

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA
SALA PLENA

PROCESO No. 76001-23-33-000-2020-00542-00
MEDIO DE CONTROL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO DECRETO No. 046 DEL 1 DE ABRIL DE 2020 PROFERIDO
POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE YOTOCO

SENTENCIA

SENTIDO DEL FALLO: DECLARA AJUSTADO A DERECHO EL DECRETO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Santiago de Cali, veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, respecto del decreto de la referencia, por medio del cual se realizaron modificaciones al presupuesto general y se reorientaron rentas en el Municipio de Yotoco para la vigencia 2020.

I. ANTECEDENTES

1. OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD

El Alcalde del Municipio de Yotoco remitió a este Tribunal el Decreto No. 046 del 1 de abril de 2020, "*Por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto general del Municipio de Yotoco y reorienta rentas, Valle del Cauca en la vigencia 2020*", en los siguientes términos:

"ARTÍCULO PRIMERO: Realizar los traslados presupuestales de acuerdo con la solicitud por valor de NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$996.398.800,00) conforme a lo siguiente:

CÓDIGO PRESUPUESTAL	COD. RES	DESCRIPCIÓN	CRÉDITO (+)	CONTRA CRÉDITO
2442010426012070	717	INCENT Atención emergencia COVID 19	\$250.000.000	

2442010426022070	718	INCENT RBCE Atención emergencia COVID 19	\$650.000.000	
2442010426012029	719	FONDO LEY Atención emergencia COVID 19	\$96.398.800	
2113010132102070	204	INCENT Potabilización de los acueductos		\$250.000.000
2113010133402070	210	INCENT RBCE Mejoramiento de redes alcantarillado zona rural		\$465.000.000
2335010354312029	614	FONDO LEY RBCE Fortalecimiento del plan integral de seguridad y		
2113010131602070	686	INCENT RBCE Proyectos de pre-inversión para acueductos		
TOTAL, TRASLADO PRESUPUESTAL			\$996.398.800	\$996.398.800

*SEGUNDO: Ordénese a la Secretaría de Hacienda realizar las operaciones a que haya lugar.
 (...)”*

Las anteriores medidas, fueron tomadas con base en las siguientes consideraciones:

"A. Que el Decreto No. 042 del 25 de marzo de 2020, "... declara calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID 19) en el Municipio de Yotoco”.

B. Que en consecuencia de la emergencia que vive el Municipio de Yotoco, se realizó reunión del Comité de Gestión del Riesgo el 30 de marzo de 2020, en donde se toman medidas para la prevención y control de posible población infectada con el COVID-19.

C. Que, por la declaración de calamidad pública, se debe implementar un plan de acción para la atención de esta situación, el cual es presentado y socializado por el Comité de Gestión del Riesgo; en dicho plan se proponen metas, objetivos, actividades y una proyección presupuestal para cumplir con lo allí planteado. El plan de acción fue aprobado según el acta No. 04 del 30 de marzo de 2020, por el comité de gestión del riesgo.

D. Que según la Ley 617/00 el Municipio de Yotoco está clasificado en la categoría sexta, tomando como base la dependencia económica que se tiene de las transferencias nacionales y no de los recursos propios que pueda generar el municipio. Lo anterior hace que no se cuenten con recursos suficientes y disponible para atender una emergencia como la que se está presentando en el municipio.

E. Que tomando en cuenta los inconvenientes presupuestales y financieros por los que atraviesan los diferentes municipios y más para aquellos municipios de pocos recursos, como es Yotoco, para la atención de la emergencia económica, social y ecológica y

brindar cubrimiento al derecho de mínimo vital de los hogares más vulnerables; el gobierno nacional emitió el decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020, "por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la emergencia, social y ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020".

F. Que revisando las rentas municipales y los compromisos adquiridos a la fecha, y haciendo énfasis al recaudo de recursos propios, el cual se ve afectado por el aislamiento obligatorio impuesto por el gobierno central, para evitar la expansión del COVID19, y la posible recesión económica por la que puede pasar el país, más la incertidumbre de la certificación de recursos correspondientes al Sistema General de Participaciones, como lo menciona el documento SGP-42 y 43 de 2020, además la prohibición de reorientación de rentas amparadas bajo mandato constitucional; por todo lo anterior se debe tomar otras medidas para brindar atención a la población más vulnerable para lo cual se necesitan recursos, recursos que están presupuestados en los diferentes programas manejados por la administración municipal y que deberán posponerse para tomar dichos valores y dar cubrimiento en las actividades más urgentes del plan de acción aprobado para esta emergencia, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 461 de 2020 en su "Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020. En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo (sic) municipales.

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

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

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

Y tomando en cuenta todo lo anteriormente expuesto y analizando una de las rentas que posee el municipio y sobre la cual a la fecha existe un saldo disponible como es el ingreso recibido por la operatividad del relleno sanitario regional ubicado en esta jurisdicción, el cual tiene una destinación específica según el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015; y amparados bajo la facultad temporal que ha brindado el gobierno central al gobierno municipal para atender la emergencia que vive el país por el COVID19, se ve en la obligación de reorientar dichos recursos para amparar la población vulnerable del Municipio de Yotoco. Esta reorientación de recursos solo estará vigente por el término que dure la emergencia sanitaria decretada por el gobierno nacional.

