



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA

SALA PLENA

Magistrada Ponente: *Dra. Diva María Cabrales Solano*

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

Medio de Control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020-00227-00
Acto objeto de control	Decreto N°0164 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Montería

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°0164 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Montería.

I. ANTECEDENTES

1.1. Acto sometido a Control

El señor Alcalde del Municipio de Montería 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 N° 0164 del 24 de marzo de 2020 "*Por medio del se hacen unas modificaciones al Presupuesto de Gastos Vigencia Fiscal 2020 y se dictan otras disposiciones*"

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

**ALCALDIA DE MONTERIA
SECRETARIA DE HACIENDA
DECRETO N°0164 DE 2020**

"Por medio del cual se hacen unas modificaciones al Presupuesto de Gastos vigencia fiscal 2020 y se dictan otras disposiciones"

El Alcalde Municipal de Montería, en uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas en el artículo 313-5 de la Constitución Política Colombiana, el Decreto 461 de fecha marzo 22 de 2020 "Por medio del cual se autoriza temporalmente a 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 del 2020"

CONSIDERANDO

Que mediante Acuerdo No. 022 de fecha diciembre 09 de 2019, el Concejo Municipal estableció el Presupuesto General del Municipio de Montería para la vigencia fiscal enero 01 a diciembre 31 de 2020, en cumplimiento al principio de anualidad establecido en el sistema presupuestal vigente.

Que mediante Decreto No. 0354 de fecha diciembre 18 de 2019, el Alcalde Municipal expidió el Decreto de Liquidación del Presupuesto General del Municipio de Montería para la vigencia fiscal 2020.

Que teniendo en cuenta el artículo 20 del Decreto N° 0354 de 2019, "EL Alcalde Municipal hará por Decreto las aclaraciones y correcciones de leyenda numéricas necesarias para enmendar los errores de transcripción y aritmética que se hallan configurado en el Presupuesto General del Municipio en la vigencia fiscal 2020. Así mismo, se procederá a efectuar los movimientos y ajustes que considere necesarios en el presupuesto de gastos, bajo el entendido que tales ajustes presupuestales no podrán modificar los rubros mayorizantes apropiados en el presupuesto de gastos".

Que mediante Decreto N°0158 de 2020 "Por medio del cual se Declara la urgencia manifiesta por la situación de emergencia causada por la situación excepcional de calamidad o constitutivo de fuerza mayor o desastre provocada por la pandemia coronavirus COVID-2019" se declaró la urgencia manifiesta para el municipio de Montería, lo que conlleva a la realización de las gestiones necesarias para prevenir la pandemia CORONAVIRUS COVID-19, atender la población afectada y realizar obras públicas y/o adquirir los bienes y servicios estrictamente necesarios para proteger el orden público, la salud y la vida de la población, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás actuaciones pertinentes para atender la emergencia.

Que mediante Decreto Nacional 461 de fecha marzo 22 de 2020, en su artículo 1 establece: Facultad de los Gobernadores y Alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reoriente 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 del 2020.

Que el inciso 2 del Art N°1 del Decreto 461 de 2020 establece: 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 concejo municipales.

Que el inciso 3 del Art N°1 del Decreto 461 de 2020 establece: Facúltese igualmente a los Gobernadores y Alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Que la Administración municipal necesita contar con recursos presupuestales suficientes con el fin de atender las necesidades en materia de atención y prevención que se originen dentro del municipio de Montería con atención a la pandemia que vive el mundo entero, por tal razón requiere realizar unos movimientos y ajustes presupuestales necesarios con el fin de hacerle frente a ésta situación.

Que la Servidora Pública con funciones de planeación financiera y presupuestal expidió la certificación donde se establece la disponibilidad de los recursos objeto a contra acreditar.

