 de mayo de 2020, muestra que en su motivación expone circunstancias económicas adversas que se han sobrevenido por causa de las crisis derivada de la propagación del COVID 19, y su impacto negativo en la esfera presupuestal, tributaria, financiera y fiscal de las entidades oficiales y el sector privado; e incluso de manera explícita se apoya en los considerandos de la emergencia económica, social decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, coincidiendo en sus apartes en las motivaciones señaladas en el Decreto Legislativo 678 de 2020.

**.- Finalidad.**

En ese mismo orden, salta a la vista la *finalidad* legítima del acto, como quiera que la medida local adoptada, apunta a aliviar las obligaciones de naturaleza tributaria, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis económica provocada por el COVID 19.

**.- Procedimiento para su expedición.**

El artículo 6 del Decreto Legislativo, no señala el adelantamiento preciso y reglado de un procedimiento previo para la adopción de la autorizada medida de diferir el pago de

los tributos de propiedad del municipio de Morroa; por ello, no hay razones fundadas para estimar la ilegalidad del acto por vicio o irregularidad en el procedimiento de su formación.

Siendo así, la Sala pasa a realizar el examen al contenido decisional de la medida.

**.- Control del objeto o contenido decisional del Decreto 074 del 26 de mayo de 2020 expedido por el Municipio de Morroa.**

Respecto de esta arista del control de legalidad, se debe analizar el contenido del artículo 7º del Decreto 074 de mayo 26 de 2020. Para este ejercicio, deben examinarse dos puntos, siendo el primero, determinar la relación de causalidad (*factor de conexidad*) entre la medida adoptada en el acto controlado en esta ocasión, con el Decreto Legislativo 678 de mayo 20 de 2020, respetando también, las normas de la Constitución Política, de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción; y el segundo, la *proporcionalidad* de la medida, esto es, que sea razonable, se ajuste a los límites autorizados.

La conexidad de la medida adoptada por el alcalde del Municipio de Morroa, con la legislativa del estado de excepción, se aprecia evidente, al observarse que se adopta como un mecanismo de alivio a los contribuyentes de los impuestos territoriales, en virtud de la agobiante situación económica que ha generado la pandemia del Covid 19; ello en consonancia con las motivaciones que dieron lugar a la declaratoria de estado de emergencia económica y social decretado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, y las medidas que anunció como necesarias para ayudar conjurar la crisis, que para el caso se les reguló en el Decreto Legislativo 678 de 20 de mayo 2020. Al respecto, se citan apartes pertinentes de sus considerandos:

“Que el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 establece que los efectos económicos negativos sobre los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

(...)

Que la crisis generada por la presencia del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional ha impactado de manera negativa a todos los sectores de la economía nacional, ralentizando su desempeño y disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, comerciales y tributarias, por lo que se hace necesario establecer medidas que morigeren dicho impacto y les permitan a los diferentes sectores honrar sus obligaciones”.

Tan inescindible resulta la medida adoptada por la autoridad territorial en el artículo 7 de su decreto, con la razón de ser y ocasión del estado de excepción, que ella se corresponde de manera precisa con la autorizada en el artículo 6 del Decreto Legislativo 678 de 2020. Véase que dispone diferir sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de la entidad territorial, hasta por doce (12) cuotas mensuales, siendo la última de ellas, la de junio de 2021.

Al ser adoptada en los exactos y precisos términos en que se autoriza por la norma legislativa, la exigencia argumentativa de su juicio de razonabilidad se reduce, y así frente a ella, proporcional resulta sin duda, que se difiera el pago hasta en doce (12) cuotas mensuales, siendo éste, el plazo máximo previsto en el decreto especial.

En síntesis la medida es *conexa* y *proporcional*, como quiera que los motivos que llevaron a declarar la medida ya mencionada, en el marco del estado de emergencia,

se encuadran dentro del contexto y marco delimitado por el Decreto Legislativo 678 de 2020, y ante todo, su adopción se muestra congruente con la necesidad de contrarrestar los efectos económicos que ha generado la pandemia que se enfrenta.

En consecuencia, la medida dispuesta en el artículo 7º del Decreto Municipal 074 de mayo 26 de 2020, se encuentra ajustada a derecho.

**- Conclusión.**

Conforme todo lo expuesto, la Sala Plena de este Tribunal concluye que el artículo 7º del Decreto 074 de mayo 26 de 2020, expedido por el Municipio de Morroa, se ajusta a la legalidad en que debe fundarse. Empero, este juicio de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa respecto de las normas superiores que sirvieron de base para el estudio en esta sentencia. Respecto de los demás artículos restantes, debe declararse la improcedencia de este especial medio de control.

### **III. DECISIÓN.**

En mérito de lo expuesto, la **Sala Plena del Tribunal Administrativo De Sucre administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,**

#### **FALLA:**

**PRIMERO: Declarar improcedente** el control inmediato de legalidad respecto de los artículos 1, 2º, 3º, 4º, 5º, 6, 8º y 9º del Decreto Municipal 074 de mayo 26 de 2020, expedido por el Municipio de Morroa, de conformidad con los razonamientos expuestos.

**SEGUNDO: Declarar** que la medida adoptada en el artículo 7º del Decreto 074 de mayo 26 de 2020, expedido por el Municipio de Morroa, se encuentra ajustada a derecho, de conformidad con los razonamientos expuestos.

**TERCERO: Notifíquese** esta decisión al señor Alcalde Municipal de Morroa, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

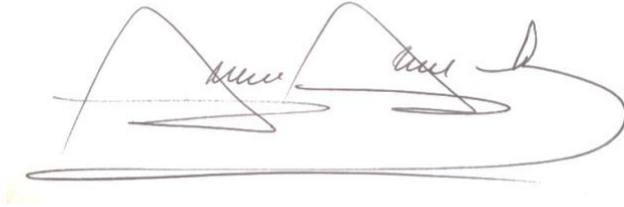
**CUARTO: Publíquese** esta providencia en la página web de la Rama Judicial en el correspondiente enlace de este Tribunal, y en la del Tribunal Administrativo de Sucre, para que la comunidad tenga conocimiento de la decisión.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta de la misma calenda.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**  
**Magistrado ponente**



**TULIA ISABAL JARAVA CÁRDENAS**  
Magistrada.



**ANDRÉS MEDINA PINEDA**  
Magistrado



**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**  
Magistrado