



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA

SALA PLENA

Magistrada Ponente: *Dra. Diva María Cabrales Solano*

Montería, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio de Control.	Control Inmediato de Legalidad
Radicación.	23.001.23.33.000.2020-00116-00
Demandante.	Municipio de Chimá
Demandando.	Decreto 036 del 24 de marzo de 2020

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Estando dentro del término previsto en el numeral 6to del Artículo 185 del CPACA y luego de haberse surtido el procedimiento previsto en la referida norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a ejercer mediante Sentencia de Única Instancia el Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto N°036 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Chimá.

I. ANTECEDENTES

1.1 Acto Sometido a Control.

El señor Alcalde del Municipio de Chimá mediante comunicación electrónica remitió a este Tribunal por conducto de la oficina judicial de la ciudad de Montería documento pdf contentivo de copia simple del Decreto 036 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se efectúan modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Chimá-Córdoba vigencia 2020”*

El texto del Decreto en mención es del siguiente tenor literal,

ALCALDIA MUNICIPAL DE CHIMÁ

Decreto No. 036

24 de marzo de 2020

“Por medio del cual se efectúan modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Chimá Córdoba, vigencia 2020”.

El alcalde del municipio de Chimá – Departamento de Córdoba

En uso de sus facultades constitucionales del artículo 315 numerales 1,3,9 y 10, legales artículo 91 literal D) numerales 1 y 5 Decreto 111, 1996, artículo 8° de la Ley 819/2003, Acuerdo N°006 de 2017 “Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal de Chimá”, Acuerdo N°006 del 10 de diciembre de 2019, y,

CONSIDERANDO

Que el día 31 de diciembre de 2019 el alcalde del municipio de Chimá, sancionó el Acuerdo 006 del 10 de diciembre de 2019 “Por el cual se expide el presupuesto de ingresos y gastos



del municipio para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020” por la suma de DIECIOCHO MIL SESENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS DIECISIETE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS MCTE (\$18.068.917.493).

Que mediante Decreto No 072 del 31 de diciembre de 2019, se realizó la liquidación del Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Gastos General del Municipio para la vigencia fiscal de 2020, por la suma de DIECIOCHO MIL SESENTA y OCHO MILLONES NOVECIENTOS DIECISEIS. MIL CUATROCIENTOS NOVENTA y TRES PESOS MCTE (\$18.068.917.493).

Que mediante Acuerdo No. 006 del 10 de diciembre de 2019, el concejo municipal en su artículo 29 faculta al alcalde para hacer las modificaciones que se requieran al presupuesto de la vigencia 2020, desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre de 2020. (...)

Que mediante Resolución 358 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declara la Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y adopta otras medidas para hacer frente al virus.

Que, de acuerdo con el artículo primero del Reglamento Sanitario Internacional, se considera emergencia de salud pública de importancia internacional, un evento extraordinario que:

- 1. Constituya un riesgo para la salud pública de otros estados a causa de la propagación intencional de una enfermedad*
- 2. Podría exigir una respuesta internacional coordinada.*

Que, de acuerdo con la OMS, existen suficientes evidencias para indicar que el Coronavirus se transmite de persona a persona, pudiendo traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados; la sintomatología suele ser inespecífica, con fiebre, escalofríos y dolor muscular, pero puede desencadenar en una neumonía grave, e incluso la muerte.

Que en la Resolución 358 del 12 de marzo de 2020 se resuelve que con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptarán medias y se dispondrán de las operaciones presupuétales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.

Que el Municipio de Chimá firmó Convenio Interadministrativo N°. 118-2020, celebrado entre el Departamento de Córdoba - Secretaría del Interior y Participación Ciudadana y los Municipios de Córdoba, cuyo objeto es la entrega de recursos destinados al suministro de mercados, como ayuda humanitaria para apoyar la emergencia social en el Departamento de Córdoba en atención a la pandemia del COVID-19, por valor de CIEN MILLONES DE PESOS MCTE (\$100.000.000,00), el cual tiene duración de quince (15) días, y se ampara



con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal Departamental N°380 del 20 de marzo de 2020.

Que se hace necesario adicionar al presupuesto de ingresos y gastos del municipio, los recursos del Convenio suscrito con la Gobernación de Córdoba para adelantar las acciones de entrega de cuatro mil mercados de \$25.000,00 c/u.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. Créense los rubros presupuestales de Ingreso y Gasto en el Presupuesto del Municipio de Chimá, según el siguiente detalle:

CODIGO	DESCRIPCIÓN
TI,B.1.2.1	Recursos del Convenio N°118-2020 –Gobernación de Córdoba-Ayuda humanitaria -Suministro de mercados
A.12.6.3	Ayuda Humanitaria para Apoyarla Emergencia Social

ARTICULO SEGUNDO: Adiciónese al presupuesto de ingresos del Municipio de Chimá, vigencia 2020, los recursos provenientes del Convenio N°. 118-2020, suscrito con la Gobernación de Córdoba, para la entrega de recursos destinados al suministro de mercados, como ayuda humanitaria para apoyar la emergencia social en el departamento de córdoba en atención a la pandemia del covid-19, por valor de CIENTO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$100.000.000,00), según el siguiente detalle:

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	CÓDIGORECURSO	DESCRIPCIÓN	VALOR
TI.B.1.2.1	Recursos del ConvenioN°118-2020Gobernación De Córdoba Ayuda humanitaria Suministro de mercados	510	Recursos del Convenio N 118-2020Gobernación de Córdoba-Ayuda humanitaria Suministro de mercados.	\$100.000.000
TOTAL ADICIÓN AL INGRESO 2020				\$100.000.000

ARTICULO TERCERO. De acuerdo al artículo anterior efectúese adición al presupuesto del Municipio de Chima, por la suma de CIENTO MILLONES DE PESOS MCTE (\$100.000,000,00), según el siguiente detalle:

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	CÓDIGORECURSO	DESCRIPCIÓN	VALOR
A.12.6.3	Ayuda humanitaria para atender la emergencia social	510	Recursos Convenio No. 118-2020 – Gobernación de Córdoba	\$100.000.000
TOTAL ADICIÓN AL GASTO 2020				\$100.000.000



ARTÍCULO CUARTO: ENVÍESE copia del presente decreto al profesional universitario de Presupuesto Municipal para los trámites pertinentes.

ARTICULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Dado en el Municipio de Chima a los veinticinco (24) días del mes de marzo de 2020

Firma el Alcalde Municipal.

Sin constancia de su publicación en gaceta.

1.2 De la Actuación Procesal Surtida.

Luego del reparto efectuado por la oficina judicial de Montería, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora por auto del 1 de abril hogaño avocó el conocimiento del asunto, dispuso la publicación de un aviso para informar a la comunidad la existencia del proceso para que los ciudadanos que a bien lo tuvieran se presentaran como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a control, es de resaltar que atendiendo a las actuales condiciones de aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia originada por el nuevo Coronavirus COVID-19 el aviso referido fue publicado de manera virtual en la página web de la rama judicial, así mismo, la señora ponente dispuso la notificación al señor agente del Ministerio Público y el traslado al mismo para que emitiera el concepto de rigor, la invitación a los expertos para que intervinieran en el trámite y finalmente el decreto de pruebas.

1.3 De las Intervenciones.

La Sala Plena se permite dejar constancia que dentro del presente trámite no hubo intervención de terceros como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a Control. Así mismo no hubo intervención de expertos en las materias relacionadas con el Decreto N°036 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Chimá.

1.4 De la Probanza obrante al plenario.

En el auto admisorio la señora magistrada sustanciadora dispuso oficiar al Municipio de Chimá que se sirva enviar al despacho de la Ponente copia del Acuerdo 006 del 10 de diciembre de 2019 emitido por el H. Concejo Municipal de Chimá, el cual fue aportado y hace parte del expediente digital levantado para el presente Medio de Control.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador 124 Judicial II, quien actuó como agente del Ministerio Publico dentro del presente trámite, emitió concepto de fondo solicitando a esta Sala Plena declarar la legalidad de la norma controlada. En su sentir el Acto bajo control cumple con los dos requisitos de procedencia del Control Inmediato de Legalidad, en tanto, se trata de un Acto



Administrativo General y responde al desarrollo de un decreto legislativo, concretamente el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República con fundamento en el artículo 215 Superior.

Con respecto del último requisito precisó el señor agente que la incorporación de recursos en los presupuestos municipales, producto de convenios de cofinanciación, es una facultad que tienen los alcaldes incluso en tiempos de normalidad, toda vez que así lo permite el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012. Esta es una excepción a la regla general prevista por el artículo 345 C.N., en el sentido que solamente pueden los concejos municipales modificar en tiempos de paz los presupuestos municipales, por ellos aprobados. La existencia de dicha facultad en la legislación ordinaria no inhibe en el presente caso la procedencia del control inmediato de legalidad, pues la medida adoptada por el alcalde municipal de Chimá, contenida en la norma revisada, desarrolla de igual manera un decreto legislativo y estuvo orientada a enfrentar una de las causas de la crisis desatada por los efectos del COVID-19, concretamente la falta de ingresos en hogares vulnerables, como se lee en los considerandos del Decreto 417 de 2020.

In fine y estando acredita la procedencia del Medio de Control, la vista fiscal hizo sus juicios sobre la legalidad de la norma controlada, exponiendo que la misma se amoldaba a legalidad pues no había vicios es aspectos como la competencia, motivación, finalidad y contenido.

III. CONSIDERACIONES

3.1 De la competencia del Tribunal para conocer del asunto y de la Sala Plena para proferir la Decisión.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 151.14¹ del CPACA este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

En tanto, la Sala Plena es competente para adoptar la presente decisión según dispone el Artículo 185.1 del CPACA²

3.2 Generalidades del Control Inmediato de Legalidad.

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en nuestra Legislación para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

No se trata pues de una acción, sino de un mecanismo de Control Automático, con él mismo se pretende ciertamente que la Jurisdicción Contenciosa no permita violaciones al

¹ **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.*

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



ordenamiento jurídico por parte de las Autoridades Nacionales o de las entidades territoriales como en el presente caso.

Sobre su naturaleza y la forma en que debe concretarse ha expuesto la Doctrina Nacional:

“sobre el alcance de este Medio de Control, la jurisprudencia del Consejo de Estado tiene determinado que su finalidad es evaluar la legalidad de los Actos Administrativos de Carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción, para lo cual I) debe analizar la existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia; II) su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento (Arts 212 a 215 CN, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía de excepción excepcional); III) verificar la competencia de la autoridad que lo expidió; IV) la realidad de los motivos; V) la adecuación de los fines; VI) la sujeción a las formas; y VIII) la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”³

1.1 Características del Control Inmediato de Legalidad.

A continuación, la Sala Plena expone brevemente y a manera de ilustración las características⁴ que lo son propias a este trámite:

- ❖ Se trata de un proceso judicial, en la medida que él mismo se encuentra regulado tanto en la Ley Estatutaria de los Estado de Excepción como en el CPACA como un Medio de Control Autónomo, de suerte que la providencia en que se decide tiene efectos de Sentencia Judicial.
- ❖ Es un Control Automático, en la medida que la norma le impone el deber a la autoridad que expide el Acto, de remitirlo a la Autoridad Judicial competente (Consejo de Estado o Tribunales Administrativos) dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, empero, si tal situación no acontece la norma le concede al Juez Contencioso la facultad de aprender el conocimiento de dicha actuación de manera oficiosa.
- ❖ Es autónomo en la medida que el Juez contencioso puede pronunciarse independientemente del momento en que lo haga la Corte Constitucional sobre el Decreto que declara el Estado de Excepción y los demás Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno en desarrollo del mismo.
- ❖ Es integral en la medida que el Juez Contencioso no solo se limita a la confrontación del Acto Controlado con las normas superiores, a fin de estudiar su sujeción a las mismas, el análisis debe conllevar además un estudio sobre la conexidad del acto

³ Pazos Guerra, Ramiro *“Medios de Control Judicial: Los cambios que introdujo la Ley 1437 de 2011 a la fiscalización judicial de la administración. Bogotá, 2016, pp 347- 348.*

⁴ Al respecto ver Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). Consejero Ponente. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, 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.

IV. EXAMEN DE LEGALIDAD DEL ACTO CONTROLADO, DECRETO N°036 DEL 24 DE MARZO DE 2020.

4.1 De los Estados de Excepción y su Relación con el Control Inmediato de Legalidad.

La figura del Estado de Excepción es propia del constitucionalismo iberoamericano y está presente casi que con igual redacción los textos constitucionales de España⁵, México⁶ y Chile⁷, teniendo como patrón común la concesión de facultades extraordinarias al poder ejecutivo para hacer cesar los efectos de aquellos hechos que transforman la normalidad del Estado y sus instituciones, además y como característica general el advenimiento de tales circunstancias permite la limitación de algunos derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos. Es por ello, que tanto su declaratoria como su posterior ejecución se encuentran sometida a controles tanto políticos como judiciales en aras de mantener incluso en tiempos de crisis el sistema de pesos y contrapesos propio del Estado de Derecho.

En el caso Colombiano el constituyente de 1991 estableció en los artículos 212, 213 y 215 superiores la figura de los Estado de Excepción cuya génesis se remonta a los distintos textos constitucionales que antecedieron a la actual Carta Magna bajo la premisa del llamado "*Estado de Sitio*"⁸, siendo estos un mecanismo jurídico utilizado por el Ejecutivo Nacional en tiempos de anormalidad para conjurar los efectos de distintas situaciones como pueden ser la guerra exterior, la conmoción interior o las emergencias sociales, económicas y ecológicas, que afectan directamente el normal desarrollo de la vida social de los colombianos.

Conforme a los parámetros consagrados por el Constituyente en los artículos predichos una vez se invoca cualquiera de los Estados de Excepción el Gobierno Nacional queda revisto de la facultad excepcional- legislativa, la cual le permite expedir Decretos- Legislativos para conjurar los efectos de la situación causante del Estado de Excepción, cabe anotar, como bien lo indicó el señor agente del Ministerio Público la adquisición temporal por parte del Ejecutivo de la competencia excepcional- legislativa no lo despoja de sus competencias ordinarias como máxima autoridad administrativa y puede que para conjurar la crisis emplee tanto las facultades extraordinarias como las ordinarias que siempre le asisten.

Es de anotarse que el Constituyente y el Legislador estatutario establecieron una serie de controles para mantener incluso en tiempos excepcionales el sistema de pesos y

⁵ Artículo 116 de la Constitución Española y 13 de la Ley orgánica 4/1981.

⁶ Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Artículo 114 de la Constitución Nacional y en la Ley 18.415.

⁸ Consagrado entre otras en los artículos 108 de la constitución de 1832 y 121 de la Constitución de 1886.



contrapesos, de suerte que corresponde al Congreso de la República el ejercicio del Control Político al Gobierno sobre las razones que conllevan a la declaración del Estado de Excepción y las medidas por este adoptadas con ocasión del último.

Por su parte el control de constitucionalidad tanto del Decreto- Legislativo mediante el cual el Gobierno declara el Estado de Excepción (Que bien puede considerarse como auto habilitante) y los distintos Decretos que de esta naturaleza y en ejercicio de la facultad excepcional- legislativa expide el Ejecutivo para conjurar la situación excepcional; fue confiado a la Corte Constitucional.

Ahora bien, al Juez Contencioso Administrativo los artículos 20 de la Ley 137 de 1994⁹ y 136 del CPACA le concedieron la competencia para ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos Administrativos de Carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, mecanismo judicial cuyas características y particularidades ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de esta Sala Plena en los acápites que preceden. Solo corresponde decir en este estado que la procedencia del Control Inmediato está supeditada a 2 presupuestos básicos que a saber son: I) Que el Acto controlado sea de carácter general y II) Que desarrolle las medidas que sean dictadas vía Decreto Legislativo durante la vigencia de los Estado de Excepción.

4.2 De la Procedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°036 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Chimá

Como bien se indicó en los párrafos que preceden de acuerdo con la sana dialéctica contenida tanto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como en el artículo 136 del CPACA, la procedencia del Medio de Control está sujeta a dos presupuestos que a saber son: I) Que el Acto controlado sea de carácter general y II) Que desarrolle las medidas que sean dictadas vía Decreto Legislativo durante la vigencia de los Estados de Excepción, así lo ha expuesto el H. Consejo de Estado en reciente providencia en la cual expuso “*De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción*”¹⁰ y sobre la naturaleza de este tipo de Actos Administrativos precisó “*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*

⁹ Estatutaria de los Estados de Excepción.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primer. Auto del 31 de marzo de 2020. Radicado: 11001 0315 000 2020 00958 000. Consejero Ponente. Dr. Oswaldo Giraldo López.



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”¹¹.

De acuerdo con lo expuesto en precedencia y a fin de verificar la procedencia del Medio de Control frente al Acto traído a Control de este Pleno, estima la Colegiatura que se supera el primer presupuesto en la medida que el Decreto N°036 expedido por el Alcalde Municipal de Chimá se trata de un Acto Administrativo de carácter general.

Para estudiar el segundo requisito de procedencia la Sala considera necesario verificar las normas que se invocan al interior del Decreto controlado, en ese sentido se advierte que el mismo es proferido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le asisten al Alcalde Municipal, especialmente las normadas en los numerales 1,3,9 y 10 del artículo 315¹² de la Constitución Nacional, el artículo 8 de la Ley 819 de 2003¹³, El Decreto 111 de 1996¹⁴ y los Acuerdos Municipales N° 006 y 006 de 2017 y 2019 respectivamente.

Ahora bien, en los considerandos del Decreto se hace alusión a las siguientes normas: **I) Los predichos Acuerdos N° 006 y 006 de 2017 y 2019 respectivamente**, que corresponden al Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal de Chimá y al Presupuesto de ingresos y gastos del municipio para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020. **II) El Decreto N°072 del 31 de diciembre de 2019** mediante el cual realizó la liquidación del Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Gastos General del Municipio para la vigencia fiscal de 2020. **III) La Resolución N°358 del 12 de marzo de 2020**, la cual ciertamente obedece a un error de transcripción y se infiere que se hace alusión a la Resolución N° 385 de la misma data expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social y en la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de mayo de 2020 por causa del Nuevo Coronavirus Covid-19.

Según lo expuesto en precedencia en el texto del Decreto *sub juice* no se hace mención formal a ninguno de los Decretos Legislativos que expidiera el Ejecutivo Nacional al amparo

¹¹ *Ibidem*.

¹² 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.

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.

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

¹³ ARTÍCULO 8o. REGLAMENTACIÓN A LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

¹⁴ 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.



del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, empero, al revisar el contenido material del Decreto Municipal se percata esta Sala que en él mismo se hace alusión a que el Municipio de Chimá firmó el Convenio Interadministrativo N° 118-2020, celebrado entre el Departamento de Córdoba - Secretaría del Interior y Participación Ciudadana y los Municipios de Córdoba, cuyo objeto es la entrega de recursos destinados al suministro de mercados, como ayuda humanitaria para apoyar la emergencia social en el Departamento de Córdoba en atención a la pandemia del COVID-19, quiere decir lo anterior, que la voluntad de la administración desplegada en el Acto Administrativo objeto del presente control se encamina a conjurar los efectos de la emergencia social ocasionada no solo en el Municipio de Chimá sino en todo el territorio nacional por los efectos sociales y económicos de las medidas adoptadas para conjurar la emergencia causada por el Covid-19 (como son las medidas de confinamiento y toques de queda), ello comporta a juicio de esta Sala Plena un desarrollo del Decreto 417 de 2020 que goza de la calidad de ser excepcional legislativo y en el cual el gobierno nacional estimó:

“Que el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados, Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias”

Es del caso resaltar que, aunque en el Decreto Municipal bajo estudio se hace referencia a la Resolución N°385 del 12 de marzo de 2020, la decisión adoptada por el Burgomaestre de Chimá obedece propiamente a conjurar no los efectos de la emergencia sanitaria, sino, los derivados de la emergencia social¹⁵, situaciones jurídicas que ciertamente comparten una génesis común: La pandemia originada por el Nuevo Coronavirus Covid-19.

Conforme a este análisis de procedencia estima la Sala que la norma bajo estudio supera los presupuestos de procedencia frente al Control Inmediato de Legalidad y es dable proceder al análisis de fondo.

4.3 Análisis de fondo de la Legalidad del Acto Controlado

4.3.1 Antecedentes del Acto Controlado

Si bien el Despacho de la señora Magistrada Sustanciadora no solicitó como prueba los antecedentes administrativos del Acto Controlado, no es menos cierto que el Decreto N°036 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Chimá desarrolla los presupuesto que el Gobierno Nacional en ejercicio de la facultad excepcional legislativa dispuso en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 para hacer frente a la emergencia social

¹⁵ Que originó la declaratorio del Estado de excepción al tenor del artículo 215 Constitucional.



originada en el país por los efectos de la pandemia del Nuevo Coronavirus, de suerte, que este hecho constituye el antecedente factico del Decreto en Comento. En ese mismo sentido y como quiera que lo tratado en el Decreto controlado obedece a un asunto de orden presupuestal constituyen antecedentes jurídicos del mismo el Acuerdo N° 006 del 10 de diciembre de 2019 Por el cual se expide el presupuesto de ingresos y gastos del municipio para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, que obra como prueba al interior del expediente y el Decreto N° 072 del 31 de diciembre de 2019 mediante el cual la Administración Municipal de Chimá realizó la liquidación del presupuesto municipal para la vigencia 2020.

4.3.2 De la Relación de Conexidad entre el Acto Controlado y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción

El Estado de Excepción que sirve de marco para el presente control lo comporta el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Señor Presidente de la Republica Iván Duque Márquez, mediante Decreto N°417 del 17 de marzo de 2020 a fin de hacer frente en la Republica a la pandemia originada por el Nuevo Coronavirus Covid-19.

En los considerandos de dicha se hace alusión a la siguiente situación imperante en todo el país

“Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta, Que lo expuesto anteriormente evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, los cuales presentan actualmente una tasa promedio de contagio de 0,026% de su población total (esta tasa de contagio sería equivalente a 13,097 casos en el país³). en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente. Que el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados, Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias, Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de conllevan a posibles incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse.”



Significa lo anterior que con el advenimiento inesperado de la pandemia y por tanto de las medidas adoptadas por el ejecutivo para frenar el contagio se han visto afectados los aspectos de la vida económica de la nación y por tanto el sustento e ingreso de la población general, por razón de ello, es deber de las autoridades administrativas desde el Presidente de la República emprender acciones de choque para paliar el impacto social y económico de la pandemia.

En desarrollo de ese supuesto el Alcalde Municipal de Chimá expide el Acto objeto del presente control, incorporando recursos y por tanto modificando el presupuesto municipal, exceptuando de esta manera la regla general prevista en el artículo 345¹⁶ de la Constitución Nacional, que le arroja tal competencia en tiempos de paz al Concejo Municipal, en tanto, es este órgano colegiado el encargado de modificar los presupuestos por él mismo aprobado.

Constituye ello una verdadera medida extraordinaria desarrollada al amparo del Estado de Excepción, en tanto, el Alcalde Municipal toma para conjurar los efectos de la crisis la competencia que por regla general radica en cabeza del órgano colegiado Municipal.

De esta manera se decanta entonces la relación de conexidad entre el Acto controlado y los motivos que originaron la declaratoria del Estado de Excepción.

4.3.3 De la conformidad del Acto controlado con las normas superiores que le sirven de fundamento

Se invocan como fundamentos legales del Decreto N° 036, el artículo 315 numerales 1,3,9 y 10 de la Constitución Política, el artículo 8° de la Ley 819 de 2003, el Acuerdo N°006 de 2017 “Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal de Chimá” y el Acuerdo N°006 del 10 de diciembre de 2019.

En lo que atañe la normativa constitucional ciertamente el Decreto en revisión se expide en uso de las atribuciones que la Constitución Nacional le confiere al Alcalde Municipal principalmente en lo que atañe a ser ordenador del gasto municipal.

En ese mismo orden de ideas existe conformidad con el artículo 8 de la Ley 819 de 2003 en tanto esta disposición legal regula lo concerniente a la disposición presupuestal por parte de los Concejos Municipales. En el asunto *sub examine* debían hacerse tales claridades en tanto el Alcalde Municipal procedió a realizar unos cambios en el presupuesto aprobado por el Concejo Municipal para la vigencia actual, es decir, iba adoptar una decisión que *prima facie* correspondía al colegiado predicho, como se pasará a explicar.

¹⁶ ARTICULO 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.



El pleno comparte el criterio expuesto por el Agente del Ministerio Público consistente en que de acuerdo con el artículo 29- literal g) de la Ley 1551 de 2012¹⁷ el señor Alcalde podía incorporar en el presupuesto municipal recursos provenientes de un convenio de cofinanciación como es el caso del convenio interadministrativo que se enuncia en el texto del Decreto controlado celebrado entre el Municipio y el Departamento de Córdoba, cuyos rubros son los que se crean y adicionan al presupuesto establecido por el Concejo Municipal para el Municipio de Chimá vigencia 2020.

Esta postura ha sido decantada por el Órgano de Cierre de esta jurisdicción, cuando ha indicado que las modificaciones presupuestales necesariamente deben ser tramitadas por el Congreso a iniciativa del Gobierno "porque se están variando las partidas que el mismo Congreso aprobó"¹⁸. Trasladado lo anterior a las entidades territoriales, el Alto Tribunal ha sido enfático al afirmar que la competencia para modificar o adicionar el presupuesto de rentas del municipio radica en el Concejo Municipal a iniciativa del Alcalde, teniendo en cuenta los principios constitucionales y los principios contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto, de forma que no puede este último directamente ejercer una atribución que de manera exclusiva y excluyente le corresponde al cabildo municipal. "Se exceptiona de esta regla el supuesto contemplado en el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012, alusivo a la incorporación de recursos de cofinanciación de proyectos"¹⁹.

Quiere decir lo anterior que, aunque al Alcalde Municipal le asiste ordinariamente la competencia para incorporar recursos al presupuesto municipal provenientes de recursos de cofinanciación mediante Decreto, el hecho de que en el presente asunto dichos recursos fueron empleados para conjurar los efectos de la emergencia social causada por el Covid-19, se advierte que son desarrollo e implementación de los Decretos Legislativos 417 y 461 de 2020, aunque formalmente no se hubiesen invocado en el texto de los considerandos del Decreto *sub examine*.

En lo que atañe a la conformidad con el Decreto- Legislativo se atiende la Sala Plena a lo expuesto en el acápite precedente.

¹⁷ ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

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.

¹⁸ Consejo De Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta, 5 jun. 2008, el 1001-03-06-000-2008-00022-00(1889), Consejero Ponente: W. Zambrano.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia nº 66001-23-33-000-2013-00222-01. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso.



Por último resultaba necesario invocar como fundamentos tanto el estatuto orgánico de presupuesto como el presupuesto para la vigencia 2020 como quiera que en dichas normas de orden municipal contemplaban lo atinente a los rubros municipales.

4.3.4 De la competencia de la autoridad que expide el Acto Controlado, de la realidad de los motivos y la adecuación a los fines.

El señor Alcalde Municipal de Chimá devenía competente para expedir el Acto *sub examine* en razón de las competencias que le asisten por el tenor del artículo 315.9 de la Constitución Nacional, además el artículo 29- literal g) de la Ley 1551 de 2012 y el mismo Decreto 417 de 2020 facultan al Alcalde Municipal para adoptar la decisión de incorporar recursos al presupuesto municipal provenientes de un convenio interadministrativo.

En este sentido la Sala comparte el estudio hecho por el Ministerio Público en lo que atañe a la competencia territorial y temporal contemplada en el Acto Controlado, en tanto la primera se limita al Municipio de Chimá en el cual ha de ejecutarse la medida ordenada y la segunda resulta adecuada en tanto el Acto Administrativo se expidió dentro del periodo de vigencia del Estado de Excepción de Emergencia Económica Social y Ecológica que estuvo vigente entre el 17 de marzo y el 17 de abril hogaño.

En lo que es propio a la realidad de los motivos, no vislumbra este Pleno situaciones ajenas o discordantes con la realidad, en tanto los motivos facticos y jurídicos expuestos en el Decreto controlado contienen veracidad.

In fine y en lo que es propio a la adecuación de los fines, el Acto Administrativo del burgomaestre de Chimá se adecua a las disposiciones contempladas por el Gobierno Nacional en el Decreto 417 de 2020 y no se evidencia desviación de poder por parte de la administración Municipal de Chimá.

4.3.5 De la Sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas.

En lo que atañe a las formas el Acto Administrativo controlado es respetuoso de las mismas en tanto fue expedido por el funcionario que devenía competente y en observancia de las normas aplicables al asunto.

Se procede a continuación a realizar el estudio del contenido material del Acto Controlado, el mismo se hará de manera individual artículo por artículo en tanto la brevedad de los mismos lo permite.

El artículo 1ero del Decreto N°036 ordena:

ARTICULO PRIMERO. *Créense los rubros presupuestales de Ingreso y Gasto en el Presupuesto del Municipio de Chimá, según el siguiente detalle:*

CODIGO	DESCRIPCIÓN
TI,B.1.2.1	Recursos del Convenio N°118-2020 –Gobernación de Córdoba-Ayuda humanitaria -Suministro de mercados



No vislumbra la Sala vicio de nulidad alguno en este primer artículo como quiera que ha decantado este pleno que existe una excepción a la regla general contenida en el artículo 345 Constitucional, la cual prescribe que en tiempos de paz solo pueden las Concejos Municipales modificar los presupuestos por ellos aprobados, esa excepción la constituye como se ha evidenciado el artículo 29 literal g) de la Ley 1551 de 2012, presupuestos normativos que concurren al presente caso y que se encuentran amoldados a lo ordenado por el Gobierno Nacional vía excepcional Legislativa en el Decreto 417 de 2020, en tanto, la modificación efectuada (Creación de rubros en el presupuesto) por el Alcalde Municipal de Chimá tenía como finalidad contener en dicho municipio los efectos de la emergencia social que afronta la Republica con ocasión del Covid-19 y que conllevaron a la declaratoria del Estado de Excepción previsto en el artículo 215 superior a través del mentado Decreto 417 de 2020.

Por su parte el artículo segundo reza así:

ARTICULO SEGUNDO: *Adiciónese al presupuesto de ingresos del Municipio de Chimá, vigencia 2020, los recursos provenientes del Convenio N°. 118-2020, suscrito con la Gobernación de Córdoba, para la entrega de recursos destinados al suministro de mercados, como ayuda humanitaria para apoyar la emergencia social en el departamento de córdoba en atención a la pandemia del covid-19, por valor de CIEN MILLONES DE PESOS M/CTE (\$100.000.000,00), según el siguiente detalle:*

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	CÓDIGORECURSO	DESCRIPCIÓN	VALOR
Tl.B.1.2.1	Recursos del ConvenioN°118-2020Gobernación De Córdoba Ayuda humanitaria Suministro de mercados	510	Recursos del Convenio N 118-2020Gobernación de Córdoba-Ayuda humanitaria Suministro de mercados.	\$100.000.000
TOTAL ADICIÓN AL INGRESO 2020				\$100.000.000

Lo desarrollado en este artículo corre la suerte del estudio hecho anteriormente, toda vez, que en él se dispone una vez creado el rubro corresponde su adición al presupuesto municipal, cuyos ingresos corresponden al Convenio allí indicado. Lo anterior es lo mismo que decir, que en este artículo segundo materializa la orden prescrita en el artículo primero.

El artículo tercero por su parte prescribe:

ARTICULO TERCERO. *De acuerdo al artículo anterior efectúese adición al presupuesto del Municipio de Chima, por la suma de CIEN MILLONES DE PESOS MCTE (\$100.000,000,00), según el siguiente detalle:*



CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	CÓDIGORECURSO	DESCRIPCIÓN	VALOR
A.12.6.3	Ayuda humanitaria para atender la emergencia social	510	Recursos Convenio No. 118-2020 – Gobernación de Córdoba	\$100.000.000
TOTAL ADICIÓN AL GASTO 2020				\$100.000.000

Lo normado en este artículo corre la misma consideración de lo estimado anteriormente.

El artículo 4to estatuye:

ARTÍCULO CUARTO: *ENVÍESE copia del presente decreto al profesional universitario de Presupuesto Municipal para los trámites pertinentes.*

En lo que comporta a este artículo no hay consideración jurídica alguna en tanto se trata de una orden al interior de la administración municipal.

Por último, el artículo 5to dispone:

ARTICULO QUINTO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

Sobre la vigencia de la norma no hay consideración en tanto la modificación efectuada por el Alcalde se amolda a los presupuestos legalidad y se expide al amparo de la vigencia del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

4.3.6 Conclusión del Análisis.

Luego de verificada la procedencia del Medio de Control frente al Acto traído a examen de esta colegiatura, la Sala concluye lícitamente que el mismo es respetuoso de la competencia y forma y que las disposiciones en él contempladas no resultan contrarias a derecho, por lo cual, es procedente para este Pleno declarar ajustado a derecho el Decreto N° 036 expedido por el Alcalde Municipal de Chimá el 24 de marzo de 2020.

V. DECISIÓN

Al quedar decantada la conformidad el Acto venido a control ante esta Colegiatura con el ordenamiento jurídico que le es compatible, la Sala Plena lo declarará ajustado a derecho.

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,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO el Decreto N° 036 del 24 de marzo de 2020, “Por medio del cual se efectúan modificaciones al presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Chimá- Córdoba vigencia 2020” expedido por el señor Alcalde de dicha localidad.



SEGUNDO: EJECUTORIADO este proveído **ARCHIVASE** el expediente, previas las anotaciones a las que hubiere lugar.

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Se deja constancia que la presente providencia dictada como Sentencia de Única Instancia dentro del Control Inmediato de Legalidad distinguido con el radicado N° 23.001.23.33.000.2020-00116-00 y en la cual se declaró ajustado a derecho el Decreto N°036 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Chimá fue estudiada, debatida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

Los Honorables Magistrados,

DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado

PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado

NADIA PATRICIA BÉNITEZ VEGA
Magistrada