



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
Sala Plena de Decisión

Magistrada Ponente: Dra. Nadia Patricia Benítez Vega

Montería, veinticinco (25) de junio del año dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Medio de control	Control inmediato de legalidad del Decreto No. 000193 de 20 de marzo de 2020, expedido por el gobernador del Departamento de Córdoba
Radicación	23.001.23.33.000-2020-00154-00

I. ASUNTO

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a proferir sentencia de única instancia dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 000193 de 20 de marzo de 2020, expedido por el gobernador del Departamento de Córdoba, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

II. ANTECEDENTES

2.1 ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

El Decreto No. 000193 de 20 de marzo de 2020¹, “*Por medio del cual se efectúan modificaciones al presupuesto de la actual vigencia fiscal*”, expedido por el gobernador del Departamento de Córdoba.

En el citado acto administrativo el gobernador adopta las siguientes decisiones: **i)** Efectúa contra crédito en el presupuesto de gastos del Departamento de Córdoba de la vigencia 2020, por la suma de cuatro mil ochocientos noventa y nueve millones setenta y tres mil trescientos setenta y siete pesos (\$4,899.073.377); **ii)** Efectúa créditos del presupuesto de gastos del Departamento de Córdoba de la vigencia 2020, por la suma de cuatro mil ochocientos noventa y nueve millones setenta y tres mil trescientos setenta y siete pesos (\$4,899.073.377); **iii)** Ordena remitir copia del acto administrativo expedido a la Secretaría de Hacienda para el trámite respectivo; y por último, **iv)** Dispone que el decreto rige a partir de su expedición.

Para proferir el acto administrativo objeto de estudio, el gobernador acudió al ejercicio de las facultades conferidas en la Ordenanza 09 de 2006 (Estatuto Orgánico de Presupuesto del Departamento) y la Ordenanza 15 de 2019. Además, como fundamento de las determinaciones adoptadas en la parte considerativa hizo referencia a la Ordenanza 12 del 15 de noviembre de 2019, relativa al presupuesto de ingresos y gastos del Departamento de Córdoba para la vigencia fiscal 2020; al Decreto 0813 de 30 de diciembre de 2019, por el cual se liquida el presupuesto de ingresos y gastos del Departamento de Córdoba para la vigencia 2020; a la Ordenanza 15 de 24 de diciembre de 2019, en la cual la Asamblea Departamental faculta al gobernador para hacer modificaciones al presupuesto de la

¹ Ver en expediente digital folios 2 a 3

vigencia 2020; el Decreto 00109 del 11 de febrero de 2020, emanado de la Gobernación de Córdoba que autorizó traslados presupuestales con ingresos corrientes de libre destinación para la compra de silo como apoyo a pequeños productores afectados por la sequía. También se refiere a la emergencia social y económica declarada por el Gobierno Nacional y al Decreto 440 de 2020 *“por el cual se adoptan medidas de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID-19”* en apoyo a la población del departamento para apropiar recursos destinados a la ayuda humanitaria para contrarrestar la emergencia social derivada de la pandemia del COVID-19 y el oficio DAP-0210 del 20 de marzo de 2020, emanado del Departamento Administrativo de Planeación en el que emite concepto técnico favorable para la modificación presupuestal.

III. TRAMITE PROCESAL

3.1 ADMISIÓN

El medio de control fue admitido por auto fechado 15 de abril del año 2020², ordenándose la notificación al gobernador de Córdoba, para que si lo consideraba oportuno interviniera dentro trámite, se ordenó la notificación al señor agente del Ministerio Público. Igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del art. 185 del CPACA, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso para que cualquier ciudadano pudiera intervenir.

También se solicitó a la Gobernación del Departamento de Córdoba que rindiera un informe detallado sobre los antecedentes administrativos del Decreto No. 000193 de 20 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se efectúan modificaciones al presupuesto de la actual vigencia fiscal”*.

3.2 INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD EMISORA DEL ACTO ADMINISTRATIVO³

La Gobernación de Córdoba rindió informe reseñando las determinaciones adoptadas por el Gobierno nacional en torno a la pandemia generada por el coronavirus Covid-19, tales como la expedición de las Resoluciones 380 y 385 del Ministerio de Salud y Protección Social y del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, también se refiere a la expedición de los Decretos 00191 y 0192 de marzo de 2020 emanados de la Gobernación de Córdoba, mediante los cuales se declara la urgencia manifiesta y la calamidad pública, respectivamente.

Manifiesta que el secretario del Interior mediante solicitud de certificado N° 549 de 20 de marzo de 2020, requirió la expedición de certificado de disponibilidad presupuestal para amparar ayuda humanitaria por valor de \$5.000.000.000 y como quiera que no existían esos recursos en el rubro de emergencia y desastres, se procedió a realizar las modificaciones presupuestales correspondientes mediante contra créditos y créditos necesarios de ingresos corrientes de libre destinación y libres de afectación, para amparar la solicitud de certificado presupuestal, de donde resulta la expedición del Decreto 000193 de 20 de marzo de 2020.

² Ver en expediente digital folios 8 al 10

³ Ver en expediente digital folios 13 al 17

3.3 CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 124 Judicial II para Asuntos Administrativos⁴ conceptuó que con fundamento en la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4 de la Constitución Nacional, debe inaplicarse por inconstitucional la Ordenanza 15 del 24 de diciembre de 2019, expedida por la Asamblea Departamental, y como consecuencia de ello, declararse la ilegalidad del Decreto 193 del 20 de marzo de 2020, expedido por el gobernador del Departamento de Córdoba.

Sostiene que los mandatarios locales no se encuentran facultados para asumir las competencias de la respectiva corporación de elección popular en temas presupuestales, esto es, no les está permitido efectuar modificaciones al presupuesto, de manera que necesitan habilitación excepcional del Presidente de la República, vía decreto legislativo, para realizar acciones de este talante, tal y como en el marco del estado de excepción declarado por el Decreto 417 de marzo de 2020 se efectuó, específicamente con la expedición de los Decretos Legislativos 461 de marzo de 2020 y 512 de abril de 2020, mediante los cuales se permite que los alcaldes y gobernadores reorienten las rentas de destinación específica y realicen adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, respectivamente. Resalta que cuando la corporación administrativa – Asamblea o Concejo- facultan a través de ordenanzas o acuerdos a gobernadores y alcaldes, según corresponda, para realizar modificaciones a los presupuestos de la entidad, tales actos administrativos y las facultades en ellos contenidas son abiertamente *inconstitucionales* por manifiesta infracción del artículo 345 Superior.

Indica que en los movimientos presupuestales es distinto hablar de traslados presupuestales internos (parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993) y modificaciones presupuestales, pues los primeros no requieren autorización de la Asamblea, y son una modalidad de movimiento presupuestal, consistentes en aumentar una partida (crédito) disminuyendo otra (contra crédito), sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, es decir sólo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto; a su turno, estamos ante una modificación presupuestal que es competencia de la corporación de elección popular cuando cualquiera de las tres secciones del presupuesto de gastos aludidas (inversión, funcionamiento y servicio de la deuda) llegare a sufrir alteración en su monto global.

En el caso concreto, explica que el gobernador del Departamento de Córdoba realizó modificaciones al presupuesto del departamento por valor de \$4,899,073,377,00 y con tal propósito fueron contra creditados recursos de varios rubros del presupuesto de gastos, los cuales fueron acreditados a dos rubros denominados encadenamientos productivos y manejo de emergencias y desastres, pudiendo apreciarse sin mayor hesitación que no se trató de un traslado presupuestal interno, sino de una modificación presupuestal, como lo informó la Secretaria de Hacienda Departamental con ocasión del informe rendido. En efecto, resultaron alterados los montos de las partidas totales de inversión y funcionamiento, lo que implica necesariamente una modificación al presupuesto de la vigencia fiscal 2020, adoptado por la Asamblea Departamental a través de la Ordenanza 12 de 2019.

Considera el Ministerio Público que la disposición revisada está viciada de nulidad en la medida que el gobernador de Córdoba actuó sin competencia material. Reitera que las

⁴ Ver en expediente digital folios 18 a 26.

modificaciones a los presupuestos departamentales son competencia reservada por el Constituyente a las Asambleas. Si bien el legislador excepcional facultó en tal sentido a los gobernadores, a través del Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020, dicha norma es *posterior* al acto revisado, proferido en fecha 20 de marzo de 2020.

3.4 INTERVENCIONES

Dentro del trámite procesal no se presentaron intervenciones.

IV. CONSIDERACIONES

4.1 COMPETENCIA

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan «*conocer 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 que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales*⁵».

A efectos de desatar el asunto corresponde al Tribunal estudiar lo siguiente: i) Estados de excepción y generalidades del control inmediato de legalidad, ii) Presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y iii) Conclusiones.

4.2. ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y CONTROL INMEDIADO DE LEGALIDAD

La Constitución Política de 1991 faculta al presidente de la república para que con la firma de todos los ministros pueda declarar de forma reglada, excepcional y limitada, tres tipos de **estados de excepción** a saber: i) guerra exterior, ii) conmoción interior y iii) emergencia económica, social y ecológica⁶; en este último evento, la declaratoria responde a situaciones fácticas que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, que en todo caso deben ser distintas a las que provocan los estados de excepción por «*guerra exterior o por conmoción interior*».

En vigencia de los estados de excepción, el Gobierno Nacional se encuentra facultado para proferir los «*decretos legislativos*»⁷ que considere necesarios para superar la situación que

⁵ El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”, dispone: “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un **control inmediato de legalidad**, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

De igual forma, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 regula el control inmediato de legalidad.

⁶ Artículo 212, 213 y 215 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 46 a 50 de la Ley 137 de 1994.

⁷ Según el artículo 215 de la Constitución: «... Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el **Estado de Emergencia**, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. (...)

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

originó dicho estado, los cuales pueden incluso suspender las leyes que resulten incompatibles.

Por su parte, el control inmediato de legalidad⁸ se realiza por la jurisdicción contencioso administrativa respecto actuaciones administrativas –*acto administrativo, circular, disposición, medida, etc.*- de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa (*potestad reglamentaria*) que constituyan el **desarrollo de los Decretos Legislativos** expedidos durante los Estados de Excepción. Y el examen de legalidad se efectúa «*mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción*»⁹.

Este control se concibe como una limitación al poder de las autoridades administrativas emisoras de actos administrativos durante los estados de excepción, y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de dichos estados de excepción.

Por último, vale rememorar que el presidente de la república puede expedir diferentes tipos de decretos, así:

i) **Decretos reglamentarios:** Se expiden por el ejecutivo nacional como suprema autoridad administrativa en ejercicio de la potestad reglamentaria¹⁰ consagrada en el artículo 189 numeral 11¹¹ de la Constitución Política¹². La norma citada consagra una cláusula general

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

(...)

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento».

⁸ El Consejo de Estado identifica como elementos característicos del control inmediato de legalidad los siguientes: a) Que se realiza dentro de un verdadero **proceso judicial**, pues lo adelanta una autoridad jurisdiccional como lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, y se decide mediante sentencia judicial; b) Es **inmediato o automático**, c) El ejercicio jurisdiccional del control no suspende la ejecución del acto administrativo; d) La falta de publicación no impide que el acto administrativo sea pasible del control; e) Es **integral** frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen; f) Es **compatible** con el ejercicio de los medios de control de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad; g) Es un control **participativo** porque los ciudadanos pueden intervenir sentando su posición sobre la legalidad del acto administrativo objeto de control; y por último h) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a **cosa juzgada relativa** en tanto abarca el bloque normativo que sirve de contexto y el fundamento del acto administrativo general de que se trate.

⁹ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, decisión de 5 de marzo de 2012, Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

¹⁰ La **potestad reglamentaria** es la facultad constitucional atribuida de manera **permanente** a algunas **autoridades** para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida **ejecución de la ley**, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados.

Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

¹¹ **Constitución Política “Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

¹² La Corte Constitucional en **Sentencia C-066 de 1999** expresa:

de competencia reglamentaria de la ley, es decir, que se puede ejercer sobre todas las leyes, mediante decretos, órdenes y resoluciones.

ii) **Decretos con fuerza de ley o decretos extraordinarios**¹³: Son aquellos proferidos con fundamento en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia¹⁴. De esta manera, el Congreso de la República otorga facultades *pro tempore* al ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. En esta categoría se puede encuadrar también el decreto que expide el Gobierno para poner en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas cuando el Congreso no lo aprueba en el término consignado en el artículo 341¹⁵ superior.

iii) **Decretos legislativos**: Son los que expide el presidente de la república tanto para declarar el estado de excepción previsto en los artículos 212 a 215 de la Carta, como para desarrollar dicho estado, en virtud de las atribuciones legislativas de que queda revestido en forma excepcional por la declaratoria¹⁶.

De ahí que, con la expedición de los decretos legislativos¹⁷ se abre la competencia para que, desde el orden nacional, departamental y municipal en ejercicio de *funciones administrativas*, se profieran actos administrativos de carácter general que implementen o desarrollen dichos decretos los cuales serán pasibles del control inmediato de legalidad.

“La potestad reglamentaria para el efectivo cumplimiento de la ley corresponde al Presidente de la República, quien habrá de ejercerla mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para ello, lo que indica que no puede tal atribución que a él le asigna la Constitución desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado, pues esa potestad se atribuye al Presidente como suprema autoridad administrativa quien, desde luego, al ejercitarla habrá de expedir los decretos necesarios con la firma del Ministro del ramo respectivo. (...) se reitera ella corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional, quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución, lo que significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo, como lo hizo en el párrafo que aquí se analiza.”

¹³ Definidos por el Consejo de Estado en la sentencia de fecha 30 de julio de 2013, Radicado número: 11001-03-24-000-2005-00170-01 así: “Los decretos con fuerza de ley son aquellos expedidos por el Gobierno con base en la posibilidad que tiene el Congreso, conforme al artículo 150-10 Superior, para revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...) Igualmente, son decretos con fuerza de ley, según lo previsto en el artículo 341 de la Constitución Política, aquellos mediante los cuales el Gobierno pone en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas, si el Congreso no lo aprueba en un término de tres meses después de presentado.

¹⁴ **Constitución Política “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...).”**

¹⁵ **Constitución Política “Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. (...) Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.”**

¹⁶ Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de mayo de 2020, de radicación número: 11001-03-15-000-2020-01763-00(Ca)A, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

¹⁷ En sentencia C-802 de 2002, la Corte Constitucional refiriéndose al estado de conmoción interior, precisó lo siguiente: “(...) la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales.”

4.3. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Precisado lo anterior, es necesario recordar los presupuestos que determinan la procedencia del control inmediato de legalidad según la jurisprudencia. En ese sentido, se requiere que la determinación adoptada verse sobre: a) actos administrativos de contenido general, b) deben ser dictados en ejercicio de la función administrativa, y c) con el fin de desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

4.4. CONCLUSIONES

En este caso se procederá a realizar el análisis sobre el cumplimiento de los presupuestos antes mencionados con relación al Decreto No. 000193 de 20 de marzo de 2020, expedido por el gobernador del Departamento de Córdoba, de la siguiente manera:

i) El Decreto No. 000193 de 20 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se efectúan modificaciones al presupuesto de la actual vigencia fiscal”*, constituye un «acto administrativo de contenido **general**¹⁸», en tanto crea una situación jurídica objetiva, abstracta e impersonal. De tal manera que, dicho acto no se relaciona directamente con personas determinadas o determinables.

ii) Respecto del segundo presupuesto (ser dictado por una autoridad administrativa) se tiene que el acto bajo examen fue expedido por el gobernador del Departamento de Córdoba¹⁹, en ejercicio de la **función administrativa**²⁰, por lo cual este presupuesto también se cumple.

iii) En torno a que el decreto desarrolle o implemente **decretos legislativos**, la Sala advierte que, a diferencia de lo que sostiene el Agente del Ministerio Público, este presupuesto no se cumple, como se procede a explicar:

El Decreto No. 000193 de 20 de marzo de 2020, fue expedido por la autoridad departamental con el propósito principal de realizar una modificación al presupuesto de gastos del Departamento de Córdoba mediante créditos y contra créditos, por valor de \$4,899.073.377. En consecuencia, se contracreditaron los rubros correspondientes a *“Prima de Antigüedad; Eventos culturales artísticos, folclóricos, lúdicos y festivos; Vivienda de interés prioritario para ahorradores (VIPA); Educación, prevención y seguridad vial para el respeto a la vida; Mejoramiento vial; Actualización Tecnológica de la Gobernación de Córdoba; Programa y Sistema de Gestión Documental de la Gobernación de Córdoba; Programa de Bienestar social y Plan de incentivos de la Gobernación de Córdoba; Rendición de Cuentas y Estrategias de comunicación y Divulgación de Información de*

¹⁸ La Corte Constitucional en Sentencia **C-620/04** define los actos administrativos generales como aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

¹⁹ **Artículo 305** de la Constitución Política de Colombia: Son atribuciones del gobernador:(...) 2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.”

²⁰ Entendiendo la **función administrativa** como la actividad continua y permanente mediante la cual se ejecuta la ley para satisfacer las necesidades estatales consagradas en términos generales en el artículo 2 constitucional.

Vale recordar que según el **artículo 2** de la **Constitución Política**, son fines esenciales del Estado: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Gestión Pública de la Gobernación de Córdoba; Actualización del Manual de Funciones y de Competencias Laborales de la Gobernación de Córdoba; y Eficiencia y eficacia administrativa y financiera”, efectuándose créditos presupuestales de gastos departamentales para la vigencia 2020, por la misma suma distribuida en los emolumentos denominados “Encadenamientos Productivos” y “Manejo de Emergencias y Desastres”.

Es así como el gobernador desarrolló en el Departamento de Córdoba las facultades establecidas primordialmente en la Ordenanza 15 de 24 de diciembre de 2019, emanada de la Asamblea Departamental “*por el cual se conceden facultades pro tempore al gobernador del Departamento de Córdoba para contratar y realizar modificaciones al presupuesto de la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020*”²¹ y el Decreto 00109 del 11 de febrero de 2020, que autorizó traslados presupuestales con ingresos corrientes de libre destinación para la compra de silo como apoyo a pequeños productores afectados por la sequía.

El decreto examinado también se refiere a la emergencia social y económica declarada por el gobierno nacional y al Decreto Legislativo 440 de 2020 “*por el cual se adoptan medidas de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID-19*” al señalar la necesidad de apoyar a la población del departamento lo cual requiere apropiar recursos destinados a la ayuda humanitaria para contrarrestar la emergencia social derivada de la pandemia del coronavirus Covid-19 y al oficio DAP-0210 del 20 de marzo de 2020 emanado del Departamento Administrativo de Planeación, en el que emite concepto técnico favorable para la modificación presupuestal.

Y como quiera que en el acto administrativo bajo estudio “*se efectúan modificaciones al presupuesto de la actual vigencia fiscal*”, resulta pertinente recordar que las facultades para modificar el presupuesto a nivel departamental, por mandato constitucional reposa en cabeza de la Asamblea Departamental²², siendo esta una potestad restrictiva de esa corporación²³.

Ahora, para determinar si el acto administrativo estudiado desarrolla o implementa decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, la Sala observa que este cita únicamente el **Decreto 440 de 22 de marzo de 2020**, “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19*”, el cual por ser expedido en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 de 2020”, tiene el carácter de *decreto legislativo*²⁴.

²¹ La cual puede ser visualizada en el link https://asamblea-cordoba.gov.co/ano-2019/#ordenanza_15_de_2019

²² Dicha atribución se enlista en la norma superior, en el siguiente tenor literal “**Artículo 300.** *Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...) 5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.*”

²³ Así lo preceptúa la Constitución Política de Colombia en su **Artículo 345** “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Veinticinco, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, providencia del 18 de mayo de 2020, de radicación número: 11001-03-15-000-2020-01827-00

No obstante, contrario a lo que sostiene el Ministerio Público, la Sala Plena considera que si bien el acto administrativo objeto de control menciona como fundamento dentro de sus consideraciones al citado Decreto legislativo 440, lo cierto es que ninguna de las medidas adoptadas en el decreto enjuiciado implementa las determinaciones dictaminadas por el presidente en dicho decreto 440.

En efecto, basta revisar el contenido del Decreto Legislativo 440 de marzo de 2020, para verificar que este adopta medidas tendientes a autorizar la celebración de audiencias públicas en procedimientos de selección contractual y en procedimientos sancionatorios con la utilización de medios electrónicos; permite que se adopten determinaciones tendientes a la suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura, da instrucciones de utilización de los instrumentos de agregación de demanda, establece mecanismos de agregación de demanda de excepción, la adquisición de grandes superficies, da por comprobado el hecho que da lugar a declarar la «urgencia manifiesta» para efectuar contratación de urgencia, permite la adición y modificación de contratos estatales, establece el procedimiento para el pago de contratistas del Estado y autoriza al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para celebrar contratos para la adquisición de bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia.

Ahora bien, en materia presupuestal el ejecutivo nacional profirió los Decretos Legislativos 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 el Decreto 512 de 24 de abril del corriente *“Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, los cuales facultan a los mandatarios territoriales para reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, igualmente se faculta a los gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslado y demás operaciones presupuestales, todo esto con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción.

Sin embargo, basta revisar la fecha de expedición del acto administrativo objeto de control, *20 de marzo de 2020*, para constatar que el decreto departamental se profirió con *anterioridad* a los decretos legislativos en los que se faculta al ejecutivo territorial para realizar las modificaciones presupuestales contenidas en el Decreto No. 000193 de 20 de marzo de 2020.

En ese orden de ideas, es evidente que el decreto ejecutivo departamental analizado no desarrolla ni implementa ningún decreto legislativo, más bien desarrolla fundamentalmente la Ordenanza 15 del 24 de diciembre de 2019, en cuyo artículo segundo se faculta al gobernador para hacer las modificaciones presupuestales de la vigencia 2020 que se requieran, artículo respecto de la cual el Ministerio Público solicita se inaplique la ordenanza por inconstitucional por infracción directa al artículo 345 superior. No obstante, como ya se dijo, el acto objeto de control no cumple con el tercer presupuesto que habilita competencia a esta corporación, en razón a que las facultades ejercidas para proferir dicho decreto son ordinarias; en consecuencia, la legalidad o validez debe ser estudiada a través de otro medio de control.

Corolario, como el decreto objeto de estudio no desarrolla ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, este no es susceptible de examen a través del control inmediato de legalidad asignado a esta jurisdicción, recuérdese que “ ... *cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha **declaratoria**, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales. En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que **desarrollan** la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional.*”²⁵.

De acuerdo con lo analizado no se cumple con uno de los presupuestos de procedencia del medio de control, en tanto el Decreto No. 000193 de 20 de marzo de 2020, no desarrolla ningún decreto legislativo expedido durante el estado de excepción. Por consiguiente, deviene la improcedencia del mismo.

Finalmente, se resalta que lo decidido en esta providencia no tiene el carácter de cosa juzgada pues el acto administrativo en cuestión es pasible de control judicial ante esta jurisdicción, conforme lo estatuido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

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,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 000193 de 20 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se efectúan modificaciones al presupuesto de la actual vigencia fiscal*”, expedido por el gobernador del Departamento de Córdoba, por los motivos expuestos en es esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el Decreto No. 000193 de 20 de marzo de 2020, proceden los medios de control previstos en la ley.

TERCERO: Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al gobernador del Departamento de Córdoba y al señor agente del Ministerio Público, y comunicar esta

²⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 18 Especial de Decisión, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López Bogotá, D.C., proveído de 16 de Junio de 2020 de radicación número: 11001-03-15-000-2020-02522-00(Ca)A

decisión en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

CUARTO: Cumplido el término de ejecutoria, ARCHIVAR el expediente sin necesidad de nuevo auto que lo ordene.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Honorables Magistrados,



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada



LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado



PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado