



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENAD E DECISIÓN
Magistrada ponente: Gladys Josefina Arteaga Díaz¹**

Montería, veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020)²

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020.00218.00
Actos Objeto de Control	DECRETO 0182 DE 8 DE ABRIL DE 2020 proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE MONTERIA “Por medio del cual se hacen unas modificaciones al presupuesto de gastos vigencia fiscal 2020, y se dictan otras disposiciones”
DECISIÓN	DECLARAR LA NULIDAD DEL ACTO OBJETO DE CONTROL

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a **proferir sentencia de única instancia** en el control inmediato de legalidad del Decreto 0182 de 8 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Montería– Córdoba.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Montería - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 0182 de 8 de abril de 2020, antes referido, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

a) Acto administrativo objeto de control

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

“DECRETO N° 0182 de Abril 08 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 315 de la Constitución Política Colombiana, el Decreto 461 de fecha marzo 22 de 2020 “(…)”

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Contracredítese afectándose el Presupuesto de Gastos vigencia fiscal 2020, en el Capítulo III Inversión por Fuente de Financiación, en la suma de: NUEVE MIL OCHOCIENTOS VEINTE

¹ Magistrada designada en reemplazo del Magistrado Titular del despacho 004, quien tomó posesión del cargo el día 13 de agosto de 2020.

² Se deja constancia que mediante Acuerdo No. CSJCOA20-49 de 12 de julio de 2020, se dispuso el cierre extraordinario de los Despachos Judiciales ubicados en el Edificio Elite, entre los cuales se encuentra este Despacho Judicial desde el 13 al 15 de julio de 2020, de igual forma, mediante Acuerdo No. CSJCOA20-58 de 22 de julio de 2020, se dispuso la prórroga de dicho cierre extraordinario con excepción entre otros, de los procesos de control inmediato de legalidad que conoce esta Corporación desde el 25 de julio de 2020 al 31 de julio de la anualidad, sin embargo, este fue modificado por el Acuerdo No. CSJCOA20-60 de 24 de julio de 2020, en el sentido de revocar las excepciones a la suspensión de términos establecidas, por lo que durante dicho cierre no corrieron los términos judiciales.

MILLONES CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS CON 32/100 MCTE. (\$9,820,196,567.32), según el siguiente detalle

CAPITULO III

INVERSIÓN POR FUENTE DE FINANCIACIÓN

PROGRAMAS Y PROYECTOS	CODIGO	DETALLE	I.C.L.D. (65-2)	OTROS Y/O COFINANC. (64)
OTROS SECTORES				
SECTOR	A.10	AMBIENTAL		
PROGRAMA	A.10.1	MONTERIA CIUDAD VERDE		
SUBPROGRAMA	A.10.1.2	PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE		
Proyecto	A.10.1.2.3	Adquisición de Áreas de Recursos Hídricos (1% del ICLD)	6,770,963,473.01	
SECTOR	A.17	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL		
PROGRAMA	A.17.1	TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA ORGANIZACIONAL		
SUBPROGRAMA	A.17.1.1	FORTALECIMIENTO		

PROGRAMAS Y PROYECTOS	CODIGO	DETALLE	I.C.L.D. (65-2)	OTROS Y/O COFINANC. (64)
		INSTITUCIONAL		
Proyecto	A.17.1.1.6	Pasivo laboral y pensional (20% Estampilla Pro-Adulto Mayor)		3,049,233,094.31
TOTAL CONTRACREDITO FUENTES INVERSION			6,770,963,473.01	3,049,233,094.31
TOTAL CONTRACREDITO INVERSION			9,820,196,567.32	

ARTICULO SEGUNDO: Acredítese los recursos afectados en el artículo anterior para atender gastos en la vigencia fiscal 2020 en el Capítulo III Inversión por Fuente de Financiación, en la suma de: NUEVE MIL OCHOCIENTOS VEINTE MILLONES CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS CON 32/100 MCTE. (\$9,820,196,567.32), detallado de la siguiente manera:

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.12.1.1.1.1	Programa de Atención y Prevención Estampilla Pro adulto Mayor		3,049,233,094.31
	A.12.1.1.1.4	Programa de Atención y Prevención (Recursos Hídricos 1% ICLD)	6,770,963,473.01	
TOTAL CREDITO FUENTES			6,770,963,473.01	3,049,233,094.31
TOTAL CREDITO INVERSIÓN			9,820,196.567.32	

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.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Montería a los 08 del mes de abril de 2020.