Que, por lo anterior,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Contracredítese afectándose el Presupuesto de Gastos vigencia fiscal 2020, en el Capítulo 111 Inversión por Fuente de Financiación, en la suma de: **DOCE MIL MILLONES DE PESOS MCTE.** (\$12.000.000.000,00), según el siguiente detalle:

SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA

	FUENTE DE FINANCIACION	I.C.L.D. (65-2)
COD.	CONCEPTO	
T.1.9	FONDO DE CONTINGENCIAS LEY 1955/2019. Artículo 90	
T.1.9.1	Fondo de Contingencias	2,000,000,000.00
TOTAL CONTRACREDITO SERVICIO DE LA DEUDA		2,000,000,000.00

CAPITULO III INVERSIÓN POR FUENTE DE FINANCIACIÓN

PROGRAMAS Y PROYECTOS	CODIGO	DETALLE	OTROS Y/O COFINANC. (64)
SECTOR	A.5	ARTE Y CULTURA	
PROGRAMA	A.5.1	CULTURA PARA UNA CONVIVENCIA CIUDADANA	
SUBPROGRAMA	A.5.1.1	FORMACION CONVIVENCIA Y CULTURA CIUDADANA	
SUBPROGRAMA	A.5.1.3	APOYO, FOMENTO Y DIFUSION DE LA IDENTIDAD CULTURAL Y ARTISTICA	
Proyecto	A.5.1.3.5	Seguridad Social del Creador y Gestor Cultural (10% de Estampilla Procultura - Ley 666-2001)	1,088,393,520.00
PROGRAMA	A.5.2	MONTERIA ARTISTICA Y CULTURAL	
Proyecto	A.5.2.1.3	Proyectos de infraestructura cultural (Estampilla Pro-cultura)	804,444,522.74
Proyecto	A.5.2.1.4	Mantenimiento y Dotación de Bibliotecas (10% Estampilla- Ley 1379-2010 - Art. 41)	1,107,161,957.26
OTROS SECTORES			
SECTOR	A.14	ATENCION A GRUPOS VULNERABLES - PROMOCION SOCIAL	
PROGRAMA	A.14.7	ADULTO MAYOR	
SUBPROGRAMA	A.14.7.1	ATENCION ADULTO MAYOR	
Proyecto	A.14.7.1.2	Centros de Vida - Estampilla Pro adulto Mayor 70%	309,549,947.64
Proyecto	A.14.7.1.3	Atención Adulto Mayor - Estampilla Pro	4,339,189,889.89

PROGRAMAS Y PROYECTOS	CODIGO	DETALLE	OTROS Y/O COFINANC. (64)
SECTOR	A.17	Adulto Mayor 30% FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
PROGRAMA	A.17.1	TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA ORGANIZACIONAL	
SUBPROGRAMA	A.17.1.1	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
Proyecto	A.17.1.1.6	Pasivo laboral y pensional (20% Estampilla Pro-Adulto Mayor)	2,351,260,162.47
TOTAL CONTRACREDITO FUENTES INVERSION			10,000,000,000.00
TOTAL CONTRACREDITO SERVICIO A LA DEUDA E INVERSION			12,000,000,000.00

ARTÍCULO SEGUNDO: Acredítese los recursos afectados en el artículo anterior para atender gastos en la vigencia fiscal 2020 en el Capítulo 111 Inversión por Fuente de Financiación, en la suma de: **DOCE MIL MILLONES DE PESOS M/TE.** (\$12.000.000.000,00), detallado de la siguiente manera:

**CAPITULO III
INVERSIÓN POR FUENTE DE FINANCIACIÓN**

PROGRAMAS Y PROYECTOS	CODIGO	DETALLE	ICLD (65-2)	OTROS Y/O COFINANCIADO (64)
OTROS SECTORES				
SECTOR	A.12	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES		
PROGRAMA	A.12.1	CONOCIMIENTO DEL RIESGO		
SUBPROGRAMA	A.12.1.1	GESTIÓN DEL RIESGO		
	A.12.1.1.1	Programa de Atención y Prevención	2,000,000,000.00	
	A.12.1.1.1.1	Programa de Atención y Prevención Estampilla Pro adulto Mayor		7,000,000,000.00
Proyecto	A.12.1.1.1.2	Programa de Atención y Prevención Estampilla Pro cultura		3,000,000,000.00
TOTAL ADICION FUENTES			2,000,000,000.00	10,000,000,000.00
TOTAL ADICION			12,000,000,000.00	

ARTICULO TERCERO : Ordénese a la Secretaria de Hacienda para que efectúen los Registros y anotaciones presupuestales de la vigencia 2020, con el propósito de darle cumplimiento al contenido del presente Decreto.

