



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA Sala Plena de Decisión

Magistrada Ponente: Dra. Nadia Patricia Benítez Vega

Montería, dos (2) de julio del año dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Medio de control	Control inmediato de legalidad del Decreto No. 0163 de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Montería, Córdoba
Radicación	23.001.23.33.000-2020-00226-00

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. 0163 de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Montería, 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 0163 del 24 de marzo de 2020¹, *“Por medio del cual se adicionan unos recursos provenientes de Mayor Valor de Recaudo 2019 y Rendimientos Financieros 2019, al Presupuesto General del Municipio vigencia fiscal 2020 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el alcalde del Municipio de Montería - Córdoba.

En el citado acto administrativo el alcalde adopta las siguientes decisiones: **i)** Adiciona la suma de doce mil trescientos treinta y seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil doscientos quince con 46/100 MCTE (\$12.336.468.215,46), al presupuesto de ingresos, rentas y recursos de capital vigencia fiscal 2020; **ii)** Adiciona al presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020, la suma de doce mil trescientos treinta y seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil doscientos quince con 46/100 MCTE (\$12.336.468.215,46); **iii)** Ordena a la Secretaría de Hacienda para que proceda a efectuar los registros y anotaciones presupuestales de la vigencia

¹ Ver en expediente digital folios 2 a 6

2020 para cumplir con el acto administrativo expedido; **iv)** Ordena al área de recaudo y pago del municipio se efectúen las modificaciones al programa anual mensualizado de caja PAC, para darle cumplimiento a lo decretado; **v)** Ordena remitir el acto administrativo al Tribunal Administrativo de Córdoba en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; y por último **vi)** Dispone que el decreto rige a partir de su expedición.

Para proferir el acto administrativo objeto de estudio, el alcalde municipal acudió al ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 313-5 de la Constitución Política, así como a las facultades contenidas en el artículo 1 del Decreto 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 Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*.

Además, como fundamento de las determinaciones adoptadas en el Decreto No. 0163 de 2020, en la parte considerativa hizo referencia al Decreto 0158 de 2020 mediante el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Montería y el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República.

III. TRAMITE PROCESAL

3.1 ADMISIÓN

El medio de control fue admitido por auto fechado 28 de abril del año 2020², ordenándose la notificación al alcalde del Municipio de Montería, 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.

Se solicitó a la Alcaldía Municipal de Montería que rindiera un informe detallado sobre los antecedentes administrativos del Decreto 0163 de 2020, *“Por medio del cual se adicionan unos recursos provenientes de Mayor Valor de Recaudo 2019 y Rendimientos Financieros 2019, al Presupuesto General del Municipio vigencia fiscal 2020 y se dictan otras disposiciones”*

² Ver en expediente digital folios 7 al 9

De igual forma se requirió al ente emisor para que certificara con precisión, cual fue la fecha exacta de expedición del Decreto 0163 de 2020.

3.2 INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD EMISORA DEL ACTO ADMINISTRATIVO³

El alcalde del Municipio de Montería intervino sosteniendo que el Decreto objeto de control está revestido de legalidad en la medida que este se basó en la facultad de adición de recursos concedida por el Ejecutivo Nacional en el Decreto Legislativo 461 de 24 de marzo de 2020, en aras de contar con los recursos suficientes para adelantar las gestiones de atención y prevención de los efectos de la pandemia ocasionada por el Coronavirus COVID-19.

Señala que los recursos adicionados contaban con la disponibilidad suficiente de acuerdo a la certificación expedida por la Tesorería Municipal y que la adición consistió en la incorporación al presupuesto de la vigencia 2020, del superávit fiscal de las rentas de estampilla pro-adulto mayor, estampilla pro cultura y de ICLD, establecido en el cierre fiscal y financiero de la vigencia 2019.

Finalmente, el mandatario local precisó que la fecha de expedición del Decreto 0163 de 2020 corresponde al 24 de marzo, y que los antecedentes administrativos lo constituyen: el Decreto Municipal 0158 de 20 de marzo de 2020, el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 y la certificación de 24 de marzo de 2020 suscrita por la Tesorera General del municipio.

3.3 CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO⁴

El Procurador 124 Judicial II para Asuntos Administrativos conceptuó que el Decreto 0163 de 2020, dictado por el alcalde de Montería debe declararse ajustado a derecho. Sostiene que el acto estudiado cumple con los requisitos para ser objeto de revisión. Precisa 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 tiempos de paz o normalidad institucional, pero durante los estados de excepción se puede asignar competencias excepcionales a los alcaldes.

Al estudiar las determinaciones decretadas señala que se acredita que los recursos adicionados, obedecieron a un mayor recaudo advertido de la ejecución presupuestal del año fiscal 2019, así: ingresos corrientes de libre

³ Ver en expediente digital folios 12 al 32.

⁴ Ver en expediente digital folios 35 a 42.

destinación (ICLD), estampilla pro adulto mayor, estampilla pro cultura, para un total sub total de 10,062,176,267.27 y los restantes 2,274,291,948.19, correspondieron a los rendimientos financieros que tuvo cada uno de los recursos en mención.

Indica que los recursos adicionados en el presupuesto de rentas del municipio para la vigencia 2020, tuvieron como destino el presupuesto de inversión, sector “prevención y atención de desastres”, programa A.12.1 “Conocimiento del riesgo”, Subprograma A.12.1.1 “Gestión del riesgo”. La denominación del rubro de destino permite colegir que la reorientación presupuestal está conforme con la finalidad atribuida por la norma habilitante Decreto Legislativo 461 de 2020, es decir, adelantar 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”*.

Respecto de las demás ordenes decretadas en los artículos tercero, cuarto y quinto del acto administrativo estudiado, sostiene que las mismas se acompañan a las decisiones adoptadas por el ente territorial en ejercicio de las facultades dispuestas en el Decreto Legislativo *ibídem*.

3.4 INTERVENCIONES

Dentro del trámite procesal no se presentaron intervenciones.

IV. CONSIDERACIONES

4. COMPETENCIA

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011⁵, le 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 **“Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”

En este caso, el Decreto No. 0163 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Montería, Córdoba cumple con los presupuestos para que esta Corporación ejerza la competencia dispuesta en el precepto citado toda vez que:

1) El Decreto 0163 de 2020, *“Por medio del cual se adicionan unos recursos provenientes de Mayor Valor de Recaudo 2019 y Rendimientos Financieros 2019, al Presupuesto General del Municipio vigencia fiscal 2020 y se dictan otras disposiciones”*, constituye un *“acto administrativo de contenido general⁶”*, en tanto crea una situación jurídica objetiva, abstracta e impersonal. En ese sentido, dicho acto no se relaciona directamente con personas determinadas o determinables.

2) Fue dictado por una autoridad administrativa como lo es el alcalde Municipal de Montería⁷, en ejercicio de la **función administrativa⁸**, y

3) La finalidad fue ejecutar determinaciones tendientes a implementar el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020⁹, por medio del cual se desarrolla el Decreto **417** del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República de Colombia en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 superior y la ley 137 de 1994, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19.

En conclusión, teniendo en cuenta el artículo 151 numeral 14 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad del acto administrativo remitido por el Municipio de Montería.

⁶ 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.

⁷ **“Artículo 315** de la Constitución Política de Colombia: *Son atribuciones del alcalde:(...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.”*

⁸ 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”*.

⁹ *“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”***

Definida la procedencia del control inmediato de legalidad –CIL- del Decreto 0163 de 2020, corresponde estudiar: i) Los estados de excepción, ii) Las generalidades del control inmediato de legalidad, y iii) El control inmediato de legalidad del Decreto No. 0163 de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Montería – Córdoba.

4.1 LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

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 exterior¹⁰, ii) conmoción interior¹¹ y iii) emergencia económica, social y ecológica¹²; de este último, 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 que considere necesarios para superar la situación que originó dicho estado, lo cuales pueden incluso suspender las leyes que resulten incompatibles.

4.2 LAS GENERALIDADES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”, precisa que: *“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. 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 lo citado y advierte que, si el acto administrativo expedido no es enviado a la jurisdicción, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

¹⁰ Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 22 a 33 de la Ley 137 de 1994.

¹¹ Artículo 213 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 34 a 45 de la Ley 137 de 1994.

¹² Artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 46 a 50 de la Ley 137 de 1994.

De acuerdo con la línea jurisprudencial del Consejo de Estado¹³ se identifican como elementos característicos del control inmediato de legalidad: 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**, toda vez que la autoridad emisora del acto general que desarrolla un decreto legislativo debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide, esto es, no requiere demanda, incluso puede ser ejercido **de oficio** por la autoridad judicial, de conformidad a la disposición legal precitada; 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, además con él se examina la competencia de la autoridad emisora, la conexidad del acto con los motivos que obedecen a la declaratoria de estado de excepción; f) Es **compatible** con el ejercicio de los medios de control de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad; 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.

El control inmediato de legalidad se concibe entonces 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.

4.3 EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO NO. 0163 DE 2020

El control inmediato de legalidad del Decreto No. 0163 de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Montería – Córdoba se ejercerá en primera medida analizando los *aspectos formales* del acto administrativo objeto de control, y en segundo orden se verificarán sus *aspectos materiales*¹⁴ a fin de establecer

¹³ Ver sentencias del Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro, del 5 de marzo de 2012, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), y la sentencia del 11 de mayo de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-00944-00, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹⁴ De conformidad con el esquema propuesto por el Consejo de Estado en sentencia del 11 de mayo de 2020, dictada por la Sala Especial de Decisión Número 10, radicado 11001-03-15-000-2020-00944, Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez.

si incurre en cualquiera de las causales de anulación previstas en el artículo 137 del CPACA.

La confrontación se realizará con los decretos legislativos que le sirven de fuente (normas superiores en los que debe fundarse) y de manera general con la normativa que regula la materia de la que se ocupa. De igual manera, se analizará si la medida que contiene es proporcional y conexas con la situación que pretende conjurar.

4.3.1 ASPECTOS FORMALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

El Decreto No. 0163 de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Montería, se ajustó al artículo 315 numerales 1¹⁵ y 3¹⁶, en tanto a nivel territorial el alcalde es la *autoridad competente* para emitir actos administrativos de carácter general y ejercer la competencia para ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto¹⁷. Igualmente, se compagina con las facultades establecidas en el literal g) numeral 1 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994¹⁸.

Adicional, dicho acto administrativo se encuentra conforme con el artículo 1º del Decreto 461 del 2020, el cual faculta expresamente 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 en efecto se hizo en el decreto materia de control¹⁹.

¹⁵ Artículo 315. Son atribuciones del **alcalde**: “1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.”

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ Artículo 315 numeral 9 Superior

¹⁸ 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”.

¹⁹ **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 consejo 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”.

En cuanto al *objeto, causa, motivo y finalidad* como elementos esenciales de la expresión de la voluntad unilateral del acto administrativo emitido en ejercicio de la función administrativa, dichos presupuestos se cumplen a cabalidad y se concretan en la parte considerativa del Decreto No. 0163 de 2020, pues se exponen determinaciones fácticas y jurídicas con miras a conjurar la situación excepcional provocada por la pandemia del coronavirus COVID-19, a través de la incorporación a la vigencia actual, de recursos existentes y disponibles por mayor valor de recaudo y rendimientos financieros certificados por la Tesorería Municipal.

La determinación revisada se soporta entre otros fundamentos, en el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y en el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

El propósito esencial es incorporar recursos presupuestales destinados a la atención y prevención de las necesidades originadas en jurisdicción del Municipio de Montería en virtud de la crisis generada por la pandemia del Covid-19.

Por último, el decreto municipal cumple con los elementos formales de los actos administrativos, esto es, contiene: i) el encabezado, número y fecha, según el certificado de expedición suscrito por el alcalde y allegado en el decurso procesal, 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 resolutive y vi) vigencia y derogatorias.²⁰

4.3.2 ASPECTOS MATERIALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

4.3.2.1 CONEXIDAD CON EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, Y CON LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE LO DESARROLLAN.

En este aspecto se debe determinar si existe una relación de conexidad entre la decisión adoptada por el Municipio de Montería mediante la expedición del Decreto No. 0163 de 2020, objeto de control, el Estado de Excepción de Emergencia, Económica, Social y Ecológica decretado por el Presidente de la República, y el Decreto Legislativo 461 de 2020, esto es, si el decreto

²⁰ 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.

municipal tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con los aludidos decretos legislativos.

La declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se justificó en el Decreto 417 de 2020 *“por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 (...) la Ley 1122 de 2007 (...) Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993(...) y el Decreto 111 de 1996 (...), lo cual impuso al ejecutivo la necesidad de “recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”*

Y en lo que atañe a las determinaciones en materia presupuestal, el Gobierno nacional profirió el Decreto Legislativo 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 Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, facultando a los gobernadores y alcaldes para que sin que sea necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales, puedan reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar 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, sin que pueda extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política²¹.

En este caso, el decreto municipal objeto de control no solo menciona textualmente dentro de sus consideraciones que se fundamenta en el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, sino que además realmente lo desarrolla en la medida que:

i) En el artículo **primero**, adiciona la suma de doce mil trescientos treinta y seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil doscientos quince con 46/100 MCTE (\$12.336.468.215,46), al presupuesto de ingresos, rentas y recursos de capital vigencia fiscal 2020, monto que según certificación expedida por la Tesorera Municipal, referenciada y adjunta al acto administrativo objeto de

²¹ Ver artículo 1 Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020

estudio, proviene del mayor valor de recaudo de las fuentes del Municipio de Montería denominadas “ICLD, ESTAMPILLA PROCULTURA y ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR” por valor de diez mil sesenta y dos millones ciento setenta y seis mil doscientos sesenta y siete pesos con veintisiete centavos (\$10.062.176.267.27), esto al ser revisada la ejecución de ingresos a 31 de diciembre de 2019. A ese monto se le sumó los rendimientos generados en las fuentes ya citadas en la vigencia 2019, por valor de dos mil doscientos setenta y cuatro millones doscientos noventa y un mil novecientos cuarenta y ocho pesos con diecinueve centavos (\$2.274.291.948.19)²².

ii) En el artículo **segundo**, adiciona al presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020, la suma de doce mil trescientos treinta y seis millones cuatrocientos sesenta y ocho mil doscientos quince con 46/100 MCTE (\$12.336.468.215,46), destinados a las fuentes denominadas programa de atención y prevención proveniente del sector prevención y atención de desastres, del programa conocimiento del riesgo, y del subprograma gestión del riesgo.

Los movimientos presupuestales anotados se registraron para incorporar recursos y disponer de ellos con destino la atención y prevención de las necesidades originadas en jurisdicción del Municipio de Montería generada por el coronavirus Covid-19, sin que se avizore que el ente municipal incurriera en la prohibición contenida en el **parágrafo 2** del artículo 1 del Decreto Presidencial 461 de 2020²³.

En cuanto a las medidas decretadas en los **artículos tercero y cuarto** relativas a que la Secretaría de Hacienda proceda a efectuar los registros y anotaciones presupuestales de la vigencia 2020, y que el área de recaudo y pago del Municipio efectúe las modificaciones al programa anual mensualizado de caja PAC, se tiene que estas operan como consecuencia de los movimientos presupuestales realizados, en consecuencia, se encuentran ajustadas a derecho.

Adicionalmente, se observa que el decreto municipal guarda conformidad con los motivos que originaron la declaratoria de estado de excepción contenida en el Decreto Presidencial 417 de 2020, sin trasgresión a los decretos legislativos, ni los preceptos y/o normas superiores en los que se fundamenta.

Por último, las determinaciones contenidas en los artículos **quinto y sexto** correspondientes a ordenar la remisión del acto administrativo al Tribunal

²² “ICLD, ESTAMPILLA PROCULTURA y ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR”

²³ “**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.”

Administrativo de Córdoba y la fecha a partir de la cual rige el decreto, no comportan ilegalidad alguna, toda vez que la primera es una orden que se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y la segunda hace parte de la estructura del acto administrativo correspondiente a la vigencia²⁴.

4.3.2.1 PROPORCIONALIDAD

Para la Sala Plena el Decreto 0163 de 2020, *“Por medio del cual se adicionan unos recursos provenientes de Mayor Valor de Recaudo 2019 y Rendimientos Financieros 2019, al Presupuesto General del Municipio vigencia fiscal 2020 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Montería – Córdoba, cumple con el requisito de proporcionalidad toda vez que su contenido se armoniza con las medidas perseguidas por el Gobierno Nacional con la declaratoria del estado de excepción decretado y los decretos legislativos a través de los cuales lo desarrolla, en aras de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, para lo cual es necesario realizar los movimientos presupuestales a que haya lugar, en razón a la situación urgente y excepcional que debe atender el municipio.

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 que el Decreto 0163 de 2020, *“Por medio del cual se adicionan unos recursos provenientes de Mayor Valor de Recaudo 2019 y Rendimientos Financieros 2019, al Presupuesto General del Municipio vigencia fiscal 2020 y se dictan otras disposiciones”* expedido por el alcalde del Municipio de Montería - Córdoba se encuentra ajustado a derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Montería y al señor agente del Ministerio Público, y comunicar 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.

²⁴ Como lo describe la sentencia del Consejo de Estado de data 15 de octubre de 2013 *ibidem*.

TERCERO: 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