CARLOS ALBERTO ORDOSGOITIA SANIN
Alcalde de Montería"

II. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión de la demanda

Con auto de 27 de abril de 2020, fue admitido el proceso de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de Montería – Córdoba, y al señor Agente del Ministerio Público; así como se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad del inicio del presente trámite a fin de que cualquier ciudadano coadyuvara o impugnara la legalidad del acto administrativo bajo estudio, se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tienen rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

2. Intervenciones

El señor Gobernador de Córdoba, luego de citar los artículos 136, 151 y 185 del CPACA, así como el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020 artículo 1°, que facultó a gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus respectivas entidades territoriales, a fin de llevar a cabo acción frente a las causas que originaron el estado de emergencia económica; sin que sea necesario la autorización de asambleas departamentales o concejos municipales, al igual que los facultó para que realizaran las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones a que haya lugar; indicó que el acto remitido a control se encuentra ajustado a la legalidad.

3. Concepto del Ministerio Público

El **Procurador 124 Judicial II** designado ante esta Corporación presentó concepto en orden a que se declare la ilegalidad del decreto remitido para control. Así, luego de referirse a la normatividad que rige el presente medio de control, y lo relativo a los estados de excepción, adujo que se cumplen los tres requisitos de procedencia del medio de control, en tanto se trata de una medida de carácter general, contenida en un decreto regulador de una situación abstracta e impersonal; que además desarrolla un decreto legislativo como lo es el 461 de 22 de marzo de 2020³, expedido por el Presidente de la República con fundamento en el artículo 215 Superior y al amparo del estado de emergencia económica, social y ambiental declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; y el acto objeto de control, fue expedido durante el mentado estado de emergencia.

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

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

³Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

tiempos de paz o normalidad institucional, por lo cual durante los estados de excepción bien puede el Legislador Excepcional, asignar competencias excepcionales a los alcaldes para que estos puedan, por ejemplo, introducir modificaciones al presupuesto vigente en el municipio⁴(Sentencia C-434 de 2017), con el estricto propósito de enfrentar la situación de anormalidad. Seguidamente agrega, que la declaratoria se hizo para ejecutarse en jurisdicción del municipio de Montería –competencia territorial-, y que su expedición fue en vigencia del estado de emergencia declarada con Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 -competencia temporal-.

Por otra parte, en lo relativo a la motivación, estima que confrontadas las expuestas en el acto revisado con las pruebas obrantes en el proceso, ordenadas por el ponente en el auto admisorio, encuentra que el Decreto 182 del 8 de abril de 2020 está viciado de falsa motivación.

En ese orden, sostiene que en los considerandos del decreto bajo revisión se plasmó **“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 el valor finalmente contracreditado ascendió a una suma total de nueve mil ochocientos veinte millones, ciento noventa y seis mil quinientos sesenta y siete pesos con treinta y dos centavos (\$9.820'196.567,32), y que para el efecto fueron afectados recursos según la tabla contenida en el artículo primero del decreto revisado, y que se concreta en lo siguiente:

“* \$6.770'963.473,01 del presupuesto de INVERSIÓN -Sector A.10 (Ambiental) –Programa A.10.1 (Montería Ciudad Verde) –Subprograma A.10.1.2 (Protección y Conservación del Medio Ambiente –**Proyecto A.10.1.2.3 “Adquisición de Áreas de Recursos Hídricos (1% del ICLD)”**”.

* \$3.049'233.094,31, también del presupuesto de INVERSIÓN –Sector A.17 (Fortalecimiento institucional) –Programa A.17.1 (Transparencia y eficiencia institucional) –Subprograma A.17.1.1 (Fortalecimiento institucional) –**Proyecto A.17.1.1.6 “Pasivo laboral y pensional (20% Estampilla Pro-Adulto Mayor)”**”.

Seguidamente indicó el señor Agente, que revisado el Acuerdo 022 del 9 de diciembre de 2020, por medio del cual el Concejo de Montería aprobó el presupuesto del municipio para la vigencia 2020 y el Decreto 0354 de fecha diciembre 18 de 2019, expedido por el alcalde municipal, a través del cual fue liquidado el presupuesto, expresa que los proyectos de los cuales se contraacreditan los recursos a reorientar, no tenían asignados los valores reorientados por el alcalde en la norma fiscalizada, basándose en certificación del área de planeación financiera y presupuestal, que daba cuenta de la disponibilidad de los recursos por esos montos.

Que en la página 26 del mentado Acuerdo 22 de 2020, se avizora que el proyecto *“Adquisición de Áreas de Recursos Hídricos (1% del ICLD)*, del cual fueron tomados \$6.770'963.473,01, nada más tenía asignados \$824'040.207, cifra que igualmente consta en la página 26 del decreto de liquidación del presupuesto; de manera que a su juicio, fue certificado un valor inexistente en el proyecto A.10.1.2.3 que ascendió a \$10,662.329'649.5.

Expresa que lo mismo ocurre frente al proyecto A.17.1.1.6 *“Pasivo laboral y pensional (20% Estampilla Pro-Adulto Mayor)”*, pues el Acuerdo 22 de 2020, da cuenta que solo tenía asignado en el presupuesto \$694'600.700, cifra que figura también en la página 32 del decreto liquidatorio del presupuesto; y que ese valor es inferior en \$2.354'632.394,31 a los \$3.049'233.094,31 que fueron contracreditados.

Conforme tales argumentos, el señor Agente del Ministerio Público conceptúa que la realidad presupuestal de la entidad fue distorsionada, dado que no existían los recursos en los proyecto relacionado en el acto objeto de control; de manera que a su juicio, se configura la falsa

⁴ Adoptado por el Concejo Municipal de Buenavista, a través del Acuerdo 06 del 29 de noviembre de 2019 y liquidado por el alcalde municipal mediante el Decreto 102 del 26 de diciembre de 2019.

motivación, como causal de nulidad del acto administrativo; precisando que a lo anterior se suma otro vicio, en orden a que, el rubro *pasivo laboral y pensional (20% estampilla pro – adulto mayor)*, es un recurso con destinación específica constitucional para cubrir el pasivo pensional, por lo que no podía ser reorientado dado que violenta lo dispuesto en el Decreto 461 de 2020; trayendo a colación además el artículo 48 de la Constitución, que dispone que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

4. Otras actuaciones

Con ocasión del requerimiento efectuado por el Magistrado Ponente se allegó por medio electrónico por parte del Alcalde de Montería, los antecedentes administrativos del acto remitido a control: i) Decreto 0354 de 18 diciembre de 2019, por medio del cual se liquida el presupuesto general del municipio de Montería, para la vigencia fiscal 2020 y se dictan otras disposiciones; ii) Acuerdo 022 de 2019, por medio del cual se establece el presupuesto general del citado ente para la vigencia 2020 y se dictan otras disposiciones; y iii) Decreto 0158 de 20 de marzo del presente año, por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Montería. Además, iv) Informe de comisión del proyecto de acuerdo 032 de 2019 por el cual se establece el presupuesto general de municipio para la vigencia 2020.

III. CONSIDERACIONES

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

3.1. De los Estados de Excepción

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

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

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

3.2. Generalidades del control inmediato de legalidad

La Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción, dispone en su artículo 20, que las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, cuya facultad corresponde a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar en que expidan los actos si se trata de entidad territorial, o del Consejo de Estado si proviene de autoridad nacional.

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

Ha de resaltarse que el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 16, recientemente, en sentencia de 11 de mayo de 2020⁵, precisó que el control de legalidad se efectuaba mediante la confrontación del acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, con las normas constitucionales que facultan la declaración de los estados de excepción, es decir, los artículos 212 a 215 de la Carta Magna, la Ley 137 de 1994, ley estatutaria por la cual se reglamentan los estados de excepción, los decretos que declaran la situación de excepción, así como con los decretos legislativos que profiere el Gobierno para conjurar dicha situación.

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

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

En este punto resulta necesario precisar que el Alto Tribunal sostuvo que “(...) aunque en principio podría, pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general

⁵ C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.”

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

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

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

Cabe señalar que, para la procedencia del medio de control mencionado, es necesario que se trate i) de un acto de contenido general; ii) que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa y iii) que dicho acto tenga como objeto desarrollar uno o más actos legislativos que hayan sido proferidos durante el estado de excepción. En torno a dicho tópico, el H. Consejo de Estado⁶ en providencia de 24 de junio de 2020, ha precisado que *“Para que el mecanismo de control resulte procedente **se requiere de la concurrencia de los tres elementos en mención**, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto se hace indispensable que se trate, además, de una medida de carácter general.”*

Así entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el Decreto 0182 de 8 de abril de 2020, es un acto de carácter general, en la medida que no regula situaciones particulares y concretas; de igual forma, fue expedido por el alcalde del Municipio de Montería – Córdoba en ejercicio de una función administrativa. Dicho alcalde es una autoridad administrativa cuyos actos están sometidos a la jurisdicción de esta Corporación.

En lo tocante al requisito de que el mentado acto desarrolle uno o más decretos legislativos proferidos durante el estado de excepción, encuentra esta Sala que en efecto la finalidad del Decreto 0182 de 2020, al que se viene haciendo referencia, fue implementar o desarrollar el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, *por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*; acto administrativo que además fue expedido por el Alcalde de Montería, en vigencia de la declaratoria de dicho estado de emergencia decretada por parte del Presidente de la República. De manera que es competente esta Corporación para conocer del medio de control de la referencia, el cual bajo tal estudio resulta procedente.

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

Del análisis de legalidad del Decreto 0182 de 8 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montería – Córdoba

En ese orden de ideas, se estima necesario señalar que el **Decreto 0182 de 2020⁷**, fue expedido por el alcalde municipal de Montería– Córdoba en uso de facultades constitucionales y legales, tales como el artículo 315 de la Constitución, y el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020⁸.

En la parte considerativa se hace referencia **i)** al Acuerdo Municipal N°22 de 9 de diciembre de 2019, por el cual el Honorable Concejo Municipal de Montería - Córdoba, aprobó el presupuesto general para la vigencia fiscal 2020; **ii)** al Decreto 354 de diciembre 18 de 2019, por el cual el Alcalde de Montería realizó la liquidación del presupuesto general para la vigencia fiscal 2020; **iii)** a los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución que regulan lo atinente a los estados de excepción; **iv)** a la Resolución 385 de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del Covid 19; **v)** al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se decretó la emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional; **vi)** al Decreto 0158 de 2020, por el cual el alcalde de Montería, declaró la urgencia manifiesta con el fin de adoptar de manera inmediata las medidas necesarias para contrarrestar el Covid19; **vii)** al Decreto Legislativo 461 de marzo 22 de 2020⁹; **viii)** se precisó que el municipio requería de recursos para atender las necesidades en materia de prevención y atención con ocasión del Coronavirus, siendo pertinente realizar unos movimientos y ajustes presupuestales; **ix)** dejándose constancia 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.

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

- ✚ Se dispuso contracreditar afectándose el presupuesto de gastos del municipio de la vigencia fiscal 2020, en la suma de \$9,820,196,567.32 (nombre rubro presupuestal: 1. sector ambiental, programa Montería Ciudad Verde, subprograma protección y conservación del medio ambiente, proyecto adquisición de áreas de recursos hídricos (1% del ICLD); 2. Sector fortalecimiento institucional, programa transparencia y eficiencia organizacional, subprograma fortalecimiento institucional, proyecto pasivo laboral y pensional (20% estampilla pro-adulto mayor).
- ✚ Acreditar los recursos afectados antes descritos, para atender en la vigencia fiscal 2020 en el capítulo III inversión por fuente de financiación en la suma de (\$9,820,196,567.32), detallado de la siguiente manera: sector prevención y atención de desastres, programa conocimiento del riesgo, subprograma gestión del riesgo (programa atención y prevención estampilla pro adulto mayor (\$3.049.233.094,31)¹⁰, y programa de atención y prevención -recursos hídricos 1% del ICLD- (\$6.770.963.473,01)¹¹; ello para un total crédito de inversión de \$9.820.196.567,32.
- ✚ Ordenó, además a la Secretaría de Hacienda efectuar los registros y anotaciones presupuestales de la vigencia 2020; así como al Área de recaudo y pago del municipio realizar los ajustes al Programa Anual Mensualizado de Caja –PAC-.
- ✚ Y dispuso, además, la remisión al ente de control, de los actos administrativos mediante los cuales se hacen las modificaciones del presupuesto.

⁷ "Por medio del cual se hacen unas modificaciones al Presupuesto de Gastos vigencia fiscal 2020 y se dictan otras disposiciones".

⁸ 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

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

¹⁰ Crédito de fuentes

¹¹ Crédito de fuentes

Existiendo claridad, en cuanto a los aspectos general del acto objeto de control, pasará la Sala Plena a revisar lo atinente a los aspectos *formales*, tales como la competencia y la motivación del acto objeto de control. Y seguidamente se analizarán aspectos *materiales*, en el cual se revisará la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar la situación, y la proporcionalidad de sus disposiciones.¹²

De los requisitos de forma

En lo tocante a la **competencia**, se encuentra que el Decreto 0182 de 8 de abril de 2020, *por medio del cual se hacen unas modificaciones al Presupuesto de Gastos vigencia fiscal 2020 y se dictan otras disposiciones*; fue proferido por el Alcalde de Montería - Córdoba, en quien conforme lo regulado en el artículo 314¹³ de la Carta Magna, recae la representación legal del ente territorial, por lo que tiene dentro de sus atribuciones, entre otras, la de dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones, y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto (artículo 315 *ibidem*); y se ejerce las facultades establecidas en el literal g) numeral 1 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994¹⁴.

Cabe señalar también, que el acto objeto de control está conforme con el artículo 1° del Decreto 461 del 2020, a partir del cual se advierte que se faculta al ejecutivo municipal para que reoriente las rentas de destinación específica con el fin de atender las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, como evidencia esta Corporación se hizo por parte del Alcalde de Montería con la expedición del Decreto 0182 de 2020¹⁵.

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

¹² Esto conforme la mentada sentencia proferida por el Alto Tribunal el 11 de mayo de 2020.

¹³ <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.(...)"

¹⁴ 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".

¹⁵ **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 presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo".

De igual modo, debe señalarse que el acto controlado cumple con los elementos formales de los actos administrativos, esto es contiene: “i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-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.”¹⁶

De los aspectos materiales

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

Así entonces, corresponde establecer si existe una correlación entre el Decreto 00182 de 8 de abril de 2020 proferido por el Alcalde de Montería - Córdoba, con el cual se tomaron medidas en materia presupuestal, y las razones que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica el pasado 17 de marzo de 2020, así como con decretos legislativos expedidos para conjurar la situación, concretamente el Decreto Legislativo 461 de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Se observa que en el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020; se dispone:

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

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

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

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política. (Destacado de la Sala)

(...)

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

¹⁶ 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.

Ahora bien, realizado el correspondiente análisis del Decreto 0182 de 2020, encuentra esta Corporación, que dicho acto administrativo desarrolla parte del decreto legislativo 461 de 2020, en tanto con el mismo se reorientan recursos para atender los efectos causados por el Coronavirus en su territorio; tomándose como medidas las de contracreditar afectándose el presupuesto de gastos del municipio de la vigencia fiscal 2020, y acreditar los mismos para prevención y atención de desastres; ordenando además los ajustes al Programa Anual Mensualizado de Caja –PAC-.

Sin embargo, se avizora una falencia, que afecta la legalidad del acto administrativo en cuestión; en efecto se tiene que en el acto objeto de revisión, se dispuso acreditar y contraacreditar unas sumas correspondientes al proyecto A.1.2.3. adquisición de áreas de recurso hídrico (1% del ICLD), y el subprograma A.17.1.1.6 pasivo laboral y pensional (20% estampilla pro-adulto mayor), los cuales tienen presupuestado recursos inferiores a los contenidos en el decreto 182 de 2020. Tal como se advierte en el siguiente cuadro:

Presupuesto aprobado	Liquidación del Presupuesto	Valor contra acreditado en acto remitido a control	Diferencia
Proyecto A.10.1.2.3. Adquisición de áreas de recursos hídrico (1% del ICLD) \$824.040.207,00¹⁷	Proyecto A.10.1.2.3. Adquisición de áreas de recursos hídrico (1% del ICLD) \$824.040.207,00¹⁸	Proyecto A.10.1.2.3. Adquisición de áreas de recursos hídrico (1% del ICLD) \$6,770,963,473.01	\$5.946.923.266,01
Subprograma A.17.1.1.6 Pasivo laboral y pensional (20% estampilla pro adulto mayor) \$694.600.700¹⁹	Subprograma A.17.1.1.6 Pasivo laboral y pensional (20% estampilla pro adulto mayor) \$694.600.700²⁰	Programa A.12.1.1.1.atención y prevención estampilla pro adulto mayor \$3.049.233.094,31	\$2.354.632.394,31

A partir de lo anterior, la Sala puede establecer que el acto objeto de revisión, está viciado de *falsa motivación*, pues en la parte considerativa del mismo se señala que la *servidora pública con funciones de planeación financiera y presupuestal*, *expidió certificación de disponibilidad de los recursos objeto a contra acreditar*; y si bien no milita en el expediente dicho certificado, a partir de los decretos mediante los cuales se aprobó por parte del H. Concejo Municipal de Montería, el presupuesto del municipio para la vigencia fiscal 2020²¹ (fls 11-56), y el expedido por el Alcalde Municipal liquidando el respectivo presupuesto general para la vigencia fiscal 2020²² (fls 64-103), se puede constatar que los rubros contracreditados en el Decreto 0182 de 2020, no son coincidentes con los valores asignados en los respectivos proyectos, tal como se explicó con anterioridad. No obstante, a partir de ello no podría hablarse anticipadamente de que se certificaron recursos inexistentes como lo sostiene el Ministerio Público, pues, se insiste, que en el presupuesto municipal si figuran aprobados recursos superiores a los contraacreditados, solo que a juicio de la Sala se incurrió en un yerro al expedir el acto, en tanto se limitó a contracreditarse los recursos asignados para el “Proyecto A.10.1.2.3. Adquisición de áreas de recursos hídrico (1% del ICLD)” y para el “subprograma A.17.1.1.6 pasivo laboral y pensional (20% estampilla pro adulto mayor)”, los cuales tenían asignados menores valores a los afectados.

Es menester destacar en todo caso, que el subprograma A.17.1.1. fortalecimiento institucional, cuenta con una asignación de \$7.347.049.632,00²³, recursos que se distribuyen para varios

¹⁷FI 36 expediente

¹⁸FI 89 expediente

¹⁹FI 39 expediente anexo 1 del presupuesto municipal de Montería

²⁰FI 95 expediente

²¹Acuerdo 022 de 9 de diciembre de 2019, por el cual se establece el presupuesto general del municipio de Montería

²² Decreto 0354 de 18 de diciembre de 2019

²³ FI 39

proyectos, entre este el A.17.1.1.6 pasivo laboral y pensional (20% estampilla pro-adulto mayor); y lo propio ocurre con Subprograma protección y conservación del medio ambiente, el cual tiene asignado un total de \$6.813.334.736, y al cual pertenece el “Proyecto A.10.1.2.3. Adquisición de áreas de recursos hídrico (1% del ICLD)”.

A lo anterior se suma, que se trasgredió la prohibición contenida en el decreto legislativo 461 de 2020 parágrafo 2 del artículo 1²⁴, teniendo en cuenta que se afecta o se reorienta una renta de destinación específica que ha sido establecida por la Carta Magna, esto es, el *Pasivo laboral y pensional (20% estampilla pro adulto mayor)*, con el cual precisamente en ente territorial debe cubrir el pasivo pensional, lo cual sin duda alguna hace parte de la seguridad social regulada en el artículo 48 de la Constitución, en el cual se establece con total claridad que **“no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.”**

Atendiendo a lo antes expuesto, si bien el mentado decreto municipal guarda relación con los motivos que dieron origen al acto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecología a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, así como con el Decreto Legislativo 461 de 2020; no puede pasarse por alto, las inconsistencias antes mencionadas en lo relacionado con las diferencias existentes en las sumas del presupuesto afectado, así como la trasgresión a la prohibición establecida en el mentado parágrafo 2 del artículo 1 del decreto legislativo 461 de 2020, por lo que se impone para la Sala declarar la nulidad del acto objeto de control de legalidad.

En vista de lo anterior, se releva la Sala de analizar el resto del articulado del Decreto 0182 de 2020, así como de analizar los requisitos de proporcionalidad, necesidad y finalidad de las medidas adoptadas en el acto objeto de control.

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

Decisión

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará la nulidad del Decreto 0182 de 8 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Montería – Córdoba “*por medio del cual se hacen unas modificaciones al presupuesto de gastos vigencia fiscal 2020, y se dictan otras disposiciones*”; conforme lo expresado.

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

F A L L A:

PRIMERO: **Declarar la nulidad** del Decreto 0182 de 8 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Montería – Córdoba “*por medio del cual se hacen unas modificaciones al presupuesto de gastos vigencia fiscal 2020, y se dictan otras disposiciones*”; conforme lo expresado en la parte motiva.

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

²⁴**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.

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

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE²⁵

Los Magistrados,


GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ



PEDRO OLIVELLA SOLANO


NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA



DIVA CABRALES SOLANO

²⁵ Firma digitalizada y autorización virtual, conforme lo ordenado en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020, y el Decreto 806 de 2020.