ARTICULO CUARTO: Ordénese al Área de Recaudo y pago del Municipio efectuar las modificaciones al programa anual mensualizado de Caja PAC, para darle cumplimiento al presente Decreto.

ARTICULO QUINTO: A efectos del control inmediato de legalidad que indica el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y artículo 136 del CPACA, envíese copia del presente acto administrativo al Tribunal Administrativo de Córdoba.

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Montería a los 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, por auto del 28 de marzo hogaño se avocó el conocimiento del asunto, disponiendo 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, el aviso referido fue publicado de manera virtual en la página web de la Rama Judicial, Así mismo, se dispuso la notificación al 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 se dispuso oficiar al Municipio de Montería para con destino a este trámite se sirviera enviar copia del Decreto 0354 del 18 de diciembre de 2019 y al Concejo de Montería para allegara a este trámite copia del Acuerdo N° 022 de 2019, documentos que fueron allegadas en la oportunidad legal.

1.3. De las Intervenciones

Dentro del presente tramite 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°0164 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Montería.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 33 Judicial II quien actuó como Agente del Ministerio Público dentro del presente tramite y una vez descornado el traslado previsto por el artículo 185 del CPACA, conceptuó a esta Sala Plena solicitando que se declare ajustado a derecho el Decreto *sub examine*, no obstante haber nacido viciado, y condicionando su legalidad a que los recursos se inviertan exclusivamente para atender la emergencia Económica, Social y Ecológica causada por la pandemia por el Coronavirus Covid – 19, estatuyendo disposiciones normativas nuevas que hagan ineludible su inversión en correspondencia al Decreto Legislativo # 461 y 512 de 2020.

Ahora bien, manifiesta la vista fiscal que, en caso de que la Colegiatura arrime a una consideración distinta a la expuesta en el concepto presentado, deberá declararse la ilegalidad del Decreto controlado por infringir las normas en que debe fundarse.

Para arrimar a tales juicios considerativos la Vista Fiscal destaca primeramente la procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto N°0164 del 24 de marzo hogaño en la medida que el alcalde municipal de Montería en la expedición de su Decreto 0164 de 24 de marzo de 2020, desarrolló el Decreto Legislativo # 461 del 24 de marzo de 2020, expidiendo una medida excepcional, por fuera de sus atribuciones constitucionales y legales ordinarias, toda vez que para realizar la modificación (contracrédito) del presupuesto general de gastos del municipio debió antes contar con la autorización del Concejo Municipal, haciéndolo objeto del control inmediato de legalidad.

En lo que atañe a la legalidad del Decreto objeto del control destaca el Procurador que se encuentra viciada por cuanto el Decreto Legislativo # 461 del 22 de marzo de 2020, si bien autorizó las modificaciones presupuestales, también previó en su artículo 1º que se efectuarían sobre rentas de destinación específica, es decir, aquellos recursos que normativamente tienen una proporción y destinación preasignada y, en el caso concreto, los recursos que se están contracreditando no son rentas de destinación específica, sino, recursos de libre destinación del presupuesto general de gastos del municipio de Montería, así como de cofinanciación.

Adicionalmente expone el Señor Procurador que tampoco se encuentra que los recursos contracreditados se utilizarán expresa e inequívocamente para acreditar rubros precisos para “... 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.”, tal como lo exige el Decreto Legislativo # 461 en su artículo 1º; sino que de manera genérica se hace mención de acreditarse rubro del “SECTOR A.12 PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES, ATENCIÓN Y PREVENCIÓN, Subprograma A.12.11, GESTIÓN DE RIESGO, A.12.1.1.1. PROGRAMA DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN”, sin ninguna otra descripción que impida destinar los recursos para otras situaciones que, si bien resultan desafortunadas, podrían no tener conexión con la crisis humanitaria derivada de la pandemia por el Coronavirus Covid-19, verbigracia, sequías por la temporada de verano, que es hecho notorio en el Departamento de Córdoba etc.