F. Que, por la emergencia decretada en el Municipio de Yotoco, se solicitó reunión extraordinaria del Comité de Orden Público, el cual aprobó bajo el acta extraordinario No. 01 la incorporación de recurso del FONSET a la financiación del plan de acción para la atención de emergencia COVID19.

G. Que hacen parte de este decreto de traslado presupuestal todos los documentos aquí mencionados; como el plan de acción atención emergencia COVID19, acta extraordinaria de Comité de Orden Público No. 01, Decreto 417/2020 (MI), Decreto 461/2020 (MH), Ley 1753/2015, Ley 617/00, Decreto 042/2020 (Municipal), y demás normas y documentos relacionados que sustenten los puntos anteriormente expuestos.

H. Que en el Acuerdo 07 de 2019, por medio del cual se aprueba el presupuesto para la vigencia 2020, en las disposiciones generales en su artículo 22, literal d) autoriza al Alcalde Municipal para realizar los traslados y movimientos presupuestales para la ejecución de la vigencia 2020...”

2. TRÁMITE

Una vez repartido el presente proceso, la Magistrada ponente a quien le fue asignado, mediante auto del 6 de mayo de 2020, avocó su conocimiento, al considerar que el Decreto objeto de revisión, era susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues se advirtió que el mismo, se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020¹, dictado por el Presidente de la Republica durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. En el referido artículo se dispuso lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

¹ "Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Surtido el procedimiento previsto en los artículos 185 y 186 del CPACA, la Procuradora 20 Judicial II Administrativa delegada ante esta Corporación, emitió concepto sin objetar la legalidad del Decreto No. 046 del 1 de abril de 2020, analizando los siguientes parámetros:

"3.4.1.- Parámetros formales del control de legalidad.

(...)

3.4.2.- Parámetro de la motivación suficiente ((i) estar motivados).

(...)

EN EL PRESENTE CASO, el Decreto 046 del 01 de abril de 2020 motiva la reorientación de las rentas de destinación específica en el Municipio de Yotoco en los Decretos legislativos 417 y 461 de 2020 y determina como antecedentes el Decreto local No. 042 del 25 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la calamidad pública; en la reunión de Comité de Gestión de Riesgo el 30 de marzo de 2020, en donde se tomaron medidas para la prevención y control de posible población infectada con el COVID 19, se implementó un plan de acción para la atención de esta situación este se encuentra aprobado mediante acta 04 de 30 de marzo de 202 por el comité de gestión del riesgo, donde se analizó una de las rentas que posee el Municipio y sobre la cual, a la fecha de la expedición del decreto local objeto de estudio, existía saldo disponible como es el ingreso recibido por la operatividad del relleno sanitario regional ubicado en la jurisdicción del municipio, el cual tiene una destinación específica según el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015. Fundamentó su decisión en lo dispuesto por el acuerdo 04 de 2019 del concejo Municipal de Yotoco, mediante el cual se expidió el Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital y Apropiaciones para los gastos del municipio de Yotoco, para la vigencia comprendida entre 1 y 31 de diciembre de 2020, dentro del cual, en el artículo 22, literal d) del precitado Acuerdo, se autoriza al señor Alcalde Municipal para realizar traslados y movimientos presupuestales necesarios para la ejecución de la vigencia 2020. Adicionalmente, se precisa que se efectuó reunión extraordinaria del comité de orden público, el cual aprobó, bajo el acta extraordinaria No. 01, la incorporación de recursos del FONSET a la financiación del plan de acción para atención de la emergencia por COVID 19.

De lo anterior se colige que el Decreto local objeto de estudio presenta, dentro de la parte considerativa, el soporte fáctico y normativo y se encuentra en consonancia con el decreto legislativo 417 y 461 de 2020.

Por este aspecto se encuentra el Decreto local suficientemente motivado en cuanto a los puntos de vista fáctico y jurídico, desde la «quaestio Facti e quaestio Iuris».

3.4.3 - Parámetro de la suscripción por el funcionario competente ((ii) firmados por quien o quienes corresponda).

(...)

En el caso de las entidades territoriales, departamentos y municipios, basta con la firma del representante legal de la entidad para la validez del acto administrativo, sin que se requiera, para su validez, la firma de los secretarios del despacho.

EN EL PRESENTE CASO, el Decreto 046 del 01 de abril de 2020 se encuentra suscrito por la primera autoridad del Municipio de Yotoco, esto es, por su alcalde municipal.

3.4.4.- Parámetro de la idoneidad relativa ((iii) destinados a conjurar la crisis e impedir que se prolonguen sus efectos).

(...)

EN EL PRESENTE CASO, del texto del Decreto 046 del 01 de abril de 2020 de 2020, por medio del cual se reorientan las rentas de destinación específica en el Municipio de Yotoco y se modifica el presupuesto general de rentas, recursos de capital, apropiaciones y gastos de inversión para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, debido a la pandemia del COVID- 19 en el Municipio de Yotoco, Valle del Cauca, se extrae que se encuentra atado al Decreto Legislativo Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual la Presidencia de la República, con ocasión de la propagación del COVID-19, decretó el Estado de Emergencia y declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, atendiendo consideraciones de salud pública, de efectos económicos y de la emergencia sanitaria internacional, dados supuestos fácticos insorteables que no podían resolverse por vías normales y que ameritaban acudir a medidas excepcionales. Además, es necesario precisar que del acto administrativo objeto de estudio se extrae que los traslados presupuestales se hacen a fin de conjurar la situación excepcional que por la emergencia sanitaria y de salud que representa la pandemia del coronavirus COVID 19 en el municipio e igualmente se ajusta a lo dispuesto en el Decreto 461 del 20 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia por COVID- 19.”

3.4.5.- Parámetro de la conexidad ((iv) versar sobre materias que tenga relación directa con el estado de emergencia).

(...)

EN EL PRESENTE CASO, tal como se ha expresado, el decreto objeto de análisis tuvo como propósito reorientar las rentas de destinación específica en el Municipio de Yotoco, con el fin de llevar a cabo las actuaciones necesarias para hacer frente a las causas que generaron la declaratoria del Estado de Emergencia, previa declaratoria de urgencia manifiesta y de calamidad pública, atendiendo lo dispuesto en los Decretos legislativos 417 y 461 de 2020 y la prohibición de que en ningún caso se reorientará las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución política.

3.5.- Parámetros materiales del control de legalidad.

(...)

3.5.1.- Parámetro de conexidad material y de finalidad.

EN EL PRESENTE CASO, del Decreto 046 del 01 de abril de 2020 de 2020, encuentra CONEXIDAD, como se ha indicado, con el Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, ya que los traslados presupuestales son necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad, prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19 y con el Decreto 461 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 y la FINALIDAD se encuentra expresada, en el Decreto Local, que consiste en llevar a cabo las actuaciones necesarias para hacer frente a las causas que generaron la declaratoria del Estado de Emergencia previa declaratoria de calamidad pública, atendiendo lo dispuesto en los Decretos legislativos 417 y 461 de 2020 y la prohibición de que en ningún caso se reorientará las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución política.

3.5.2.- Parámetro de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad

(...)

EN EL PRESENTE CASO, no se observa ARBITRARIEDAD en la medida dictada, dada su conexidad con las normas expedidas y la situación fáctica, además de la finalidad expresada en la posibilidad de conjurar la situación de emergencia declarada, ni se observa vulneración al núcleo esencial de derecho fundamental alguno.

3.5.3.- Parámetro de no contradicción específica.

(..)

EN EL PRESENTE CASO, se advierte que no hay contradicción entre el Decreto Local expedido y el marco normativo proferido por el gobierno nacional; por el contrario, se ajusta en su totalidad al marco legal que para la situación de emergencia se contiene en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y atiende las disposiciones señaladas en el Decreto 461 de marzo de 2020.

3.5.4. Parámetro de motivación suficiente.

(...)

EN EL PRESENTE CASO, tal como se ha especificado, la motivación está dada en los términos de la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la Emergencia Sanitaria por causa del COVID-19 y la necesidad de realizar la reorientación de las rentas de destinación específica en el Municipio de Yotoco para conjurar de manera efectiva la situación de Calamidad.

3.5.5.- Parámetro de necesidad.

(...)

EN EL PRESENTE CASO, la necesidad tiene su fundamento en la evaluación de la situación de la pandemia en el municipio; evidencia de ello es que mediante 042 del 25 de marzo de 2020 declaró la calamidad pública, efectuó reunión de Comité de Gestión de Riesgo el 30 de marzo de 2020, en donde se tomaron medidas para la prevención y control de posible población infectada con el COVID 19, se implementó un plan de acción para la atención de esta situación este se encuentra aprobado mediante acta 04 de 30 de marzo de 202, por el comité de gestión del riesgo e igualmente se ordenó a la Secretaria de Hacienda Municipal realizar las operaciones presupuestales y contables a que haya lugar consonante con lo dispuesto en el Decreto que declaró la situación de calamidad pública.

3.5.6.- Parámetro de ausencia de incompatibilidad.

(...)

EN EL PRESENTE CASO, la reorientación de las rentas de destinación específica es necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad y es totalmente compatible con la situación de Emergencia Declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto legislativo 417 de 2020 atendiendo lo dispuesto en el Decreto 461 de 2020.

3.5.7.- Parámetro de proporcionalidad.

(...)

EN EL PRESENTE CASO la reorientación de las rentas de destinación específica propuesta por el municipio de Yotoco , proveniente de una de las rentas que posee el Municipio y sobre la cual, a la fecha de la expedición del decreto local objeto de estudio, existía saldo disponible como es el ingreso recibido por la operatividad del relleno sanitario regional ubicado en la jurisdicción del municipio el cual tiene una destinación específica según el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, con el fin de hacer frente al Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, es proporcional y necesaria para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad y guarda proporción con la situación fáctica y desde el marco legal de emergencia consagrada con los decretos Legislativo 417 y 461 de 2020, que determina como pasible acudir a esta figura a fin de destinar recursos con la agilidad necesaria y atender efectivamente la crisis.

3.5.8.- Parámetro de no discriminación.

(...)

EN EL PRESENTE CASO, no existe discriminación, en tanto se trata de una disposición del orden territorial que ordena la reorientación de las rentas de destinación específica y permite, en lo necesario, conjurar la situación de emergencia, no existiendo discriminación en la amplia generalidad.

(...)"

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 151, numeral 14 y 185, numeral 1º del CPACA, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, 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, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan, correspondiendo la sustanciación y ponencia a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

Por lo anterior, es competente la Sala Plena de este Tribunal para dictar el fallo.

2. DECRETOS LEGISLATIVOS PROFERIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA

El artículo 215 de la Constitución Política dispone que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que, 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.

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

En virtud de la anterior disposición constitucional, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*.

Dentro de dicha declaratoria de emergencia, el presidente de la Republica, con la firma de todos los ministros, ha expedido varios Decretos que adoptan medidas de orden Legislativo, en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política.

En virtud de lo expuesto, los Decretos Legislativos que se expiden dentro de los estados de excepción, comprenden tanto el Decreto que declara el estado de emergencia, así como los Decretos Legislativos proferidos durante dicho estado, correspondiendo a la Corte Constitucional la competencia para realizar el control de constitucionalidad, formal y material, sobre los mismos.

En Sentencia C-252/10 la citada Corporación explicó que, los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en virtud del estado de emergencia, son en términos del artículo 215 superior y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los siguientes: i) la firma por el Presidente de la República y de todos sus ministros; ii) los motivos que condujeron a su expedición; y iii) la indicación del ámbito temporal y territorial de la declaratoria. Para el caso de los decretos de desarrollo se examina, además, si se dictaron dentro del límite temporal previsto.

Que de esta manera, los rasgos distintivos del control jurídico también han sido definidos por la Constitución así: (i) el objeto de control comprende: el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad, en

caso de incumplimiento del deber de remisión del Gobierno, la Corte oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque que se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control, (vi) el Procurador General de la Nación deberá rendir concepto (arts. 214.6, 241.7 y 242 constitucionales).

3. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL AUTOMÁTICO DEL LEGALIDAD DE QUE TRATA EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 137 DE 1994

Los Decretos Legislativos de acuerdo con la Constitución de 1991, son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superior, esto es, los relacionados con los estados de excepción.

Dichos Decretos Legislativos se clasifican en: Decretos de Declaratoria y los Decretos que contienen las medidas estrictamente necesarias para conjurar las situaciones de guerra exterior y conmoción interior o para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, los cuales deben tener conexidad con las circunstancias de la declaratoria del estado de excepción.

Se caracterizan porque: (i) deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y (ii) tienen control inmediato de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

En virtud del principio de supremacía de la Constitución y por mandato de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994, de acuerdo con lo previsto en su artículo 20-, el control inmediato de legalidad recae: i) sobre medidas de carácter general; ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa; iii) como desarrollo de los Decretos Legislativos emitidos por el gobierno; iv) durante los estados de excepción; v) se atribuye a la jurisdicción de la contencioso administrativo, atendiendo al lugar donde se expidiere la norma –si se tratare de autoridades territoriales–, o al Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales; vi) las autoridades administrativas enviarán a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada los actos objeto de control, dentro de las

cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, es decir no se requiere demanda, sino que es automático u oficioso (art. 136 CPACA).

En virtud de lo anterior, es claro entonces que el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley Estatutaria, el cual fue reproducido en el artículo 136² del CPACA, recae sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades nacionales o territoriales en el ejercicio de la función administrativa, que desarrollen un decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional en el transcurso o durante el estado de excepción.

De conformidad con todo lo expuesto puede advertirse que el control inmediato de legalidad, es una medida impuesta por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción para que el juez administrativo evite el desbordamiento de las autoridades administrativas en el ejercicio de las facultades conferidas durante los estados de anormalidad institucional, sin que dicho control sea incompatible con el medio de control de simple nulidad, el cual se encuentra instituido como mecanismo de participación ciudadana para controlar de fondo y con efectos definitivos el ejercicio del poder a cargo de la administración tanto en situaciones de normalidad como de crisis.

Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de fecha treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011), proferida dentro del proceso con Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), con ponencia del Consejero GERARDO ARENAS MONSALVE, señaló que los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de dicha Comportaron ha caracterizado el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 137 de 1994, son:

- (i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

² **"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."

- (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados "*deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico*" y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "*conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*";
- (iii) Su autonomía, consistente en que resulta "*posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan*"; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo, cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria;
- (iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "*dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición*"—artículo 20 de la Ley 137 de 1994—. En relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente se señaló que: el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: "*inmediato*", porque tan pronto se expide la norma debe remitirse a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. 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 que pueda controlarse 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 lo 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;

- (v) Su oficiosidad, consistente en que, si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa;
- (vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto;
- (vii) La última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativo de acuerdo con el Estatuto Procesal.

Así mismo el Alto Tribunal – Sala Especial de Decisión No. 10, en sentencia reciente de fecha 11 de mayo de 2020, dictada dentro del medio de control inmediato de legalidad radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, reitera sobre las características del control inmediato de legalidad de que trata la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011- CPACA, referenciadas anteriormente, adicionando que dicho control es "*Participativo*", toda vez que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

4. EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FORMA Y DE FONDO DEL ACTO EN REVISION

Corresponde a la Sala Plena de la Corporación, ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto No. 046 del 1 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Yotoco,

en desarrollo del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo 2020, dictado bajo el estado de emergencia social, prevista en el artículo 215 de la Constitución Política.

Se trata, pues, de un Decreto que desarrolla un Decreto Legislativo dictado por el Presidente de la República declarado con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19; y que, por tanto, es susceptible del control inmediato de legalidad, tal como se expuso en el correspondiente auto admisorio en el que se determinó la procedencia de su control.

En virtud de lo anterior, procederá entonces este Tribunal a verificar los requisitos de forma y los materiales del Decreto objeto de revisión a fin de definir sobre su legalidad.

- **Examen formal del acto objeto de revisión**

El Consejo de Estado, entre otros pronunciamientos, en sentencia de fecha cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), proferida con ponencia del Consejero HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, señaló que debe verificarse sobre el decreto examinado la presencia de los elementos suficientes que permitan su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permitan su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-466 de 2017, señala que los criterios formales tienen relación con: i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-resumen de las materias reguladas, iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, iv) contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutoria y vi) vigencia y derogatorias.

Pues bien, el Decreto objeto de estudio se encuentra plenamente identificado, con número, fecha y encabezado, así: Decreto No. 046 del 01 de abril de 2020, *"Por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto general del Municipio de Yotoco y se reorienta rentas, Valle del Cauca en la vigencia 2020"*.

Así mismo, se indicaron las facultades que permitieron su expedición, haciendo referencia en primer lugar, al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional; así como al artículo 1 del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, que facultó temporalmente a los mandatarios locales para reorientar las rentas de destinación específica de los entes territoriales, con el fin de atender la pandemia del COVID-19.

Igualmente, contiene la parte considerativa en la que se desarrolló la materia del decreto y también una parte resolutive, en la que se adoptó una decisión; finalmente, señala su vigencia a partir "*de la fecha de su expedición*", así como la firma del Alcalde Municipal.

- **Examen material y de contenido del acto objeto de control (antecedentes)**

1. El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, con el fin de conjurar las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.
2. Por medio del Decreto Legislativo 457 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril del mismo año.
3. A través del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional facultó a los alcaldes y gobernadores para reorientar las rentas de destinación específica de los entes territoriales sin necesidad de la aprobación de las asambleas departamentales o concejos municipales, únicamente para hacer frente a las causas que motivaron el estado de emergencia.
4. Luego, el Alcalde Municipal de Yotoco mediante el Decreto 042 del 25 de marzo de 2020, declaró la calamidad pública en esa jurisdicción con ocasión de la pandemia del COVID-19.
5. El 30 de marzo de 2020 se llevó a cabo una reunión del Comité de Gestión del Riesgo en el Municipio de Yotoco, con el fin de tomar medidas para la prevención y protección de las posibles personas infectadas con la pandemia, en la que se presentó un plan de acción con objetivos, actividades y proyección presupuestal que fue aprobado mediante acta No. 04 de esa fecha.

6. Así mismo, se efectuó una reunión extraordinaria del Comité de Orden Público *—no se especificó la fecha—*, en la que aprobó mediante acta No. 01, la incorporación de recursos del FONSET al mencionado plan de acción para combatir la pandemia.
7. Finalmente, el Alcalde Municipal de Yotoco expidió el Decreto No. 046 del 1 de abril de 2020, mediante el cual realizó un traslado presupuestal por un total de \$996.398.800, para la atención del COVID-19.

Criterios Materiales

La Corte Constitucional en la Sentencia C- 723 de 2015, identificó un grupo de juicios, que sirven de estructura metodológica para el control material de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, en particular, y de los estados de excepción, en general. Estos juicios son los siguientes:

- **Juicio de conexidad material:** Este juicio implica la comprobación relativa a que las medidas contenidas en el decreto de desarrollo estén referidas a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Esta conexidad material es de carácter interno y externo. La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente. La conexidad externa consiste en la verificación acerca de la relación entre la medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Para el caso particular de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son (i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Ello implica que disposiciones de excepción que carezcan de un vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

- **Juicio de ausencia de arbitrariedad:** Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 7º

de Ley Estatutaria 137 de 1994 sobre Estados de Excepción (LEEE), estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

- **Juicio de intangibilidad:** Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles, los cuales no pueden ser afectados en razón de dichas medidas excepcionales, so pena de contrariar el orden normativo superior.

Estas garantías, de acuerdo con el artículo 4º de la LEEE, norma que enumera las salvaguardas que sobre ese particular ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

- **Juicio de no contradicción específica:** Lo que exige este juicio, es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del estado de emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción. En concreto, señala la jurisprudencia en comentario que el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

Los requisitos anteriores son de naturaleza general y su incumplimiento genera una abierta contradicción entre el Texto Constitucional y el decreto legislativo correspondiente.

- **Juicio de finalidad:** Conforme a este juicio, se debe determinar si el objetivo buscado por el decreto de desarrollo está relacionado con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia y/o a impedir la extensión de sus efectos.
- **Juicio de motivación suficiente:** De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.
- **Juicio de necesidad:** Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad apunta a determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. Para ello, debe la Corte apreciar dos aspectos definidos: El primero, relativo a si el presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. El segundo, relacionado con la evaluación acerca de la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como *juicio de subsidiariedad*.
- **Juicio de incompatibilidad.** Este juicio, que opera de manera correlativa con el juicio de subsidiariedad, busca determinar si el Gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.
- **Juicio de proporcionalidad:** El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particularidades. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

- **Juicio de no discriminación.** Este juicio, que se deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Dichos criterios materiales han sido reiterados por la Alta Corte en pronunciamientos como el contenido en la Sentencia C-466 de 2017.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de fecha mayo 24 de 2016, Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00, proferida con ponencia del Consejero GUILLERMO VARGAS AYALA, en el marco del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, explicó los criterios de conexidad y proporcionalidad, como requisitos materiales o de fondo. Sobre el primero indicó que, se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Y precisó que, hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

Sobre el criterio de Proporcionalidad afirma que, se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

En sentencia de fecha 11 de mayo de 2020, Exp. No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, expedida por dicha Corporación con ponencia de la Magistrada SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, al realizar el control automático de legalidad de la Resolución No. 417 del 22 de marzo de 2020, expedida por la ANI, reiteró el concepto de los juicios de conexidad y proporcionalidad, basando su control en dichos criterios materiales, señalando que debía verificarse en cuanto al primero, si el acto objeto de revisión guardaba relación con las causas que generaron la declaratoria de excepción y las normas que le dieron sustento al Decreto Legislativo que desarrollaba y en cuanto al segundo, si se instrumentalizaban las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, en ese caso, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus covid-19.

Caso Concreto

La Sala Plena de esta Corporación adoptará y acoplará los criterios o juicios desarrollados por la Corte Constitucional, para el control automático de legalidad del acto objeto de

revisión, el cual, como ya se indicó, desarrolla el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, específicamente el artículo 1, dictado por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

- **Juicio de conexidad material.**

El análisis material del acto administrativo objeto de revisión debe adelantarse en primer lugar, mediante la confrontación de este con el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que aquel reguló, es decir, el que constituye la fuente directa de su reglamentación, esto es, con el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, proferido por el presidente de la Republica; y seguidamente con el ordenamiento jurídico.

- **Concordancia entre el decreto objeto de revisión No. 046 del 1 de abril de 2020 y el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020.**

Mediante el Decreto No. 046 del 1 de abril de 2020, el Alcalde del Municipio de Yotoco efectuó un traslado presupuestal por valor de \$996.398.800, con el fin de atender el plan de acción aprobado en el Comité de Gestión del riesgo para hacer frente a la pandemia del COVID-19, recursos que inicialmente estaban destinados a la potabilización de acueductos, el mejoramiento de las redes de alcantarillado en zona rural y proyectos de pre-inversión para acueductos, provenientes de los incentivos otorgados por el operador del relleno sanitario regional, de que trata el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015; y de otro lado, los recursos del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana –FONSET- del ente territorial, creado por disposición del artículo 119 de la Ley 418 de 1997.

En el referido acto administrativo, se tuvo en cuenta que el artículo 1³ del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, facultó a los mandatarios territoriales para

³ Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

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

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

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

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

reorientar rentas de destinación específica que no se encuentren consagradas en la Constitución Política y realizar traslados presupuestales con el fin de hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el COVID-19.

Adicionalmente, se expuso que el Municipio de Yotoco por estar clasificado en la categoría sexta, depende de las transferencias del Gobierno Nacional y no de recursos propios, de los cuales se dijo, pueden verse afectados con ocasión de la pandemia y el aislamiento obligatorio, por lo que es necesario hacer uso de la facultad consagrada en el referido Decreto Legislativo.

De acuerdo a lo expuesto, considera esta Corporación, que el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, tiene concordancia con el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, pues el Alcalde Municipal de Yotoco realizó un traslado presupuestal de rentas de destinación específica que no se encuentra consagrada en la Constitución Política *–como se explicará a continuación–*, para desarrollar el plan de acción del Comité de Gestión del Riesgo con el que se busca atender los efectos del COVID-19 en la población de ese municipio.

- Concordancia material del decreto objeto de control con lo preceptuado en el marco legal pertinente.

La Sala advierte en primer lugar, que la Corte Constitucional de acuerdo a lo consignado en el comunicado No. 24 del 10 y 11 de junio de 2020, mediante sentencia C-169 del año en curso declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, *"en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal."*

Ahora bien, el artículo 358 de la Constitución Política dispone que se entenderá por ingresos corrientes, los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.

Por su parte, el artículo 359 superior dispone que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con las siguientes excepciones:

"1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios."

2. Las destinadas para inversión social.

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías."

El Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley [179](#) de 1994 y la Ley [225](#) de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto", dispuso en su artículo 27 que "Los Ingresos Corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas".

El artículo 28 del mismo Estatuto señala que, las Rentas de Destinación Específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución, se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos 356 y 357 de la Constitución.

El artículo 29 ibídem, dispone que son Contribuciones Parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Por su parte el artículo 30 señala que constituyen Fondos Especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

El artículo 31 del mismo Estatuto, precisa que los Recursos de Capital comprenderán:

- Los recursos del balance;
- Los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República;
- Los rendimientos financieros;
- El diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera;
- Las donaciones;
- El excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las

sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la Ley les otorga;

- Las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

En su párrafo señaló que las rentas e ingresos ocasionales, deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y sub - grupos de qué trata ese artículo.

De otra parte, el artículo 34 dispone que, en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos. Para estos efectos entiéndase por:

"a) Rentas propias. Todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación.

b) Recursos de capital. Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones".

En virtud de las anteriores disposiciones se puede concluir que el Presupuesto de rentas y recurso de capital se encuentra dividido por los siguientes grupos:

- I. Ingresos corrientes. Los cuales son los que se perciben por concepto de ingresos tributarios- directos o indirectos- y no tributarios- multas, tasas y contribuciones. Dentro de los ingresos corrientes se encuentran los de destinación específica.
- II. Recursos de capital. Dentro de los que se incluye las rentas e ingresos ocasionales.
- III. Fondos especiales.
- IV. Contribuciones parafiscales.
- V. Ingresos de establecimientos públicos.

En el Decreto objeto de revisión, se resolvió efectuar un traslado presupuestal de las rentas correspondientes por la operatividad del relleno sanitario regional ubicada en el Municipio de Yotoco, para atender la emergencia generada por el COVID-19.

Sobre el particular, el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, establece que los municipios en los que se ubiquen rellenos sanitarios regionales, deben recibir un incentivo por parte del respectivo operador. A su vez, señala que estos incentivos deben ser destinados a la financiación de proyectos de agua potable y saneamiento básico. La disposición es del siguiente tenor:

"ARTÍCULO 251. EFICIENCIA EN EL MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS. <Artículo modificado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales no podrán imponer restricciones sin justificación técnica al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.

(...)

Consérvase el incentivo para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional. El valor de dicho incentivo continuará siendo pagado por el prestador al municipio donde se ubique el relleno sanitario de la actividad de disposición final y su tarifa será entre 0,23% y 0,69% del salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) por tonelada dispuesta. En aquellos casos en que el relleno sanitario se encuentre ubicado o se llegare a ubicar en zonas limítrofes de varios municipios, el incentivo se distribuirá proporcionalmente entre los municipios, conforme al área afecta a la ejecución del proyecto.

(...)

Los anteriores incentivos deberán ser destinados a la financiación de proyectos de agua potable y saneamiento básico.

(...)"

Como se observa de la anterior disposición, los ingresos por concepto de incentivos por la ubicación de los rellenos sanitarios se encuentran afectados a una destinación específica, pues deben ser invertidos en proyectos relacionados con el agua potable o saneamiento básico, los que tienen relación con la inversión social.

En este punto se debe aclarar, que si bien el artículo 359 superior precisa que no pueden haber rentas de destinación específica con excepción de las destinadas para inversión social, y que el parágrafo 2 del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 dispuso que la facultad de reorientar rentas y hacer traslados presupuestales otorgadas a los mandatarios locales, no se extiende a las rentas de destinación específica establecidas en la Constitución Política, lo cierto es que tal incentivo no se encuentra consagrado en disposición constitucional alguna, pues como ya se anotó, su fuente es la ley y en esa medida aunque repercute en el rubro de inversión social, si podía modificarse el presupuesto de la actual vigencia fiscal 2020 destinando esos recursos para el plan de acción de atención de la pandemia, por no enmarcarse en la prohibición del aludido Decreto Legislativo.

Lo mismo sucede con el traslado presupuestal de los recursos del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Municipio de Yotoco, creado por el artículo 119 de la Ley 418 de 1997 para las entidades territoriales, cuyos recursos provienen de la contribución especial que deben cancelar todas las personas naturales y jurídicas que celebren contratos de obra pública con entidades públicas de esa jurisdicción, cuya destinación específica de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 399 de 2011⁴, deben

⁴ "Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones."

invertirse "*prioritariamente a los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la política integral de seguridad y convivencia ciudadana*".

En esta medida, también se podía realizar el traslado presupuestal de los recursos del FONSET para atender los efectos del COVID-19, porque su destinación específica no se encuentra consagrada en un mandato constitucional.

- Juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica.

La Ley 137 de 1994 "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*" en su artículo 4º consagra los derechos intangibles en los estados de excepción, así:

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

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

El Parágrafo 1 de dicha disposición señala que, los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

Por su parte el artículo 7 ibidem señala que, en vigencia del Estado de Derecho, en ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Que cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

A su vez el artículo 50 de dicha Ley Estatutaria señala que, de conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

También es importante destacar, que el artículo 15 de la referida Ley, contempla las prohibiciones en los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, así:

- "a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;*
- b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;*
- c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento".*

En virtud de las anteriores disposiciones, puede concluir la Sala Plena de esta Corporación que el decreto objeto de control, en ninguna de sus partes viola el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o laborales.

Ciertamente, no se observa una afectación en ese sentido y, por el contrario, lo que busca es mitigar y atender la propagación del COVID-19 con la inyección de recursos económicos, los que, si bien estaban destinados en principio para rubros de inversión social y seguridad, en este momento son necesarios para superar los efectos de la pandemia.

Por lo discurrido hasta aquí, los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad y de no contradicción específica, se encuentran debidamente cumplidos.

- Juicio de finalidad

La Sala advierte que el objetivo del decreto sometido a revisión, ciertamente se relaciona con la superación de la pandemia que dio lugar a la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, e igualmente cumple con la finalidad del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, pues la reorientación de recursos se hace para invertirlos en el desarrollo del plan de acción demarcado por el Comité de Gestión del Riesgo del Municipio de Yotoco para atender los efectos de la pandemia.

- Juicios de motivación suficiente, de necesidad y de incompatibilidad

De acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos que contienen el Decreto objeto de control, se aprecia que se motivó suficientemente, pues en el acto administrativo se identificaron las razones para tomar la decisión del traslado presupuestal, haciendo alusión a la carencia de recursos para ejecutar el plan de acción contra la pandemia por los

compromisos adquiridos a la fecha y los efectos del aislamiento obligatorio en el recaudo municipal.

- **Juicio de proporcionalidad**

En el caso concreto, no se evidencia que la medida adoptada en el decreto objeto de control resulte desproporcionada o excesivamente gravosa, pues es temporal mientras dure la emergencia sanitaria como bien se establece en el Decreto Legislativo y en la parte considerativa del acto administrativo sometido a revisión, con el fin de inyectar recursos para evitar la propagación y atender los efectos de la pandemia; por tanto, se cumple con el criterio de proporcionalidad en sentido estricto.

- **Juicio de no discriminación**

Se verifica que el Decreto objeto de revisión no contiene medida alguna que imponga una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Encontrándose que el acto administrativo en revisión reúne los requisitos materiales y formales exigidos por la ley y la jurisprudencia, se declarará su conformidad con el ordenamiento jurídico superior.

En consecuencia, la SALA PLENA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

III. FALLA:

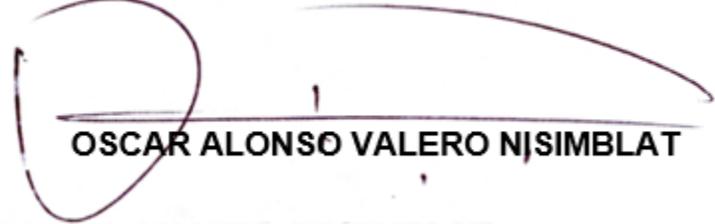
ARTICULO PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO, el Decreto No. 046 del 1 de abril de 2020, "*Por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto general del Municipio de Yotoco y reorienta rentas, Valle del Cauca en la vigencia 2020*", proferido por el Alcalde de dicho ente territorial, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

ARTICULO SEGUNDO: En firme esta sentencia, REMÍTASE copia de la misma al señor Alcalde del Municipio de Yotoco.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.}



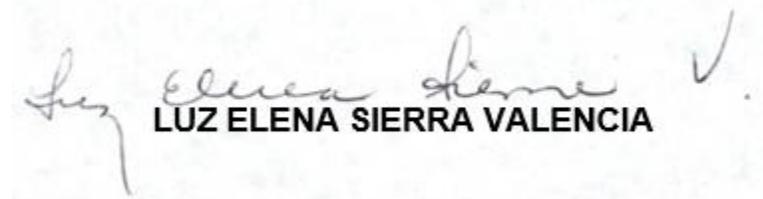
PATRICIA FEUILLET PALOMARES



OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



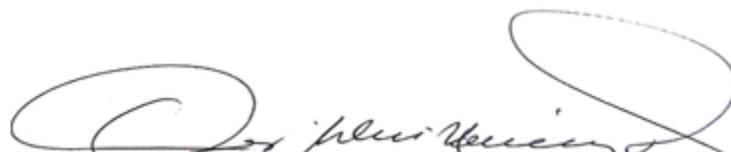
LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



JHON ERIC CHAVES BRAVO



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada
Salva voto parcial



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada
Salva voto parcial



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado
Salva voto parcial



OMAR EDGAR BORJA SOTO
Salva voto parcial

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
DESPACHO 11

Santiago de Cali, veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)

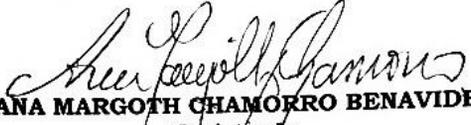
Señores Magistrados
SALA PLENA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE
La ciudad.

PROCESO: 76001-23-33-000-2020-00542-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 46 DE 1 DE ABRIL DE 2020
ENTIDAD: MUNICIPIO DE YOTOCO (VALLE)

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Con todo respeto presento salvamento parcial de voto en la decisión mayoritaria, pues si bien comparto que el decreto local cumple los estándares de legalidad, considero que era necesario que el mandatario local explicara con mayor precisión las razones que le permitían conciliar (i) los mandatos del artículo 366 constitucional, relativo a “*El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable*”, (ii) el artículo 88 *in fine* de la Ley 1753 de 2015 que impone “*Los anteriores incentivos deberán ser destinados a la financiación de proyectos de agua potable y saneamiento básico*” y (iii) el marco fiscal del municipio, contenido en el presupuesto general de ingresos y rentas del Municipio de Yotocó para el año 2020, a fin de demostrar que la medida consistente en reorientar los recursos de destinación específica no viola el mandato de **priorización** del gasto para el saneamiento ambiental y de agua potable.

Atentamente,


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO	DECRETO N°. 046 DEL 01 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE YOTOCO
RADICACIÓN	2020-542

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala salvo voto parcial en el presente proceso, pues en mi sentir se debieron declarar no ajustados a derechos los contracréditos de los rubros de potabilización de los acueductos (\$250.000.000), mejoramiento de redes de alcantarillado rural (\$465.000.000) y proyectos de preinversión para acueductos (\$185.000.000).

Esto por cuanto al tenor del párrafo 2º del artículo 1º del Decreto 461 de 2020, las facultades que se establecen en dicha norma en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política, dentro de la cuales están, según las voces del artículo 356 superior, los recursos del sistema general de participaciones, que a su vez incluye el sector de saneamiento básico.

Atentamente,



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado