



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**  
**SALA PLENADE DECISIÓN**  
**Magistrado Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves**

Montería, nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**

<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020.00110.00
<b>Actos Objeto de Control</b>	<b>DECRETO 060 DE 25 DE MARZO DE 2020 proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA “Por el cual se hace una modificación al presupuesto de gastos del municipio de Buenavista de la vigencia 2020, en atención al Decreto Nacional N° 461 de marzo 22 de 2020”</b>
<b>DECISIÓN</b>	<b>DECLARAR AJUSTADO A DERECHO EL ACTO OBJETO DE CONTROL</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a **proferir sentencia de única instancia** en el control inmediato de legalidad del Decreto 060 de 25 de marzo 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Buenavista – Córdoba.

**I. ANTECEDENTES**

El Municipio de Buenavista- Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 060 de 24 de marzo 2020, ante referido, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

**a) Acto administrativo objeto de control**

El texto del citado acto administrativo sometido a control, es el siguiente (se transcribe literalmente):

**“DECRETO No. 060**  
**(Marzo 25 de 2020)**

**“POR EL CUAL SE HACE UNA MODIFICACIÓN AL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA DE LA VIGENCIA 2020, EN ATENCIÓN AL DECRETO NACIONAL N°461 DE MARZO 22 DE 2020.**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA – CÓRDOBA**

*En uso de las atribuciones legales y en especial las conferidas en el artículo 313 de la Constitución Política Colombiana y el Decreto Nacional N° 461 de marzo 22 de 2020.*

**CONSIDERANDO:**

(...)

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Contracredítase afectándose el presupuesto de Gastos del Municipio de la vigencia fiscal 2020, la suma de: **SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$75.000.000) MLCTE** de acuerdo al siguiente pormenor:*

Rubro Presupuestal	Nombre del Rubro Presupuestal	Fuente Rubro	del	Adición
2	Gastos.			\$75.000.000
27	Inversión.			
2710	Ambiental.			\$75.000.000
271005	Conservación de micro cuencas que abastecen el acueducto, protección de fuentes y reforestación de dichas cuencas.			\$75.000.000
27100502	Conservación De Microcuencas Que Abastecen El Acueducto, Protección De Fuentes Y Reforestación De Dichas Cuencas.	004 - SGP PROP GRAL FORZOSA INV LIB INV 11-12A		\$75.000.000

**ARTICULO SEGUNDO.** Acredítese los recursos afectados en el artículo anterior, del Presupuesto General de Gastos del Municipio, de la vigencia fiscal 2020, la suma de: SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$75.000.000) MLCTE de acuerdo al siguiente pormenor:

CODIGO	DETALLE	FUENTE RUBRO	DEL	VALOR
2	Gastos.			\$75.000.000
27	Gastos de inversión social.			
2712	Prevención y atención de desastres.			\$75.000.000
271208	Adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres.			\$75.000.000
27120801	Ayudas humanitarias en situación declarada de desastres.			\$75.000.000
2712080102	Contratación del Servicio.	004 - SGP PROP GRAL FORZOSA INV LIB INV 11-12A		\$75.000.000

**ARTICULO TERCERO:** Ordénese en todos sus efectos legales a la Tesorería Municipal, para que proceda a efectuar los registros contables presupuestales e imputaciones en los respectivos libros a que haya lugar, dentro del manejo presupuestal.

**ARTÍCULO CUARTO:** Ordénese a la oficina Tesorería Municipal, realizar los ajustes al Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC, para dar cumplimiento al presente Decreto.

**ARTÍCULO QUINTO:** El Alcalde Municipal enviará copia de los actos administrativos mediante los cuales se hacen tales modificaciones a los entes de control.

**ARTICULO SEXTO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición.

### **PUBLÍQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE**

*Dado en el municipio de Buenavista - Córdoba, a los veintiséis (26) días del mes de marzo de 2020.*

### **COMPROMETIDO CON BUENAVISTA.**

**FELIX GUTIERREZ CÓRDOBA**  
Alcalde Municipal"

**SEBASTIAN ACEVEDO MEJIA**  
Tesorero Municipal

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

### **1. Admisión de la demanda**

Con auto de 31 de marzo de 2020, fue admitido el proceso de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de Buenavista– Córdoba, y al señor Agente del Ministerio Público; así como se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad del inicio del presente trámite a fin de que cualquier ciudadano coadyuve o impugne la legalidad del acto administrativo bajo estudio, se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tienen rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

### **2. Intervenciones**

Se deja constancia que no hubo intervenciones.

### **3. Concepto del Ministerio Público**

El **Procurador 124 Judicial II** designado ante esta Corporación presentó concepto en orden a que se declare ajustado el decreto remitido para control. Así, luego de referirse a la normatividad que rige el presente medio de control, y lo relativo a los estados de excepción, adujo que se cumplen los tres requisitos de procedencia del medio de control, en tanto se trata de una medida de carácter general, contenida en un decreto regulador de una situación abstracta e impersonal; que además desarrolla un decreto legislativo como lo es el 461 de 22 de marzo de 2020<sup>1</sup>, expedido por el Presidente de la República con fundamento en el artículo 215 Superior y al amparo del estado de emergencia económica, social y ambiental declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; y el acto objeto de control, fue expedido durante el mentado estado de emergencia.

Luego se refirió a la competencia en sus tres dimensiones (material, territorial y temporal); así, sostuvo que el acto fue proferido por el Alcalde de Buenavista, representante legal del municipio, quien fue autorizado por la norma desarrollada Decreto 461 de 2020, para aplicar en el orden municipal las medidas allí contempladas; estimando entonces que a partir de lo anterior, puede concluirse que al funcionario le asiste competencia material.

Expresa que si bien de acuerdo con el artículo 345 C.N., solamente los Concejos Municipales pueden expedir o modificar los presupuestos municipales, esta disposición hace referencia a

---

<sup>1</sup>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.

tiempos de paz o normalidad institucional, por lo cual durante los estados de excepción bien puede el Legislador Excepcional, asignar competencias excepcionales a los alcaldes para que estos puedan, por ejemplo, introducir modificaciones al presupuesto vigente en el municipio<sup>2</sup>(Sentencia C-434 de 2017), con el estricto propósito de enfrentar la situación de anormalidad. Seguidamente agrega, que la declaratoria se hizo para ejecutarse en jurisdicción del municipio de Buenavista –competencia territorial-, y que su expedición fue en vigencia del estado de emergencia declarada con Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 -competencia temporal-.

Por otra parte, en lo relativo a la exigencia de la motivación, estima que se cumple, pues en el acto se establecen los fundamentos jurídicos y fácticos, sin que exista evidencia de que los hechos expuestos sean inexistentes o hayan sido desfigurados por el funcionario. En cuanto a la finalidad, expuso que no se advierte que el funcionario haya adoptado la decisión con el propósito de satisfacer intereses ajenos al cumplimiento de los fines del Estado, al punto de considerar la existencia de una desviación de poder.

Seguidamente, analizó cada uno de los artículos del decreto objeto de revisión, indicando respecto al primero, en el que se dispuso contracreditar afectando el presupuesto de gastos del municipio de la vigencia fiscal de 2020, que los recursos afectados<sup>3</sup> no son de destinación específica por mandato constitucional, por lo cual podían ser reorientados por el alcalde municipal a la luz del artículo 1° del Decreto 461 de 2020. En torno al segundo artículo, que dispuso acreditar los recursos afectados en el numeral anterior, del presupuesto general de gastos del municipio vigencia 2020, la suma de \$75.000.000, sostuvo el señor Agente que tampoco existe reparo al respecto, pues los recursos afectados fueron destinados a la atención de la población afectada por desastres, de manera particular la contratación de las ayudas humanitarias requeridas para tal efecto, destacando en todo caso, que esta disposición debe ser analizada al tenor del artículo 3° del Decreto 058 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde de Buenavista, donde se previó la reorientación de las rentas para la atención de la pandemia del Covid 19, tal y como lo exige el Decreto Legislativo 461 de 2020. Debe entenderse entonces que el desastre al cual alude la norma revisada son las afectaciones ocasionadas por dicha pandemia.

Para finalizar se refiere a los numerales 3 y 4 del acto remitido a control, sin que advierta vicio alguno, indicando que el primero contiene una orden a la Tesorería Municipal, encaminada a la adopción de medidas que, si bien no están contenidas en el Decreto Legislativo 461 de 2020, son propias del manejo presupuestal del Estado, con el fin de viabilizar cualquier gasto, derivado de contratos o actos administrativos (Artículos 71 del Decreto 111 de 1996 y 41 de la Ley 80 de 1993). La misma conclusión aplica respecto del artículo 4, que afirma no es nada diferente al cumplimiento estricto de lo establecido por el artículo 73 del Decreto 111 de 1996, que exige la ejecución de los gastos del presupuesto a través del Plan Anual Mensualizado de Caja, PAC. Y en cuanto al artículo 5 que ordena el envío de copia de los actos administrativos al ente de control, arguye que si bien con el mismo no se desarrolla el decreto legislativo 461 de 2020, ello no amerita reparo alguno.

#### **4. Otras actuaciones**

Con ocasión del requerimiento efectuado por el Magistrado Ponente se allegó por parte del Alcalde de Buenavista el siguiente material probatorio Acuerdo Municipal N° 006 de 29 de

---

<sup>2</sup> Adoptado por el Concejo Municipal de Buenavista, a través del Acuerdo 06 del 29 de noviembre de 2019 y liquidado por el alcalde municipal mediante el Decreto 102 del 26 de diciembre de 2019.

<sup>3</sup> Inversión; ambiental; Conservación de micro cuencas que abastecen el acueducto, protección de fuentes y reforestación de dichas cuencas; Conservación De Microcuencas Que Abastecen El Acueducto, Protección De Fuentes y Reforestación De Dichas Fuente del rubro: 004 - SGP PROP GRAL FORZOSA INV

Acto objeto de control: **DECRETO 060 DE 25 DE MARZO DE 2020** proferido por el **ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA** "Por el cual se hace una modificación al presupuesto de gastos del municipio de Buenavista de la vigencia 2020, en atención al Decreto Nacional N° 461 de marzo 22 de 2020"

noviembre de 2019, mediante el cual el Concejo Municipal de Buenavista – Córdoba, aprobó el presupuesto general de rentas y gastos de dicho municipio para la vigencia fiscal 2020; copias del Decreto N° 056 de 20 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta y calamidad pública en el municipio de Buenavista, y del Decreto N° 058 de 24 de marzo de 2020, mediante el cual se adoptó el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 del orden nacional el cual autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para que lleven a cabo la reorientación de las rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto presidencial N° 417 de 2020; y copia del Decreto Municipal N° 102 de 26 de diciembre de 2019, mediante el cual el Alcalde Municipal de Buenavista, liquida el presupuesto anual de renta y gastos e inversiones para la vigencia fiscal 2020.

### III. CONSIDERACIONES

Hecha la revisión de lo actuado no se advierte vicio procesal que genere nulidad, por lo que se procede a emitir el pronunciamiento de fondo en el asunto de la referencia. En ese orden, la Sala Plena inicialmente abordará lo relativo a los estados de excepción, así como a las generalidades del medio de control inmediato de legalidad, para seguidamente establecer la competencia de esta Corporación para conocer del asunto, así como la procedencia del medio de control, y finalmente se analizará la legalidad del acto sometido a control.

#### 3.1. De los Estados de Excepción

En nuestra Carta Magna se dispone lo relativo a los estados de excepción; es así que en el artículo 212 se regula el **Estado de Guerra Exterior**, situación en la cual el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Seguidamente en el artículo 213 ibídem, regula el **Estado de Conmoción Interior**, el cual podrá ser declarado por el Gobierno en el caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. Con ocasión de tal declaratoria, el Gobierno tendrá estrictamente las facultades necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

De igual forma, nuestra Constitución en el artículo 215, dispone respecto a la declaratoria del **Estado de Emergencia**, siempre que sobrevengan hechos distintos a los regulados en los artículos 212 y 213 (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción Interior), que alteren o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden **económico, social y ecológico del país**, o que constituyan grave calamidad pública. Ante este panorama podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar dicho Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrá exceder de 90 días en el año calendario. Es de resaltar, que dicha declaración debe ser motivada, y podrá el Presidente con la firma de todos sus ministros, dictar decretos con fuerza de ley, pero únicamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

#### 3.2. Generalidades del control inmediato de legalidad

La Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción, dispone en su artículo 20, que las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función

administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, cuya facultad corresponde a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar en que expidan los actos si se trata de entidad territorial, o del Consejo de Estado si proviene de autoridad nacional.

Por su parte, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula el mentado control inmediato de legalidad, en los términos expuestos con anterioridad, disponiendo, además, que las autoridades competentes remitirán los actos administrativos a la correspondiente autoridad judicial, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, y si ello no ocurriera, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Ha de resaltarse que el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 16, recientemente, en sentencia de 11 de mayo de 2020<sup>4</sup>, precisó que el control de legalidad se efectuaba mediante la confrontación del acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, con las normas constitucionales que facultan la declaración de los estados de excepción, es decir, los artículos 212 a 215 de la Carta Magna, la Ley 137 de 1994, ley estatutaria por la cual se reglamentan los estados de excepción, los decretos que declaran la situación de excepción, así como con los decretos legislativos que profiere el Gobierno para conjurar dicha situación.

De igual forma, se refirió a las características del medio de control al que se viene haciendo referencia, y que se concretan en las siguientes:

- ✚ Se trata de un verdadero **proceso judicial**, contemplado en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y posteriormente en la Ley 1437 de 2011, cuya competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual decidirá a través de una sentencia judicial.
- ✚ Es **automático e inmediato**, pues tal como se señaló anteriormente, una vez expedido el acto administrativo, el mismo debe ser remitido a la autoridad judicial para su control en el término de 48 horas siguientes a su expedición; no obstante, si ello no ocurre, la jurisdicción contencioso administrativa aprehenderá su conocimiento de oficio.
- ✚ Es **autónomo**, teniendo en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa puede realizar el correspondiente control de legalidad, aun cuando la Corte Constitucional no haya emitido decisión respecto a la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de excepción y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación.
- ✚ Es **integral**, en tanto se analiza la competencia de la autoridad que profirió el acto administrativo general, la conexidad de dicho acto con los motivos que originaron la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En este punto resulta necesario precisar que el Alto Tribunal sostuvo que “(...) aunque en principio podría, pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del

---

<sup>4</sup> C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

Acto objeto de control: **DECRETO 060 DE 25 DE MARZO DE 2020** proferido por el **ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA** "Por el cual se hace una modificación al presupuesto de gastos del municipio de Buenavista de la vigencia 2020, en atención al Decreto Nacional N° 461 de marzo 22 de 2020"

ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso."

- ✚ Es un medio de control **compatible** con otros medios de control, como son el de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la vulneración de normas distintas a las ya revisadas en el control inmediato de legalidad.
- ✚ Es un control **participativo**, teniendo en cuenta que pueden intervenir los ciudadanos.
- ✚ La sentencia que se profiere en este medio de control hace tránsito a **cosa juzgada relativa**.

### 3.3. Competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia dicho medio de control

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 151 numeral 14 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades del orden territorial y municipal, decisión que debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación, en atención a lo dispuesto en el artículo 185 ibídem.

Cabe señalar que, para la procedencia del medio de control mencionado, es necesario que se trate i) de un acto de contenido general; ii) que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa y iii) que dicho acto tenga como objeto desarrollar uno o más actos legislativos que hayan sido proferidos durante el estado de excepción. En torno a dicho tópico, el H. Consejo de Estado<sup>5</sup> en providencia de 24 de junio de 2020, ha precisado que *"Para que el mecanismo de control resulte procedente se requiere de la concurrencia de los tres elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto se hace indispensable que se trate, además, de una medida de carácter general."*

Así entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el Decreto 060 de 25 de marzo de 2020, es un acto de carácter general, en la medida que no regula situaciones particulares y concretas; de igual forma, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista– Córdoba en ejercicio de una función administrativa. Dicho Alcalde es una autoridad administrativa cuyos actos están sometidos a la jurisdicción de esta Corporación.

En lo tocante al requisito de que el mentado acto desarrolle uno o más decretos legislativos proferidos durante el estado de excepción, encuentra esta Sala que en efecto la finalidad del Decreto 060 de 2020, al que se viene haciendo referencia, fue implementar o desarrollar el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, *por el 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*; acto administrativo que además fue expedido por el Alcalde de Buenavista, en vigencia de la declaratoria de dicho estado de emergencia decretada por parte del Presidente de la República. De manera que es competente esta Corporación para conocer del medio de control de la referencia, el cual bajo tal estudio resulta procedente.

---

<sup>5</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 6 – C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-02743-00

### 3.4. Del análisis de legalidad del Decreto 060 de 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista– Córdoba

En ese orden de ideas, se estima necesario señalar que el **Decreto 060 de 25 de marzo de 2020**<sup>6</sup>, fue expedido por el alcalde municipal de Buenavista – Córdoba en uso de facultades constitucionales y legales, tales como el artículo 313 de la Constitución, y el Decreto 461 de 2020.

En la parte considerativa se hace referencia **i) al** Acuerdo Municipal N° 006 de noviembre 29 de 2019, el Honorable Concejo Municipal de Buenavista - Córdoba, aprobó el Presupuesto General de Rentas y Gastos del Municipio de Buenavista para la Vigencia Fiscal 2020; **ii) Decreto** Municipal No 102 de diciembre 26 de 2019, el Alcalde Municipal de Buenavista realizó la Liquidación del Presupuesto de Renta de Ingresos y Gastos para la vigencia fiscal 2020; **iii) al** Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se decretó la emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional; **iv) al** Decreto Legislativo 461 de marzo 22 de 2020<sup>7</sup>; **v) Decreto** N° 056 de marzo 20 de 2020, declaro la Urgencia Manifiesta y Calamidad Pública en el Municipio de Buenavista, con el fin de adoptar de manera inmediata las medidas necesarias tendientes a prevenir, identificar, diagnosticar, contener y mitigar los efectos de la pandemia del COVID – 19; **vi) decreto** 058 de 24 de marzo de 2020 mediante el cual adopto el decreto 461 de 22 de marzo de 2020, del orden nacional el cual autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para que lleven a cabo la reorientación de las rentas y la reducción de trífases de impuestos territoriales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto presidencial 417 de 2020; y **vii) se** precisó que el municipio requería de recursos presupuestales para atender las necesidad en materia de prevención y atención con ocasión del Coronavirus.

Con fundamento en lo anterior, se tomaron las siguientes medidas:

- ✚ Se dispuso contracreditar afectándose el presupuesto de gastos del municipio de la vigencia fiscal 2020, en la suma de \$75.000.000 (nombre rubro presupuestal: -inversión; -ambiental; -conservación de micro cuencas que abastecen el acueducto, protección de fuentes y restauración de dichas cuencas; - conservación de microcuencas que abastecen el acueducto, protección de fuentes y reforestación de dichas cuencas.
- ✚ Acreditar los recursos afectados antes descritos, del presupuesto general de gastos del municipio de la vigencia fiscal 2020 (detalle: - gastos, - gastos de inversión social, - prevención y atención de desastres; - adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres;- ayudas humanitarias en situación declarada de desastres; -contratación del servicio).
- ✚ Ordenó además, a la Tesorería Municipal efectuar los registros contables presupuestales e imputaciones en los respectivos libros a que haya lugar, dentro del manejo presupuestal; así como realizar los ajustes al Programa Anual Mensualizado de Caja –PAC-.
- ✚ Y dispuso además, la remisión al ente de control, de los actos administrativos mediante los cuales se hacen las modificaciones del presupuesto.

Existiendo claridad, en cuanto a los aspectos general del acto objeto de control, pasará la Sala Plena a revisar lo atinente a los aspectos *formales*, tales como la competencia y la motivación del acto objeto de control. Y seguidamente se analizarán aspectos *materiales*, en el cual se

<sup>6</sup>“DECRETO 060 DE 25 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA “Por el cual se hace una modificación al presupuesto de gastos del municipio de Buenavista de la vigencia 2020, en atención al Decreto Nacional N° 461 de marzo 22 de 2020”

<sup>7</sup> 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

Acto objeto de control: **DECRETO 060 DE 25 DE MARZO DE 2020 proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA** "Por el cual se hace una modificación al presupuesto de gastos del municipio de Buenavista de la vigencia 2020, en atención al Decreto Nacional N° 461 de marzo 22 de 2020"

revisará la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar la situación, y la proporcionalidad de sus disposiciones.<sup>8</sup>

### 3.5. De los requisitos de forma

En lo tocante a la **competencia**, se encuentra que el Decreto 060 de 25 de marzo de 2020, mediante el cual se *hace una modificación al presupuesto de gastos del municipio de Buenavista de la vigencia 2020, en atención al Decreto Nacional N° 461 de marzo 22 de 2020*; fue proferido por el Alcalde de Buenavista - Córdoba, en quien conforme lo regulado en el artículo 314<sup>9</sup> de la Carta Magna, recae la representación legal del ente territorial, por lo que tiene dentro de sus atribuciones, entre otras, la de dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones, y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto (artículo 315 ibídem); y se ejerce las facultades establecidas en el literal g) numeral 1 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994<sup>10</sup>.

Cabe señalar también, que el acto objeto de control está conforme con el artículo 1 del Decreto 461 del 2020, a partir del cual se advierte que se faculta al ejecutivo municipal para que reoriente las rentas de destinación específica con el fin de atender 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, como evidencia esta Corporación se hizo por parte del Alcalde de Buenavista con la expedición del Decreto 060 de 2020<sup>11</sup>.

De otro lado, en lo que concierne a la **motivación, objeto, causa**, se encuentra que también se satisface dicha exigencia teniendo en cuenta que en la parte considerativa del citado acto, se invocan con claridad los fundamentos jurídicos tales como el artículo 315 de la Constitución, y el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020; y además se **justifica** la expedición del acto, **i)** en atención a que se declaró la emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020; **ii)** en la expedición del Decreto Legislativo 461 de marzo 22 de 2020; **iii)** se precisa que se declaró en el municipio la urgencia manifiesta y calamidad pública, con el fin de adoptar de manera inmediata las medidas necesarias tendientes a prevenir, identificar, diagnosticar, contener y mitigar los efectos de la pandemia del COVID – 19; y así mismo se dejó sentado que se realizó la liquidación del presupuesto de rentas y gastos para la vigencia fiscal 2020; **iv)** justificando la necesidad de recursos presupuestales para tratar los asuntos de prevención y atención relacionados con el Covid-19.

De igual modo, debe señalarse que el acto controlado cumple con los elementos formales de los actos administrativos, esto es contiene: "i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-

<sup>8</sup> Esto conforme la mentada sentencia proferida por el Alto Tribunal el 11 de mayo de 2020.

<sup>9</sup> "Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente: > En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.(...)"

<sup>10</sup> Los apartes citados consagran: **ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** "Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes".

<sup>11</sup> **Decreto 461 de 2020. Artículo 1.** "Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

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

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

*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 resolutive y vi) vigencia.”<sup>12</sup>*

### **3.6. De los aspectos materiales**

#### **3.6.1. De la conexidad del acto objeto de control, con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado, y con los decretos legislativos que lo desarrollan**

Así entonces, corresponde establecer si existe una correlación entre el Decreto 060 de 25 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde de Buenavista - Córdoba, con el cual se tomaron medidas en materia presupuestal, y las razones que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica el pasado 17 de marzo de 2020, así como con decretos legislativos expedidos para conjurar la situación, concretamente el Decreto Legislativo 461 de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Se observa entonces que el Decreto Legislativo 441 de 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 de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020; y en el cual se dispone:

**“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.

(...)

---

<sup>12</sup> Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 15 de octubre de 2013, radicado 1001-03-15-000-2010-00390-00, Consejero Ponente Marco Antonio Velilla.

Acto objeto de control: **DECRETO 060 DE 25 DE MARZO DE 2020** proferido por el **ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA** "Por el cual se hace una modificación al presupuesto de gastos del municipio de Buenavista de la vigencia 2020, en atención al Decreto Nacional N° 461 de marzo 22 de 2020"

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

Ahora bien, realizado el correspondiente análisis del Decreto 060 de 2020, encuentra esta Corporación, que dicho acto administrativo desarrolla parte del decreto legislativo 461 de 2020, en tanto con el mismo se reorientan recursos para atender los efectos causados por el Coronavirus en su territorio; tomándose como medidas las contracreditar afectándose el presupuesto de gastos del municipio de la vigencia fiscal 2020, y acreditar los mismos para atención y prevención de desastres, adquisición de bienes e insumos para la atención de la población afectada por desastres y ayuda humanitaria en casos de declaración de desastres; ordenando además los ajustes al Programa Anual Mensualizado de Caja –PAC-.

Bajo ese entendido, para la Sala el mentado decreto municipal guarda total relación con los motivos que dieron origen al acto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecología a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, así como con el Decreto Legislativo 461 de 2020, sin que se vislumbre que se exceda la competencia más allá de lo establecido en los anteriores, de manera que responde a la actual situación que atraviesa el país con ocasión de la propagación del virus; así como se centra en lo relacionado con la reorientación de recursos para atender la emergencia causada por el Covid 19; sin trasgresión a los decretos legislativos, ni los preceptos y/o normas superiores en los que se fundamenta, y sin que se advierta por parte de esta Corporación, que se incurra en la prohibición contenida en el parágrafo 2 del artículo 1 del Decreto Presidencial 461 de 2020<sup>13</sup>.

Además, respecto a los artículos tercero y cuarto del decreto municipal objeto de estudio, se encuentra que las ordenes de efectuar los registros contables y los ajustes al Programa Anual Mensualizado de Caja –PAC-, no representa ilegalidad alguna, pues aunque ello no fue tratado en el decreto legislativo que desarrolla, lo cierto es que está contemplado en los artículos 71<sup>14</sup> y 73<sup>15</sup> del Decreto 111 de 1996<sup>16</sup>, por lo que no representan trasgresión alguna.

<sup>13</sup> **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.

<sup>14</sup> **ARTICULO 71.** Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.

<sup>15</sup> La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC.

Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.

El Programa Anual de Caja estará clasificado en la forma que establezca el Gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, con la asesoría de la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el Confis. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese periodo.

Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en las metas financieras establecidas por el Confis. Esta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución.

Igualmente, se podrán reducir las apropiaciones cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC o cuando el comportamiento de ingresos o las condiciones macroeconómicas así lo exijan.

Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que hace referencia el artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionados, sólo se incluirán en el Programa Anual de Caja PAC, cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el Confis mientras se perfeccionan los contratos de empréstito.

El Gobierno reglamentará la materia (Ley 38/89, artículo 55. Ley 179/94, artículo 32. Ley 225/95, artículos 14 y 33).

<sup>16</sup> 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.

Además, se encuentra que la fecha dispuesta a partir de la cual rige el decreto objeto de estudio, hace parte de la estructura del acto administrativo correspondiente a la vigencia<sup>17</sup>, por lo cual no comporta ilegalidad alguna; y respecto a la remisión de copia de los actos al ente de control, si bien como lo menciona el Agente del Ministerio Público, ello no hace parte del decreto legislativo 461 de 2020, lo cierto es que tal disposición no representa ilegalidad alguna.

### **3.6.2. De la proporcionalidad, necesidad y finalidad de las medidas adoptadas en el acto objeto de control**

En lo que concierne a este requisito, estima la Sala que las medidas tomadas por el Alcalde de Buenavista en el Decreto 060 de 25 de marzo de 2020, resultan idóneas, necesarias y proporcionales, con los antecedentes fácticos que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la propagación del Covid – 19 el cual ha impactado negativamente no solo el plano nacional sino internacional, lo que ha exigido de las distintas autoridades la toma de las medidas correspondientes, y que para el caso, como se ha dicho, guardan total relación con el Decreto Legislativo 461 de 20 de marzo de 2020, que autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la emergencia declarada con Decreto 417 de 2020; lo cual no tiene otra finalidad que garantizar el acceso y disponibilidad de recursos para atender como se dijo, los efectos causados por el Coronavirus que son de público conocimiento.

Finalmente, es menester destacar que la decisión que se profiere, tiene los efectos de cosa juzgada relativa, esto es, únicamente en cuanto a los aspectos analizados y decididos en la misma.

### **3.7. Decisión**

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará ajustado el Decreto 060 de 25 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Buenavista – Córdoba *“Por el cual se hace una modificación al presupuesto de gastos del municipio de Buenavista de la vigencia 2020, en atención al Decreto Nacional N° 461 de marzo 22 de 2020”*; conforme lo expresado.

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

#### **F A L L A:**

**PRIMERO:** *Declarar* ajustado el Decreto 060 de 25 de marzo de 2020, *“Por el cual se hace una modificación al presupuesto de gastos del municipio de Buenavista de la vigencia 2020, en atención al Decreto Nacional N° 461 de marzo 22 de 2020”*; expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista - Córdoba, conforme lo expresado en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Buenavista y al señor Agente del Ministerio Público, y comuníquese de esta decisión en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

---

<sup>17</sup> Como lo describe la sentencia del Consejo de Estado de data 15 de octubre de 2013 *ibidem*.

Acto objeto de control: **DECRETO 060 DE 25 DE MARZO DE 2020** proferido por el **ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA** "Por el cual se hace una modificación al presupuesto de gastos del municipio de Buenavista de la vigencia 2020, en atención al Decreto Nacional N° 461 de marzo 22 de 2020"

**TERCERO: Ejecutoriada** esta decisión, **archívese** el expediente, previas las anotaciones de rigor.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA  
Magistrada



**DIVA CABRALES SOLANO**