No obstante, precisa la Vista Fiscal el vicio del decreto 0164 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Montería, podría beneficiarse con la sub regla jurisprudencial de la convalidación, por cuanto con posterioridad se expidió el Decreto Legislativo # 512 del 2 de abril de 2020, el cual sin la limitación del Decreto Legislativo # 461 del 22 de marzo de 2020, sobre tratarse de rentas de destinación específica, permite que los Gobernadores y Alcaldes puedan hacer las modificaciones a sus presupuestos, sin importar el origen de los recursos, con tal que ello obedezca “... únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.” En ese sentido y apoyándose en jurisprudencia del H. Consejo de Estado prosiguió indicando la agencia del Ministerio Público que “... La convalidación del acto administrativo puede ocurrir por un cambio en sentido positivo de la legalidad sobreviniente, mas no podrían sanearse a través de dicha vía, la carencia absoluta de competencia o el acto ilegal que no se ajusta a las normas jurídicas vigentes.”¹, y casualmente hay un cambio de legalidad con la sobrevenida del Decreto Legislativo # 512 de 2020, y la competencia recae en el señor Alcalde Municipal de Montería, lo cual le abre paso a la purga.

Tales argumentos soportan la tesis- concepto solicitada por la Vista Fiscal y cuyas conclusiones fueron expuestas al inicio de este acápite.

III. CONSIDERACIONES

3.1. De la Competencia del Tribunal para conocer del Asunto y de la Sala Plena para proferir la Decisión

¹ Se hace mención en el Concepto a la siguiente providencia: CE, S. de lo CA, S. 5ª, Sentencia del 22 de marzo de 2018, MP DR. CARLOS MORENO RUBIO, Rad. # 2008 – 000254 01.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 151 numeral 14² 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 numeral 1 del CPACA³.

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 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”⁴

3.3. De los Estados de Excepción y su relación con el Control Inmediato de Legalidad

El constituyente Colombiano 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”⁵, siendo estos un mecanismo jurídico utilizado por el Ejecutivo Nacional

² **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.

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

⁴ 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.

⁵ Consagrado entre otras en los artículos 108 de la constitución de 1832 y 121 de la Constitución de 1886.

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 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 1994⁶ 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 del Estado de Excepción.

3.4. Características del Control Inmediato de Legalidad

A continuación, la Sala Plena expone brevemente y a manera de ilustración las características⁷ que lo son propias a este trámite:

⁶ Estatutaria de los Estados de Excepción.

⁷ 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.

- ❖ 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 aprehender 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 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.

3.5. Examen de legalidad del Decreto N°0164 del 24 de marzo de 2020

El Decreto N°0164 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Montería desarrolla las disposiciones emanadas del Gobierno Nacional vía excepcional- legislativa en el Decreto 461 de 2020 por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, de suerte, que son antecedentes fácticos del Acto Controlado la emergencia sanitaria que sufre el país con ocasión de la pandemia originada por el Nuevo Coronavirus Covid-19 declarada como tal desde el 12 de marzo de 2020⁸. En ese mismo sentido los antecedentes jurídicos del Acto Controlado lo constituyen no solo el Decreto desarrollado⁹, sino también el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual el Gobierno Nacional en desarrollo del artículo 215 declaró el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, para hacer contener los efectos sociales y económicos generados por el Covid-19 en el territorio de la República.

⁸ Conviene precisar que debido a las consecuencias nefastas de la emergencia sanitaria se originó la emergencia económica y social, esta última confortó la declaratoria del Estado de Excepción.

⁹ Entiéndase el Decreto- Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020.

3.5.1 De la procedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°0164 del 24 de marzo, expedido por el Alcalde Municipal de Montería.

Como bien se indicó en los párrafos que preceden, de acuerdo con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 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 y así lo ha expuesto el H. Consejo de Estado en reciente providencia : *“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 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.

Así las cosas, en la medida que el Decreto N°0164 expedido por el alcalde de Montería se trata de un Acto Administrativo de carácter general, se cumple con el primer presupuesto para la procedencia del medio de control.

En lo que atañe al segundo presupuesto, también se supera en la medida que el Acto objeto del presente control desarrolla las disposiciones que el Gobierno Nacional expidiera en el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020¹² norma que fue expedida en desarrollo del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República en ejercicio de los presupuestos contemplados en el artículo 215 superior y mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

Conforme a lo anterior resulta procedente para la Sala Plena proceder al estudio de fondo del Acto Controlado.

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.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*

3.5.2. 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 República Iván Duque Márquez, mediante Decreto N°417 del 17 de marzo de 2020 a fin de hacer frente en el país a la pandemia originada por el Nuevo Coronavirus Covid-19.

Dentro del marco jurídico predicho el Gobierno Nacional en desarrollo de la potestad excepcional- legislativa expidió el Decreto 461 de 2020 con el fin de facultar a los Gobernadores y Alcaldes entre otras cosas para reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales, lo anterior para tener liquidez presupuestal y llevar a cabo las acciones necesarias a fin de hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Así lo previó el Legislador excepcional cuando en los considerandos del mentado Decreto estimó: *“Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señalas, en el Decreto 417 de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal...”*. Más adelante y en ese mismo sentido se indica *“Que algunas Leyes, Ordenanzas y Acuerdos han dispuesto destinaciones específicas de recursos de las entidades territoriales que requieren ser modificadas para hacer frente a las necesidades urgentes, inmediatas e imprevisibles que se derivan de la emergencia sanitaria”*.

Ahora bien, la norma excepcional en comento reviste a los Gobernadores y Alcaldes de unas precisas facultades para reorientar rentas de destinación específica sin el previo trámite ante la Corporación edilicia departamental o municipal, es decir, excepciona la regla general que en materia tributaria y presupuestal consagra el artículo 388 Constitucional. Así lo consideró el Gobierno Nacional cuando al interior del predicho Decreto 461 consideró *“Que la normativa presupuestal ha dispuesto una serie requisitos para ejecutar los recursos por parte de entidades territoriales, entre otros, señalando que los gobernadores y alcaldes deben acudir a asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales. Que ante la inmediatez con la que se requieren los recursos y la necesidad urgente de su ejecución la flexibilización de estos requisitos en materia es una herramienta indispensable y proporcional para contribuir con la adopción de las medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.”*

El Acto aquí controlado, a saber, el Decreto N°0164 de 2020 expedido por el Despacho del Alcalde de Montería, hace uso de las facultades concedidas por el Legislador Excepcional y adopta medidas en tal dirección dentro del territorio municipal.

Bien puede predicarse entonces que existe conexidad plena entre el Decreto controlado y los motivos que originaron la declaratoria del Estado de Excepción especialmente los contenidos en los Decretos legislativos 417 y 461 de marzo del corriente año.

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

Se invocan como fundamentos principales del Acto Controlado el artículo 313.5 de la Constitución Nacional y el Decreto Nacional 461 de 2020. Así mismo, son citados al interior de los considerandos del Decreto *sub examine* el Acuerdo N°022 del 9 de diciembre de 2019 mediante el cual el Concejo Municipal de Montería estableció el presupuesto para la vigencia correspondiente al año 2020 y el Decreto N°0354 del 18 de diciembre de 2019 mediante el cual la Administración Municipal liquidó el presupuesto para la vigencia fiscal 2020.

La invocación del artículo 314.5 Constitucional resultaba pertinente, en tanto, la atribución de presentar los proyectos de presupuesto al Concejo Municipal es propia del Alcalde.

Ahora bien, la invocación del Decreto 461 de 2020 devenía vital en tanto es la norma que permite la adopción de las medidas desplegadas por el señor Alcalde de manera excepcional y transitoria.

Conforme a lo anterior se entiende una conformidad general del Acto con las disposiciones invocadas, lo anterior sin perjuicio del juicio de legalidad que se haga con posterioridad y en el acápite correspondiente del contenido integral del articulado que conforma el Decreto en estudio.

3.5.4. 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 del Municipio de Montería devenía con competencia para adoptar las medidas dispuestas en el Acto examinado en tanto lo facultaba expresamente el artículo 1ero¹³ del Decreto 461 de 2020.

Del mismo modo, observa la Sala que el Acto objeto de control es respetuoso de la competencia territorial y temporal, en tanto, la primera se limita al Municipio de Montería el cual es destinatario de las órdenes impartidas en el Decreto N° 0164 y la segunda resulta adecuada en tanto la vigencia del Acto controlado está supeditada a la durabilidad de la emergencia sanitaria.

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

¹³ **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 presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

(...)

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 en bloque y no individualizando cada artículo.

Amparándose en las disposiciones del Legislador Excepcional contenidas en el Decreto Legislativo N°461 de 2020 el Alcalde de Montería, realizó modificaciones al presupuesto general de la ciudad de Montería para la vigencia fiscal 2020, el cual había sido aprobado por el Concejo municipal de la ciudad a través del Acuerdo N°022 del 9 de diciembre de 2019.

La modificación en comento, consistió en la contracreditación de unos rubros en cuantía de DOCE MIL MILLONES DE PESOS (12.000.000.000=) para acreditar otros rubros del mismo presupuesto general de gasto del municipio de Montería, como se pasa a detallar:

Los rubros contracreditados fueron:

SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA		
COD.	FUENTE DE FINANCIACION CONCEPTO	I.C.L.D. (65-2)
T.1.9	FONDO DE CONTINGENCIAS LEY 1955/2019. Artículo 90	
T.1.9.1	Fondo de Contingencias	2,000,000,000.00
TOTAL CONTRACREDITO SERVICIO DE LA DEUDA		2,000,000,000.00

CAPITULO III INVERSIÓN POR FUENTE DE FINANCIACIÓN			
PROGRAMAS Y PROYECTOS	CODIGO	DETALLE	OTROS Y/O COFINANC. (64)
SECTOR	A.5	ARTE Y CULTURA	
PROGRAMA	A.5.1	CULTURA PARA UNA CONVIVENCIA CIUDADANA	
SUBPROGRAMA	A.5.1.1	FORMACION CONVIVENCIA Y CULTURA CIUDADANA	
SUBPROGRAMA	A.5.1.3	APOYO, FOMENTO Y DIFUSION DE LA IDENTIDAD CULTURAL Y ARTISTICA	
Proyecto	A.5.1.3.5	Seguridad Social del Creador y Gestor Cultural (10% de Estampilla Procultura - Ley 666-2001)	1,088,393,520.00
PROGRAMA	A.5.2	MONTERIA ARTISTICA Y CULTURAL	
Proyecto	A.5.2.1.3	Proyectos de infraestructura cultural (Estampilla Pro-cultura)	804,444,522.74
Proyecto	A.5.2.1.4	Mantenimiento y Dotación de Bibliotecas (10% Estampilla- Ley 1379-2010 - Art. 41)	1,107,161,957.26
OTROS SECTORES			
SECTOR	A.14	ATENCION A GRUPOS VULNERABLES - PROMOCION SOCIAL	
PROGRAMA	A.14.7	ADULTO MAYOR	
SUBPROGRAMA	A.14.7.1	ATENCION ADULTO MAYOR	
Proyecto	A.14.7.1.2	Centros de Vida - Estampilla Pro adulto Mayor 70%	309,549,947.64
Proyecto	A.14.7.1.3	Atención Adulto Mayor - Estampilla Pro	4,339,189,889.89

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
RADICADO: 23.001.23.33.000.2020-00227-00
ACCIONANTE: MUNICIPIO DE MONTERÍA
NORMA CONTROLADA: DECRETO N°0164 DEL 24 DE MARZO DE 2020

PROGRAMAS Y PROYECTOS	CODIGO	DETALLE	OTROS Y/O COFINANC. (64)
		Adulto Mayor 30%	
SECTOR	A.17	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
PROGRAMA	A.17.1	TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA ORGANIZACIONAL	
SUBPROGRAMA	A.17.1.1	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	
Proyecto	A.17.1.1.6	Pasivo laboral y pensional (20% Estampilla Pro-Adulto Mayor)	2,351,260,162.47
TOTAL CONTRACREDITO FUENTES INVERSION			10,000,000,000.00
TOTAL CONTRACREDITO SERVICIO A LA DEUDA E INVERSION			12,000,000,000.00

Los rubros acreditados fueron:

PROGRAMAS Y PROYECTOS	CODIGO	DETALLE	ICLD (65-2)	OTROS Y/O COFINANCIADO (64)
OTROS SECTORES				
SECTOR	A.12	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES		
PROGRAMA	A.12.1	CONOCIMIENTO DEL RIESGO		
SUBPROGRAMA	A.12.1.1	GESTIÓN DEL RIESGO		
	A.12.1.1.1	Programa de Atención y Prevención	2,000,000,000.00	
	A.12.1.1.1.1	Programa de Atención y Prevención Estampilla Pro adulto Mayor		7,000,000,000.00
Proyecto	A.12.1.1.1.2	Programa de Atención y Prevención Estampilla Procultura		3,000,000,000.00
TOTAL ADICION FUENTES			2,000,000,000.00	10,000,000,000.00
TOTAL ADICION			12,000,000,000.00	

Como bien puede observarse la modificación efectuada por el Burgomaestre consistió en suma en un traslado presupuestal de unos rubros a otros. Lo anterior para *contar con recursos presupuestales suficientes con el fin de atender las necesidades en materia de atención y prevención que se originen dentro del municipio de montería con atención a la pandemia que vive el mundo entero* 14.

Ahora bien, observa la Sala Plena como bien lo vislumbró el señor Agente del Ministerio Público que los recursos contracreditados por el señor Alcalde Municipal no son rentas de destinación específica, sino que obedecen a recursos de libre de destinación y de cofinanciación, lo anterior se evidencia no solo con el cotejo del Acto Controlado, sino también al revisar el Presupuesto General de Gastos del Municipio de Montería para la vigencia fiscal 2020 15 que obra como prueba al interior del plenario.

Lo anterior quiere decir que, aunque el movimiento presupuestal efectuado por el Burgomaestre en el Decreto *sub examine* tiene como fundamento la atención de las necesidades surgidas con ocasión de los efectos sociales del Covid-19 en plena concordancia con el Decreto Legislativo 461 de 2020, no es menos cierto que los recursos sobre los cuales recayó la medida no tienen la naturaleza jurídica dispuesta por la norma

14 Extracto del considerando N°8 del Decreto sub censura.

15 Extracto del considerando N°8 del Decreto sub censura.

excepcional en comento, pues como se indicó el Legislador excepcional permitió la reorientación de rentas de destinación específica y lo aquí reorientado son recursos de cofinanciación y de libre destinación.

Lo anterior constituye *prima facie* un vicio de nulidad que afectaría la legalidad del Decreto en estudio, en tanto, sería contrario a las normas en que se fundamenta. Ahora bien, esta Sala Plena es partidaria de lo expuesto por el señor Agente del Ministerio Público en el entendido que, a pesar de la existencia del vicio antes indicado, el Decreto en estudio puede conservar su presunción de legalidad, en atención de una convalidación normativa sobreviniente, postura jurídica que ha sido estudiada y observada en reiteradas ocasiones por la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo.

La convalidación del Acto Administrativo es entendida como *una excepción a la posibilidad de que el acto sea declarado nulo, es un mecanismo jurídico con el que se sanean los vicios que puedan recaer sobre el mismo* ¹⁶ quiere decir ello que, aunque el Acto ha nacido con un vicio de nulidad, este puede ser enmendado con posterioridad a su expedición, lo anterior se concreta cuando ocurre *un cambio en sentido positivo de la legalidad sobreviniente*¹⁷, resaltándose que no sea sanea de esta forma la carencia absoluta de competencia por parte del funcionario que expide el Acto.

La tesis de la convalidación del Acto Administrativo se concreta en el presente asunto bajo el siguiente entendido: En el Decreto *sub censura* se adoptó una medida de cierta manera contraria a lo dispuesto por el Legislador Excepcional, pues los recursos reorientados no son rentas de destinación específica como lo previó el Decreto 461 de 2020, sino recursos de libre destinación y de cofinanciación como ya se expuso. Ahora bien, el Gobierno Nacional en fecha posterior expidió el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020, el cual en su artículo primero *facultó a los Gobernadores y Alcaldes para realizar las adiciones modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020*, esta disposición del legislador excepcional ampara sin lugar a dudas la medida adoptada en el Decreto *sub examine*, pues la facultad otorgada para hacer las modificaciones y traslados presupuestales no se condicionó a ningún tipo de renta, y en la medida que la competencia fue conferida al mismo funcionario (Alcalde), bien puede predicarse entonces que la medida del

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 22 de marzo de 2018. Consejero Ponente: Carlos Moreno Rubio.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

Burgomaestre de Montería fue convalidada por el Decreto Legislativo 512 de 2020 al existir un cambio positivo de la legalidad sobreviniente.

Conviene precisar que tanto el Decreto 461 como el Decreto 512 fueron expedidos por el Legislador excepcional a fin de dotar a los Alcaldes y Gobernadores de facultades precisas que le permitieran contar con liquidez presupuestal a fin de atender las consecuencias de la emergencia Económica, Social y Ecológica causada por los efectos de la pandemia del Covid-19 y bajo esa misma lógica expidió el Alcalde de Montería el Decreto objeto de este pronunciamiento pues se resalta el aparte de los considerandos donde se manifestó “*Que la administración municipal necesita contar con recursos presupuestales suficientes con el fin de atender las necesidades en materia de atención y prevención que se originen dentro del municipio de montería con atención a la pandemia que vive el mundo entero*”

Los anteriores razonamientos permiten a este Pleno decantar un juicio favorable a la legalidad del Acto Controlado y por tanto declarar al mismo como Ajustado a Derecho condicionalmente, en el entendido que al ser convalidado por el Decreto 512 de 2020 los recursos contracreditados deben invertirse exclusivamente para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del Covid-19

3.6. Conclusión del Análisis

A pesar de existir un vicio inicial la Sala declarará Ajustado a Derecho condicionalmente el Decreto *sub censura* al existir una convalidación del Acto Administrativo, en el entendido que con posterioridad a su expedición devino un cambio positivo en la legalidad aplicable que saneo el vicio original. Lo anterior hace que el presente pronunciamiento sea congruente con las actuales circunstancias sociales y administrativas que ameritan el concurso e interés de todas las autoridades del Estado.

IV. DECISIÓN

La Sala Plena declarará Ajustado a Derecho condicionalmente el Decreto N°0164 del 24 de marzo de 2020, en tanto, el mismo, aunque habiendo nacido con un vicio que afectaba su legalidad, este fue convalidado por el Legislador Excepcional al expedir el Decreto Legislativo N°512 del 2 de abril de 2020.

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO CONDICIONALMENTE el Decreto N° 0164 del 24 de marzo de 2020 “*Por medio del se hacen unas modificaciones al Presupuesto de Gastos Vigencia Fiscal 2020 y se dictan otras disposiciones*” expedido por el Alcalde Municipal de Montería, en el entendido que los recursos contracreditados deben invertirse

exclusivamente para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del Covid-19, según se expuso en la parte motiva del presente proveído.

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

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Los Honorables Magistrados,



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada



PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada



LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado