

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

SALA DE DECISIÓN No. 3

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO No. 095 DEL 26 DE MAYO DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ACACÍAS-META.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2022-00150-00

SENTENCIA: TAM004 22-11-113

MAGISTRADO PONENTE: JUAN DARÍO CONTRERAS BAUTISTA

La Sala profiere sentencia dentro del proceso de control inmediato de legalidad del Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS DEL SUPERÁVIT FISCAL DE LA VIGENCIA 2019 EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL MUNICIPIO DE ACACÍAS (META) PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 2020”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Acacías-Meta.

I. ANTECEDENTES

1. De la remisión del Decreto y su trámite

El ciudadano JOSÉ DEL CARMEN ORTÍZ RODRÍGUEZ solicitó a este Tribunal el ejercicio del control inmediato de legalidad del Decreto 095 de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Acacías-Departamento del Meta, en atención a que el mismo no fue remitido por parte de la administración municipal en su oportunidad, para el correspondiente control que trata el artículo 136 del CPACA.

Mediante auto del 1 de julio de 2022, el Despacho ponente admitió el medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020 expedido en el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional. El 12 de julio de 2022, la Secretaría de esta Corporación realizó la publicación

del aviso correspondiente para el mencionado Decreto, informando sobre la existencia del proceso y que durante el término de diez (10) días, que iniciaba el 13 de julio de 2022 al 27 de julio de 2022, cualquier ciudadano podía intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo y posteriormente se corrió traslado al Ministerio Público para que presentara el respectivo concepto, si a bien lo consideraba.

2. Intervenciones

2.1 Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda en primer lugar precisó que la facultad para efectuar adiciones y/o modificaciones al presupuesto municipal, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política, el artículo 92 del Decreto 1333 de 1986 y el numeral 9 del artículo 32 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, esta en cabeza del Concejo Municipal.

Expuso que la competencia para modificar el presupuesto municipal, adicionando recursos en el ingreso y aumentando las apropiaciones inicialmente autorizadas en el presupuesto de gasto o no comprendidas en éste, la tiene única y exclusivamente el Concejo Municipal, exceptuando la adición o incorporación en el presupuesto de ingresos de los recursos de la cofinanciación nacional, que puede hacer el Alcalde Municipal en los términos previstos en el literal g) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

Señaló que sobre la posibilidad que el ejecutivo tanto del nivel central de Gobierno como de las entidades territoriales modifique el presupuesto inicialmente aprobado por el Órgano Corporativo de Elección Popular (Congreso, Asamblea o Concejo Distrital o Municipal) la Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998, expresó:

“Séptima. En ningún caso, de conformidad con los preceptos de la Constitución Política y con las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto, las “autoridades administrativas” pueden, directamente, ajustar y/o modificar los presupuestos de las entidades públicas, tal como lo dispone el parágrafo 1o. del artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

(...)”

Explicó que es responsabilidad directa del Gobierno incluir la totalidad de

los gastos que el Estado pretenda realizar durante la respectiva vigencia fiscal, pudiendo, si las circunstancias así lo determinan, presentarle al Congreso, paralelamente, propuestas de nuevas rentas o modificación de las existentes, si considera que los ingresos legalmente autorizados no son suficientes para atender los gastos proyectados.

Respecto de las facultades otorgadas a los Gobernadores y Alcaldes en el Decreto 678 de 2020, precisó que se facultó a Gobernadores y Alcaldes para que mediante Decreto, es decir, sin la autorización de las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, reorienten las rentas de destinación específica establecidas por Ley, Ordenanza o Acuerdo, sobre las que no recaigan compromisos adquiridos, con el fin de financiar los gastos que en ejercicio de sus competencias deban ejecutar para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República mediante el Decreto Ley 417 de 2020 y posteriormente por el Decreto Ley 637 de 2020.

En el inciso 2 del artículo 1 se estipuló que las facultades otorgadas gobernadores y alcaldes para reorientar rentas, en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política.

Adujo que la autorización otorgada a los gobernadores y alcaldes en el artículo 1 del Decreto Ley 678 de 2020, para efectuar por Decreto, es decir, sin acudir a las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, adiciones, traslados y modificaciones presupuestales, está limitada a los recursos provenientes de rentas cuya destinación específica se haya dado en la Ley, ordenanza o acuerdo y que, en aplicación del inciso primero del artículo 1 del Decreto Ley 678 de 2020, hayan sido reorientadas por el gobernador o alcalde como fuente de financiación de las acciones adoptadas en ejercicio de las competencias asignadas constitucional y legalmente a las entidades territoriales para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco del Decreto Ley 637 de 2020.

En consecuencia, precisó que los gobernadores o alcaldes sólo pueden adicionar mediante Decreto al presupuesto de la vigencia fiscal del 2020 los recursos del balance del año 2019 que tengan destinación específica

determinada por ley o acto administrativo, orientados a atender los gastos 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 637 de 2020, los demás recursos del balance del 2019 que se llegaren a presentar y que correspondan a recursos de libre destinación o de destinación específica señalada por la Constitución Política, se adicionarán al presupuesto actual mediante ordenanza o acuerdo, expedidas por las Asambleas Departamentales o los Concejos Distritales o Municipales.

Finalmente, el Ministerio de Hacienda concluyó lo siguiente:

- En el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado a través del Decreto 637 de 2020 y con fundamento en el Decreto 678 de la misma anualidad, el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a Gobernadores y alcaldes para realizar operaciones presupuestales, entre ellas las de reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales.
- A fin de atender las crecientes necesidades derivadas de la Emergencia Sanitaria, las autoridades territoriales en el marco de su autonomía se encuentran facultadas para reorientar recursos de destinación específica, únicamente en el marco de la crisis sanitaria y que requieran dentro de sus competencias para afrontarla.
- En el marco de las facultades legales otorgadas al amparo del Decreto 678 de 2020, se exceptúan las operaciones presupuestales de reorientación sobre las rentas con destinación específica establecida por la Constitución Política en su artículo 359.
- La competencia de gobernadores y alcaldes es reglada, limitada y temporal, pues se circunscribe exclusivamente para atender la crisis sanitaria y se encuentra sujeta a los mandatos constitucionales en el marco de los postulados previstos en el Decreto 637 de 2017 y durante el tiempo en que perdure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Tribunal Administrativo del Meta es competente para conocer el presente asunto en única instancia y en virtud del factor territorial para proferir sentencia de mérito dentro del *sub lite* de la referencia, de acuerdo con lo consagrado en el numeral 14 del artículo 151 y el artículo 136, ambos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Resulta pertinente aclarar que la presente decisión será adoptada por la Sala Oral No. 3 y no por la Sala Plena de este Tribunal, en atención a que con la expedición de la Ley 2080 de 2021 se adicionó el artículo 185 del CPACA, disponiéndose en el parágrafo 1 que en el caso de los Tribunales Administrativos será la Sala, Subsección o Sección la que dictará la sentencia de los procesos de control inmediato de legalidad; veamos:

“ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido (sic.) de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

(...)

PARÁGRAFO 1o. En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia.

(...)”

En consecuencia, se reitera que la presente decisión será adoptada por la el Tribunal Administrativo del Meta a través de su Sala Oral No. 3.

2. Problema Jurídico

Dentro del presente asunto el problema jurídico se contrae en determinar si el Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Acacias-Meta, se encuentra ajustado a derecho en sus aspectos formal y material en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional y los decretos legislativos proferidos para conjurar las crisis del año 2020.

3. Del Control Inmediato de Legalidad

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar judicialmente 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 legislativo¹.

A través de la Ley 137 de 1994 *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”*, se desarrolló el anterior mandato constitucional, disponiendo en el artículo 20 el control judicial de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

En ese orden, la Ley 1437 de 2011 incluyó dentro de los medios de control que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa el control inmediato de legalidad en los mismos términos previstos en la Ley 137 de 1994, sometiendo el conocimiento en única instancia a los Tribunales Administrativos de los actos administrativos 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 hubieren sido dictados por autoridades departamentales, municipales o distritales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde hubieren sido expedidos.

El Consejo de Estado de tiempo atrás ha señalado las características del control inmediato de legalidad; así se advierte de la sentencia del 31 de mayo de 2011², en la cual se reiteran las características dispuestas en providencia de 20 de octubre de 2009³, las cuales se resumen de la siguiente manera:

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 05 de Marzo de 2012, Radicación Número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(Ca), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 861 de 2010, Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Barceñas.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de Mayo 2011, Radicación Número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(Ca), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Ministerio de la Protección Social, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

(i) Su carácter jurisdiccional porque el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados *“deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”*⁴ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto incluye *“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”*⁵;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta *“posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”*⁶; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo⁷.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo *“dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”*—artículo 20 de la Ley 137 de 1994—.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Artículo 91 de la Ley 1437 que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: **“PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.** *Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:(...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.*

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa *“o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”*⁸;

(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto.

(vii) su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 137, 149-1, 152-1 y 155-1 de la Ley 1437 de 2011.

Igualmente, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha dispuesto cuáles son los presupuestos que deben tenerse en cuenta para la procedencia del medio de control inmediato de legalidad; veamos⁹:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y
3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

4. De la Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

La Constitución Política de Colombia en su artículo 215, faculta al Presidente de la República para que cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000; Radicación: CA-033.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 31 de Mayo de 2011, Radicación Número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(Ca), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Ministerio de la Protección Social, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, con la firma de todos los ministros, declare el Estado de Emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

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

Por lo anterior, el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, **expidió los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y, con posterioridad, el 637 del 06 de mayo de 2020**, mediante los cuales declaró sendos Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión a la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, en todo el territorio nacional y por el término de treinta (30) días cada uno contados a partir de la vigencia de los mismos.

Como fundamento del Estado de Emergencia Económica, social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se expuso que la Organización Mundial de la Salud identificó un nuevo coronavirus Covid-19, declarando este brote como una emergencia de salud pública de importancia internacional, por lo que solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus, declarando el 11 de marzo de 2020 el coronavirus Covid-19 como pandemia, a raíz de la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

Por lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, a través de la cual se declaró

el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional inicialmente hasta el 30 de mayo de 2020, adoptando con ello una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar el Covid-19 y mitigar sus efectos.

En ese orden, el Gobierno Nacional consideró necesario incrementar la oferta de unidades de cuidados intensivos de adultos cerca del 10% de la capacidad actual. Adicionalmente, advirtió que, con ocasión al nuevo coronavirus y las medidas sanitarias adoptadas, se generarían implicaciones económicas a nivel nacional e internacional.

Así mismo, estimó que ante el posible aumento de casos de contagio de Covid-19 esto sería un reto para el sistema de salud colombiano, lo que hacía necesario la disposición de recursos económicos para contrarrestar la pandemia y las consecuencias que consigo trae para el mercado laboral, lo cual debía atenderse con medidas extraordinarias que evitaran en lo posible agravar la situación y los efectos económicos que ello conlleva, por lo cual el Gobierno Nacional ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por el Coronavirus Covid-19, determinó que era procedente declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Mediante sentencia C-145 de 2020 la Corte Constitucional encontró ajustado a la Constitución el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”*.

En el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional fundamentó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en que nos encontramos ante una crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, que supera los acontecimientos y efectos previstos mediante el Decreto 417 de 2020 y que, además, constituyen hechos novedosos, impensables e inusitados debido a la fuerte caída de la economía colombiana y mundial, que han conducido al aumento del desempleo en el país y generan riesgos de que este fenómeno se agudice con efectos importantes sobre el bienestar de la población y la capacidad productiva de la economía.

Lo anterior, aun cuando en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto 417 de 2020 se tomaron medidas tendientes a fortalecer y apoyar a las grandes, medianas y pequeñas empresas con el fin de lograr la estabilidad de los empleos, así como a los trabajadores formales e informales en el país. Se argumentó que es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación nunca antes vista en su historia que ha generado unos hechos inesperados e inusuales mucho más graves de lo razonablemente previsibles que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional y las medidas que fueron tomadas de manera extraordinaria con base en el Decreto 417 de 2020, toda vez que la extensión del aislamiento obligatorio ha traído un importante incremento del desempleo, una grave afectación a las empresas, la inoperancia total del servicio público esencial de transporte aéreo y marítimo, entre otros, por lo que todo lo anterior evidencia que el presente decreto declarativo de emergencia cumple de manera suficiente el primer elemento fáctico de estudio por parte de la Corte Constitucional.

Se consideró que si bien es cierto que en la motivación del decreto 417 de 2020 se hizo un exhaustivo análisis de la gravedad de la situación que ha generado la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, tanto desde el punto de vista de salud pública, como de los efectos económicos que ello comporta, también lo es que la realidad observada luego de dos (2) meses de estar enfrentando esta situación con todas las herramientas constitucionales y legales -ordinarias y extraordinarias otorgadas en la primera declaratoria de emergencia- los efectos a la fecha han sido mucho más gravosos de lo que inicialmente se podía prever. En efecto, la duración del aislamiento preventivo obligatorio y con ello la disminución significativa de la actividad económica ha generado un crecimiento preocupante en la tasa de desempleo, la cual se origina en el cierre total o parcial de las actividades de las pequeñas, medianas e incluso grandes empresas, debido a la necesidad de limitar el desarrollo de la vida social y productiva.

Y que a pesar de las medidas contenidas en los decretos legislativos dictados en el marco de la Emergencia declarada por el decreto 417 de 2020 -todas ellas referidas a proveer soluciones para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos-, la situación económica generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 superó cualquier estimación; por tanto, los efectos graves e inesperados de esa crisis, empeoraron constantemente, llegando a

lesionar de tal manera a todos los trabajadores de Colombia y a la capacidad productiva del país que era incapaz de generar las condiciones para mantener el empleo y todo lo que de ello derivaba, por lo que era absolutamente necesario e ineludible adoptar prontas medidas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Resulta pertinente señalar que el Decreto 637 de 2020 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-307 de 2020.

5. Examen del Decreto objeto de control inmediato de legalidad

El presente control inmediato de legalidad se hará de conformidad con las normas y jurisprudencia aplicables en este momento procesal, teniendo en cuenta que dicho control se ejerce por información allegada a este Tribunal por el ciudadano José del Carmen Ortiz Rodríguez **el 9 de junio de 2022**.

5.1 Presupuestos de procedibilidad

-Acto de contenido general:

El acto objeto de control es el Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Acacías-Meta, el cual es un acto de carácter general¹⁰ porque no regula situaciones de carácter particular y concreto; por el contrario su expedición va encaminada a beneficiar a la población del mencionado ente territorial ante la emergencia sanitaria presentada por el nuevo coronavirus Covid-19, en forma general, impersonal y abstracta cubriendo a un universo poblacional en materia de regulación de servicios públicos domiciliarios.

-Expedición en ejercicio de la función administrativa

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Providencia del 19 de Mayo de 2016, Radicación Número: 19001-23-33-000-2015-00304-01(22220), Actor: Fundación Hogar Para Ancianos San Vicente de Paul de Popayán y Otra, Demandado: Municipio de Popayán, Consejero Ponente: Martha Teresa Briceño De Valencia:

“ (...) Vale la pena resaltar las siguientes diferencias entre uno y otro acto:

(i) El de contenido general manda, prohíbe y sanciona, es decir que es un acto normativo (reglamento) que crea, modifica o extingue una situación de un grupo indeterminado de personas frente a una norma de derecho. El de contenido particular se refiere a una situación particular en la que aplica lo dispuesto en el acto general, así que materializa la ley o el reglamento en un caso específico; significa que crea, modifica o extingue una situación para una o varias personas determinadas.

(ii) El acto normativo surge del ejercicio de la facultad reglamentaria que tienen los diferentes funcionarios que componen la administración del orden nacional, departamental, distrital y municipal. A su turno, el acto administrativo particular se expide como consecuencia del ejercicio de una petición en interés particular o para el cumplimiento de una obligación o de un deber legal o de oficio.

(iii) El acto general se publica y no es susceptible de ningún recurso; el particular se notifica y, por regla general, es susceptible de recursos. (...)”

Dentro del presente asunto el burgomaestre del Municipio de Acacias-Meta emitió el Decreto No. 095 el 26 de mayo de 2020, el cual fue expedido en ejercicio de la función administrativa que extraordinaria y excepcionalmente le fue conferida por el Gobierno Nacional a través del Decreto 678 del 20 de mayo de 2020 para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, teniendo en cuenta que dicha función constitucional y legalmente le fue otorgada al Concejo Municipal, conforme a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política¹¹, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994¹².

-Que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en los estados de excepción:

Reiterando lo expuesto por la Corte Constitucional sobre los Decretos Legislativos, el Consejo de Estado en repetidas ocasiones ha señalado, que *son aquellos que expide el Presidente de la República, tanto para declarar los estados de excepción, previstos en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política, como aquellos mediante los cuales hace uso de las atribuciones legislativas de las que queda revestido por su declaratoria. A este respecto, en sentencia C-802 de 2002, refiriéndose al estado de conmoción interior, precisó lo siguiente*¹³:

“(...) la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales.” (Negrillas ajenas al texto original)

Sobre el tema, debe recordarse que al amparo de los estados de excepción -incluido el de la emergencia económica o social-, el Gobierno Nacional expide dos clases de normas: i) El decreto que declara el estado de

¹¹ **ARTÍCULO 313.** Corresponde a los concejos:

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

(...)

¹² **ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...)

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 11 de Mayo de 2020, Radicación Número: 11001-03-15-000-2020-01763-00(Ca)A, Actor: Ministerio De Relaciones Exteriores, Demandado: Resolución 1290 de 20 de Abril de 2020, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

excepción –que es un solo decreto, y ii) todos aquellos decretos legislativos que lo desarrollan adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis. Estos últimos son los llamados a suspender las leyes que les sean incompatibles –tal como lo dispone los arts. 212 y 213 CP.- o a modificarlas o derogarlas, como ocurre con la emergencia económica¹⁴.

Entonces, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen *decretos legislativos* debe entenderse por estos últimos los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional **al amparo del decreto que declara el estado de excepción**, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria teniendo en cuenta que su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales¹⁵.

De manera que 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 regular estos decretos legislativos y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional¹⁶, o regional según lo disponga el mismo legislador extraordinario.

Conforme lo anterior, se advierte del contenido del Decreto municipal No. 095 del 26 de mayo de 2020 que, para efectos de su expedición, se tuvo en cuenta lo dispuesto los siguientes Decretos:

- Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 09 de Diciembre de 2009, Radicación Numero: 11001-03-15-000-2009-00732-00(Ca), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 1910 de 2009, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 11 de Mayo de 2020, Radicación Número: 11001-03-15-000-2020-01763-00(Ca)A, Actor: Ministerio De Relaciones Exteriores, Demandado: Resolución 1290 de 20 de Abril de 2020, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

¹⁶ Ibidem.

- Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.
- Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*.
- Decreto No. 580 del 15 de abril de 2020 *“Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.
- Decreto No. 678 del 20 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020”*.

En ese orden, se observa que el Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020, en su artículo 1, facultó a los gobernadores y alcaldes para que reorientaran 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, sin que sea necesaria la autorización de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.

Por su parte, el Decreto No. 580 del 15 de abril de 2020 en su artículo 2, estableció la posibilidad de que las entidades territoriales hasta el 31 de diciembre de 2020, asumieran total o parcialmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenten para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos.

Y el Decreto No. 678 del 20 de mayo de 2020, en su artículo 2, 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 637 del 6 de mayo de 2020.

Por consiguiente, es claro que el Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020, cumple con el requisito de ser expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo, pues a través de este el Alcalde Municipal en virtud de la facultad extraordinaria otorgada para adicionar el presupuesto de ingresos y gastos en virtud de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, adicionó recursos del superávit de la vigencia fiscal 2019 al presupuesto del año 2020, lo que guarda ínsita relación con el artículo 2 del Decreto Legislativo No. 678 de 2020.

5.2 Examen formal

Revisado el acto objeto de control, se evidencia que el mismo cumple con los requisitos de competencia y de forma requeridos, pues se trata de un acto de carácter general proferido por una autoridad del orden municipal con competencia extraordinaria para ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Legislativo No. 678 de 2020 y el artículo 315 de la Constitución política en concordancia con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 136 de 1994.

Igualmente, cumple con los requisitos para su configuración tales como objeto, causa, motivo y finalidad necesarios para manifestar la voluntad unilateral en ejercicio de una función administrativa excepcional conferida, en el entendido que en el Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020, en su parte considerativa, se consignó lo siguiente:

Que teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, le corresponde al Alcalde Municipal efectuar las adiciones al presupuesto de Ingresos y Gastos de la actual vigencia fiscal; como también llevar a cabo los traslados presupuestales, con el fin de atender las actuaciones necesarias a que haya lugar.

Que los recursos que se van adicionar en el presente Decreto es producto del Superávit Fiscal correspondiente a la vigencia 2019, los cuales se encuentran certificados por la Tesorería Municipal y por la Jefe de Presupuesto, discriminándose por cada una de las fuentes de financiación.

Que, teniendo en cuenta la situación que vive actualmente el país y la Declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, se hizo necesario adicionar unos recursos según Acta de Comfis No. 0010, del 17 de mayo del 2020, donde se distribuyó el superávit de 2019 y un mayor valor transferido por la Nación de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP Agua Potable y Saneamiento Básico), (SGP Calidad Gratuidad Sin situación de Fondos), (Alimentación Escolar Ley 1530 de 2012 Compes 151), cuyo valor ascendió a la suma de **TRECE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y UN MILLÓN CIENTO VEINTINUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS CON CINCUENTA Y NUEVE CENTAVOS MCTE (\$13,931.129.998.59)**

Que, de este valor según Acta de Comfis No. 0010, se adiciona en el presente Decreto la suma de \$1.692.243.729; dando alcance a los Decretos Legislativos No. 637 y 678 de mayo de 2020 los cuales prevén que las adiciones las pueden hacer las Entidades Territoriales por Decreto.

Que, haciendo uso del Decreto 580 del 15 de abril de 2020, el Señor Alcalde toma la decisión con su equipo de gobierno de asumir totalmente el costo de los servicios *públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios de los estratos uno (1) dos (2) y tres (3), correspondiente a los meses de mayo y junio de 2020.*

Que, de acuerdo con el análisis financiero efectuado por la Empresa de Servicios Públicos "ESPA" y los Acueductos Veredales ARVUDEA y AQUA7, corroborados con la Secretaría de Planeación, el valor total del costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo es por la suma de \$1.692.243.729, distribuidos como se detalla a continuación:

En el mismo sentido, se advierte que el Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020 contiene su identificación, esto es, el número, la fecha y la referencia expresa a las facultades que se ejercen, el objeto de la disposición (fundamentos legales y justificación), parte resolutive, vigencia y la firma de quien lo suscribe¹⁷.

5.3 Examen material

En este punto, se analizará la conexidad con los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis-estado de excepción declarado y la proporcionalidad de sus disposiciones.

5.3.1 Conexidad

Retomando lo dicho por el Consejo de Estado, en este punto, se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta la medida para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el

¹⁷ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia del 11 de mayo de 2020, radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 15 de Octubre de 2013, Radicación Número: 11001-03-15-000-2010-00390-00(Ca), Actor: Presidencia De La Republica, Demandado: Ministerio de la Protección Social, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando que entre uno y otro hay una correlación directa¹⁸.

En ese orden, le corresponde al Tribunal verificar si el acto objeto de control guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción y, en especial, con los Decretos Legislativos No. 461, 580 y 678 de 2020.

En el presente caso, el Alcalde del Municipio de Acacias-Meta, expidió el Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2022, en el cual se consignó como fundamento para su emisión lo siguiente:

- Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.
- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.
- Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020.
- Decreto No. 461 de 2020.
- Decreto No. 580 del 15 de abril de 2020.
- Decreto No. 678 del 20 de mayo de 2020.
- Artículos 31, 83, 84 y 109 del Decreto No. 111 de 1996.
- Acta COMFIS No. 0010 del 17 de mayo de 2020.

La autoridad municipal argumentó entre otras, como justificación para la expedición del Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020, lo señalado en el Decretos 461 de 2020, 580 de 2020 y 678 de 2020, dentro de los cuales: i) se facultó a los Gobernadores y Alcaldes para que reorientaran 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, sin ser necesaria la autorización de las Asambleas Departamentales o de los Concejos Municipales; ii) Se habilitó hasta el 31 de diciembre de 2020 que las entidades territoriales pudieran asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuentan para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos; y, iii) se 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

¹⁸ Extracto del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia del 11 de mayo de 2020, radicado No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00(ca), sentencia del 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020, respectivamente.

Indicó que le corresponde efectuar las adiciones al presupuesto de Ingresos y Gastos de la actual vigencia Fiscal, como también llevar a cabo los traslados presupuestales, con el fin de atender las actuaciones necesarias a que haya lugar.

Señaló que los recursos que se adicionaban eran producto del Superávit Fiscal correspondiente a la vigencia 2019, los cuales se encontraban certificados por la Tesorería Municipal y por la Jefe de Presupuesto, discriminándose cada una de las fuentes de financiación.

Precisó que teniendo en cuenta la situación del país y la Declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, se hacía necesario adicionar unos recursos según Acta de COMFIS No. 0010 del 17 de mayo de 2020, donde se distribuyó el superávit de 2019 y un mayor valor transferido por la Nación de Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP Agua Potable y Saneamiento Básico), (SGP Calidad Gratuidad Sin situación de Fondos), (Alimentación Escolar Ley 1530 de 2012 Compes 151), cuyo valor ascendió a la suma de TRECE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y UN MILLÓN CIENTO VEINTINUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS CON CINCUENTA Y NUEVE CENTAVOS MCTE (\$13.391.129.998.59).

Expuso que del anterior valor según el Acta de COMFIS No. 0010, se adicionaba la suma de \$1.692.243.729, dando alcance a los Decretos Legislativos No. 637 y 678 de mayo de 2020, los cuales en su sentir prevén que las adiciones las pueden hacer las entidades territoriales por Decreto.

Adujo que haciendo uso del Decreto No. 580 del 15 de abril de 2020 tomó la decisión con su equipo de gobierno de asumir totalmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios de los estratos uno (1), dos (2) y tres (3), correspondiente a los meses de mayo y junio de 2020.

Precisando que de acuerdo con el análisis financiero efectuado por la Empresa de Servicios Públicos “ESPA” y los Acueductos Veredales ARVUDEA y AQUA7, corroborados con la Secretaría de Planeación, el valor total del costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo es por la suma de \$1.692.243.729.

Finalmente, con base en los anteriores fundamentos el Alcalde del Municipio de Acacias-Meta decretó lo siguiente:

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Adiciónese en el Presupuesto de Ingresos de la actual vigencia fiscal la suma de MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS VEINTI NUEVE PESOS MCTE (\$1.692.243.729.00).

**ADICIÓN
PRESUPUESTO DE INGRESOS**

CODIGO	DESCRIPCIÓN	ADICIÓN
1	TOTAL INGRESOS	1,692,243,729.00
112	INGRESOS DE CAPITAL	1,692,243,729.00
	TOTAL ADICIÓN	1,692,243,729.00

ARTÍCULO SEGUNDO: Adiciónese en el Presupuesto de Gastos de la actual vigencia fiscal la suma de MIL SEIS CIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS VEINTI NUEVE PESOS MCTE (\$1.692.243.729.00).

**ADICIÓN
PRESUPUESTO DE GASTOS**

RUBRO PPTAL.	DESCRIPCIÓN RUBRO PPTAL	FUENTE	ADICIÓN
2	PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO, DEUDA E INVERSIÓN		1,692,243,729.00
23	INVERSIÓN		1,692,243,729.00
2303	SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO		1,692,243,729.00
23031	PROGRAMA: SUPERACIÓN DE LA POBREZA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES		1,692,243,729.00
230311	SUBPROGRAMA: CONSUMO SOSTENIBLE PARA LA VIDA		1,692,243,729.00
2303111	ACUEDUCTO		704,539,489.00
2303112	ALCANTARILLADO		338,823,416.00
2303113	ASEO		648,880,824.00
	TOTAL ADICIÓN		1,692,243,729.00

ARTÍCULO TERCERO: El presente Decreto se acompaña de un anexo que contiene el detalle del gasto para la vigencia fiscal de 2020.

ARTÍCULO CUARTO: Las partidas presupuestales contenidas en el presente Decreto deberán ser ejecutadas en las actividades que tengan como propósito amortiguar la calamidad pública que está viviendo en este momento en el municipio de Acacias Meta.

ARTÍCULO QUINTO: El término de ejecución presupuestal de los recursos de que trata el presente decreto se ajustará a lo previsto en los decretos declarados en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Acacias Meta.

ARTÍCULO SEXTO: El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Acacias Meta, a los veintiséis (26) días del mes de mayo del año 2020.

EDUARDO CORTÉS TRUJILLO
Alcalde Municipal

En ese orden, el Alcalde Municipal de Acacias, a través del Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020 adicionó el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal de 2020, de manera que, teniendo en cuenta, el aparte considerativo referente a “Que, de este valor según Acta de Comfis No. 0010, se adiciona en el presente Decreto la suma de \$1.692.243.729, dando alcance a los Decretos Legislativos No. 637 de y 678 de mayo de 2020 los

cuales prevén que las adiciones las pueden hacer las Entidades Territoriales por Decreto.”, se advierte que el Decreto objeto de estudio se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo No. 678 del 20 de mayo de 2020¹⁹, emitido por el Presidente de la República, en especial conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de dicho Decreto.

Huelga aclarar que si bien es cierto que en el Decreto municipal No. 095 se señaló que se adicionaba el presupuesto dando alcance también al Decreto No. 637 de 2020²⁰, expedido por el Presidente de la República, conforme al marco jurisprudencial citado en precedencia, el alcance del Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020 es el de declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional y, seguidamente, el Gobierno Nacional emite los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación para que así las autoridades territoriales procedan a desarrollarlos a través de los distintos actos administrativos de carácter general que expidan y que son enviados para el control inmediato de legalidad a los Tribunales Administrativos, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA, de modo que los actos administrativos de carácter general expedidos por las entidades territoriales deben provenir del desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos con ocasión a la declaratoria del estado de excepción, escapándose de la competencia del burgomaestre dar desarrollo directamente al Decreto que declara el estado de excepción, razón por la cual, en el presente caso no se puede entender que a través del Decreto No. 095 de 2020 se desarrolló también el Decreto No. 637 de 2020 que declaró un segundo estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Entonces, teniendo en cuenta lo anterior, se itera el Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020 se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo No. 678 del 28 de mayo de 2020, emitido por el Presidente de la República, en especial conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de dicho Decreto, el cual prevé:

“(…)

¹⁹ "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 "

²⁰ "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

ARTÍCULO 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese 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 637 del 6 de mayo de 2020.

(...)"

Precepto normativo que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-448 de 2020, en el entendido que para el ejercicio de las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes de que trata dicho artículo no se puede prescindir, cuando sea del caso, de las autorizaciones de las asambleas departamentales y concejos municipales.

A la anterior conclusión arribó la Corte Constitucional luego de señalar lo siguiente:

"31. Por otra parte, en lo que toca con las facultades de adición, modificación, traslados y demás operaciones presupuestales que el artículo 2 del Decreto 678 le otorga a los gobernadores y alcaldes, resulta igualmente aplicable en el numeral 30 *supra*. Esto, sin dejar de lado que, por las mismas diferencias de contexto que existen entre la primera y la segunda emergencia, (ver numeral 28 *supra*), su exequibilidad esté condicionada a que, para el ejercicio de tales facultades, no se pueda prescindir, cuando sea del caso, de las autorizaciones de las respectivas corporaciones político-administrativas."

Teniendo en cuenta que la Corte Constitucional consideró que para el estudio del artículo 2 del Decreto 678 de 2020 resultaba aplicable el mismo análisis que efectuó en los numerales 28 y 30 de la señalada sentencia de constitucionalidad C-448 de 2020, es pertinente traerlos a colación para un mayor entendimiento respecto de la facultad otorgada a los Gobernadores y Alcaldes en materia presupuestal. Al respecto la Corte señaló:

"27. Dada la similitud que existe entre el texto del artículo 1 del Decreto 678 ahora examinado y el artículo 1 del Decreto 461 reproducido en el numeral 25 *supra*, podría pensarse que la mencionada Sentencia C-169 de 2020 incorporaría un precedente jurisprudencial relevante para solucionar la constitucionalidad del artículo 1 del decreto en examen. De ser así, este precedente eximiría a la Sala de volver sobre la aprobación de los distintos juicios sustanciales que condicionan la exequibilidad del artículo 1 del Decreto 678 pues, en la mentada sentencia, la Corte habría convenido en aprobar su cumplimiento a través del examen de una norma esencialmente igual.

28. No obstante lo anterior, una mejor lectura del artículo 1 del Decreto 678 permite que la Corte descarte la existencia de dicho precedente jurisprudencial relevante. De hecho para la Sala es claro que, a diferencia de la segunda emergencia en desarrollo de la cual se dictó el decreto que

ahora se examina -esto es la emergencia que declaró el Decreto Legislativo 637 y que desarrolló parcialmente el Decreto Legislativo 678-, durante la vigencia de la anterior emergencia -que declaró el Decreto 417 de 2020 y que parcialmente desarrolló el Decreto 461- la situación sanitaria derivada del COVID-19 implicaba una dificultad para la reunión de las asambleas departamentales y los concejos municipales. Por ello, durante la vigencia de la primera emergencia resultó justificado que la reorientación de las rentas que dispusieran los gobernadores y alcaldes no requiriera de la autorización de sus respectivas corporaciones político-administrativas. Sin embargo, como la anterior situación no continuó, el que el Decreto 678 no repita esa misma permisión implica una diferencia sustancial con lo previsto en el Decreto 461 que -además de negar la aplicación del mencionado precedente relevante - en ese nuevo contexto, resulta acorde con la Constitución. En efecto, dependiendo del contexto en que una norma sea dictada, esta puede resultar o no ajustada al Texto Superior.

29. Más aún, la Corte encontró que, también a diferencia del artículo 1 del Decreto 461, el inciso 2º del artículo 1 del Decreto 678 permite la reorientación de recursos provenientes del balance, de excedentes financieros y de utilidades de la respectiva entidad para atender la emergencia. Y también encontró que, distinto de lo que dispone el artículo 1 del Decreto 461, la reorientación de rentas de que trata el artículo 1 del Decreto 678 permite cubrir los gastos de funcionamiento de la entidad, en caso de que, por la disminución de rentas de las entidades territoriales por los efectos de la pandemia, la continuidad del servicio de la administración territorial así lo exija; todo ello sin perjuicio de precisar que, en todo caso, se trata de la reorientación temporal de las rentas y no de la modificación de las normas que las crean.

30. Dicho lo anterior, la Corte considera que, como se explica a continuación, el artículo 1 del Decreto 678 cumple con los distintos requisitos sustanciales que condicionan su exequibilidad. Veamos:

30.1. En primer lugar, el artículo 1 cumple con el requisito de **(i) conexidad material**, tanto **externa** como **interna**. Respecto de la primera, la facultad para reorientar las rentas y modificar el presupuesto es una disposición que resulta acorde con la consideración del Decreto 637 según la cual la pandemia del COVID-19 ha *“afectado las finanzas de las entidades territoriales, disminuyendo su perspectiva de ingresos y ha dificultado su planeación presupuestal”*. Y en cuanto a la segunda, si se tiene en cuenta que, como se desprende de las consideraciones del Decreto 678, la mencionada pandemia ha tenido implicaciones sustancialmente negativas en los ingresos de las entidades territoriales que exigen un reacomodo presupuestal y de destinación de rentas que les permita a tales entidades seguir funcionando en condiciones de relativa normalidad.

30.2. El primer artículo del Decreto 678 también cumple con los requisitos de: **(ii) finalidad** y **(iii) motivación suficiente**, puesto que como se vio las facultades a que el mismo refiere están motivadas por y destinadas a la atención de la emergencia.

30.3. La norma así mismo aprueba el requisito de **(iv.i) necesidad fáctica** pues, como se dijo en el numeral 30.1 *supra*, las facultades que se les otorga a gobernadores y alcaldes resultan indispensables para mitigar los efectos de la pandemia sobre las finanzas territoriales; y el requisito de **(iv.ii) necesidad jurídica o subsidiariedad**, dado que no existe en el ordenamiento una norma ordinaria que permita suplir la mengua de recursos de las entidades por razón de una situación tan imprevisible y grave como la que genera la aparición del COVID-19.

30.4. También se cumple con el juicio de **(v) incompatibilidad** si se recuerda cómo en la sección III.I *supra* el Ministerio de Hacienda señaló que el artículo 13 de la Ley 617 de 2000, como norma orgánica presupuestal para las entidades territoriales, *“impone el deber de reducir el presupuesto ante la disminución o caída de las rentas que conforman el presupuesto de rentas”*; pero que, en las actuales circunstancias, cumplir con tal disposición obligaría indefectiblemente a las entidades territoriales *“a reducir el presupuesto, lo que, a su vez, las obligaría a impactar sus gastos de funcionamiento, a costa de la nómina, los gastos generales y los contratos de prestación de servicios”*, poniéndolas en una situación de dificultad para cumplir con sus obligaciones legales y constitucionales, especialmente en tiempos en donde el Estado está llamado a intervenir para prevenir y mitigar los efectos de una situación excepcional.

30.5. Se cumple también con el juicio de **(vi) proporcionalidad**, tras insistir en que las facultades que otorga el mencionado artículo 1 lucen apropiadas para que las entidades territoriales del Estado coadyuven con la mitigación y superación de la emergencia, sin sacrificar cualquier derecho o libertad constitucional sino, por el contrario, contribuyendo a su restablecimiento.

30.6. El artículo 1 del Decreto 678 también aprueba el requisito de **(vii) no discriminación**, pues no se avizora que las correspondientes facultades que otorga el artículo 1 puedan utilizarse para lograr cualquier tipo de discriminación; y los juicios de **(viii) no contradicción específica**, **(ix) intangibilidad** y **(x) ausencia de arbitrariedad**, dado que las referidas facultades no tienen incidencia negativa alguna sobre los derechos de las personas.

Conforme a lo anterior, la facultad otorgada a los Gobernadores y Alcaldes en el artículo 2 del Decreto No. 678 de 2020 debe entenderse que para su ejercicio no se puede prescindir, cuando sea del caso, de las autorizaciones de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, ello ante las diferencias de contexto que existen entre la primera y la segunda Emergencia Económica, Social y Ecológica declaradas, pues como lo explicó la Corte Constitucional, la situación sanitaria derivada del COVID-19 en la primera emergencia implicaba una dificultad para la reunión de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, por ello en su momento se dispuso que los Gobernadores y Alcaldes no requirieran de la autorización de sus respectivas corporaciones político-administrativas, aspecto que no continuó para cuando se dictó la segunda declaratoria de emergencia a través del Decreto 637 de 2020 que fue desarrollado por el Decreto 678 de 2020, siendo este último el que sirvió de fundamento al acto que ahora es objeto de estudio.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que el objeto del Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020 versa sobre la adición de recursos de superávit fiscal de la vigencia 2019 en el presupuesto general del Municipio de

Acacias-Meta para la vigencia fiscal del 2020, es pertinente ahondar en la competencia respecto a la modificación del presupuesto que ostentan tanto los Concejos Municipales como el Alcalde.

Inicialmente, debe señalarse que conforme a lo dispuesto en el artículo 312 de la Constitución Política en cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, precisándose en el artículo 313 las funciones a su cargo, dentro del cual se advierte que en lo concerniente a la modificación de presupuesto público, el mencionado artículo prevé la facultad de dictar las normas presupuestales y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, en los siguientes términos:

“**ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos:

(...)

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

(...)”

Función que también fue prescrita en la Ley 1551 de 2012²¹ en el numeral 9 del artículo 18, que establece que dentro de las atribuciones del concejo municipal se encuentra la de *“dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación”*.

Respecto a las facultades del Alcalde en relación con el presupuesto se evidencia que en el numeral 5 del artículo 315 de la Constitución Política se estableció que deberá presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos, función que se reitera en el numeral 3) del literal a) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que prevé como atribución del alcalde municipal la de *“Presentar dentro del término legal el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos.”*

²¹ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

No obstante, el Alcalde conforme al literal g) ídem puede “*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*”, caso en el cual, una vez el ejecutivo haya incorporado estos recursos, deberá informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes dicha incorporación.

Las anteriores disposiciones normativas de carácter funcional de los concejos municipales y del alcalde respecto a los aspectos presupuestales guardan concordancia con los artículos 352 y de 353 de la Carta Política, los cuales disponen lo siguiente:

“ARTICULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

(...)

ARTICULO 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.”

Mediante el Decreto 111 de 1996²² se establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en el cual se reguló lo concerniente a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto de rentas y gastos, disposición que resulta aplicable en virtud de lo consagrado en los artículos 352 y 353 superiores y lo establecido en el artículo 109 de dicha norma orgánica que prevé que “*Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente.*”.

²² 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.

En el mencionado Estatuto, se preceptuó que en cualquier mes del año fiscal la entidad puede realizar ajustes ya sea reduciendo, aplazando, adicionando o trasladando las apropiaciones presupuestales inicialmente autorizadas, según lo dispuesto en los artículos 76, 79 y 80 ídem, que en su tenor literal disponen:

“c) Modificaciones al presupuesto

ARTÍCULO 76 En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del consejo de ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones (L. 38/89, art. 63; L. 179/94, art. 34).

ARTÍCULO 79. Cuando durante la ejecución del presupuesto general de la Nación se hiciera indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes (L. 38/89, art. 65).

ARTÍCULO 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (L. 38/89, art. 66; L. 179/94, art. 55, incs. 13 y 17).”

En ese sentido, las entidades territoriales deben adoptar dentro del marco de la Ley orgánica de presupuesto, su propio estatuto para efectos de realizar las distintas modificaciones presupuestales a que haya lugar.

Por su parte, el artículo 2.8.1.9.6 del Decreto 1068 de 2015²³ señala cuando se pueden realizar adiciones al presupuesto, advirtiéndose que es procedente preferentemente por la vía del contracrédito, o siempre que se cumplan los requisitos de i) tener carácter de extraordinario e imprevisibles, frente a la estimación inicial de gastos, o ii) contar con mayores ingresos; sin embargo, en caso de no cumplirse los anteriores requisitos, le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-a nivel nacional- y a las Secretarías de Hacienda Municipal y Departamental,

²³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

para el nivel territorial, hacer un análisis de las implicaciones de la adición y efectuar las recomendaciones pertinentes.

Respecto a la modificación del presupuesto, es pertinente citar lo analizado por la Corte Constitucional en sentencia C-357 de 1994 que al revisar la constitucionalidad de los artículos 10, 14, 20, 21, 40, 45, 46, 62, 64, 70, 71, 73 y 78 de la Ley 88 de 1993²⁴, en la que se precisó que en el Estado Social de Derecho el presupuesto es una expresión de la separación de poderes donde le corresponde al Congreso su aprobación incluyendo lo correspondiente a las adiciones, resaltándose que la modificación del mismo en virtud del principio de legalidad le atañe al legislador ordinario, y *“Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga.”*, concluyendo que *“si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios.”*

Igualmente, la Corte Constitucional en Sentencia C-772 de 1998 reiteró que en virtud de los principios de legalidad y especialización *“...la modificación a la ley anual de presupuesto corresponde exclusivamente al legislador, salvo el caso de las facultades que corresponden **al Presidente de la república** durante los estados de excepción...”*²⁵ [**no a los alcaldes o gobernadores**], y adicionalmente señaló lo siguiente:

“La Ley Orgánica de Presupuesto, actualmente compilada en el Decreto 111 de 1996, prevé en sus artículos 83 y 84 la posibilidad de que el Gobierno Nacional introduzca directamente modificaciones al presupuesto general de la Nación, a través de créditos adicionales y traslados, pero única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción. Sobre tal previsión la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

“Si la Constitución encomienda a la Ley Orgánica de Presupuesto regular todo el proceso presupuestal en sus diferentes fases (programación, aprobación, **modificación** y ejecución), nada obsta para que contemple el caso especial de la adición presupuestal por el gobierno para cubrir gastos ocasionados durante el Estado de conmoción interior y con ocasión de él.” (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Es decir, que en desarrollo del mandato del artículo 352 superior, el legislador, en la correspondiente ley orgánica de presupuesto, introdujo una excepción al principio rector que señala que la modificación del mismo es competencia del Congreso, tal excepción encuentra fundamento

²⁴ “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1994.”

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-581 de 1997, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

constitucional precisamente en la norma superior citada, pues en ella el Constituyente le atribuyó de manera expresa al legislador la facultad, para, a través de una ley orgánica, regular entre otros aspectos, el relativo a la modificación del presupuesto.

El citado artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece que en esos casos la fuente del gasto público será el decreto que declare el estado de excepción, es decir el correspondiente decreto legislativo, cuya legitimidad para modificar el presupuesto general de la Nación ha reconocido esta Corporación de manera reiterada.

(...)

Queda claro entonces, que el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, (arts. 213, 215 C.P.), en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción, tiene legítimas facultades para hacerlo.

(...)"

En cuanto al principio de legalidad del gasto la Corte Constitucional ha precisado que *“5. La filosofía que subyace en este principio constitucional de la legalidad del gasto, **no es otro que el de permitir un medio de control político del órgano legislativo sobre el ejecutivo en materia presupuestal.** Al aprobar la ley anual de presupuesto, **el Congreso ejerce un poder de delimitación de la actividad del ejecutivo, que es de gran trascendencia dentro del contexto de los regímenes democráticos.** El presupuesto es un instrumento de política macroeconómica, y en su formulación y ejecución quedan comprometidos los intereses de desarrollo económico y social y de planificación que son responsabilidad del Estado. Por ello, si bien al ejecutivo corresponde presentar anualmente el proyecto de ley anual de presupuesto, y ejecutarlo, la aprobación por parte del Congreso de las rentas y gastos que habrán de percibirse y ejecutarse, tiene el alcance de limitar las facultades gubernamentales en materia presupuestal y asegurar la correspondencia de su ejercicio con los objetivos de planificación concertados en el Congreso, que por su conformación pluralista permite la expresión de las diferentes corrientes de pensamiento e intereses nacionales. De ahí la importancia que tiene el que el principio de legalidad del gasto sea puntualmente observado en todas las fases del proceso presupuestal”²⁶.*

En ese orden de ideas, se colige que en el nivel municipal le corresponde al Concejo expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, motivo

²⁶ Sentencia C-442 de 2001.

por el cual en caso de modificaciones, en tiempos de paz, le compete exclusivamente a dicha corporación político-administrativa aprobar y/o autorizar las modificaciones a que haya lugar, función que no puede realizar el ejecutivo municipal en virtud de los principios de legalidad del gasto y especialización, en aras de salvaguardar el control político y presupuestal que el legislador le otorgó a dichas corporaciones; sin embargo, en tiempos de anormalidad como lo fue el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en el año 2020, le es posible a los Gobernadores y Alcaldes realizar las modificaciones presupuestales siempre y cuando se les otorgue dicha facultad; y tal como lo consideró la Corte Constitucional en sentencia C-448 de 2020 *-en la que analizó la constitucionalidad del Decreto 678 de 2020-* los concejos municipales realicen una autorización previa.

Descendiendo al caso objeto de análisis, se evidencia que el Alcalde del Municipio de Acacías-Meta ante la situación de emergencia sanitaria que aquejaba tanto el país como a su municipalidad, decidió adicionar \$1.692.243.729 de los \$13.931.129.998.59 del Superávit Fiscal correspondiente a la vigencia 2019 en el presupuesto general de rentas y gastos para la vigencia fiscal 2020.

Lo anterior, conforme al Acta de COMFIS No. 0010 del 17 de mayo de 2020 en la cual se informó que al cierre de la ejecución de la vigencia fiscal 2019, se determinó un superávit por \$22.068.396.710.03 distribuidos por cada una de las fuentes de financiación así:

DESCRIPCION	FUENTE	ADICION SUPERAVIT
ICLD	101	10,862,856,074.07
FONDO ADQUISICION DE PREDIOS	113	847,289,085.89
ESTAMPILLA PROTURISMO	1114	84,729,600.15
ESTAMPILLA CULTURA	1112	5,172,432,701.22
ESETAMPILLA ADULTO MAYOR	1111	674,157,657.99
ESTAMPILLA PROELECTRIFICACION	1113	672,529,253.00
SGP PRIMERA INFANCIA	324	2,169,397.16
SGP ALIMENTACION ESCOLAR	130	16,091,404.54
SGP SANEAMIENTO BASICO	280	1,648,095.40
SGP LIBRE INVERSION	410	83,107,028.99

SGP DEPORTE	370	95,936.02
SGP EDUCACION	230	15,249,334.00
SGP CULTURA	390	1,839.54
ALIMENTACION ESCOLAR ARTICULO 145 LEY 1530 DE 2012 CONPES 151 DE 2012	551	29,462,173.11
REGIMEN SUBSIDIADO	270	328,578,207.04
SGP SALU PUBLICA	250	575,307.00
SALUD OFERTA	260	814,532,380.00
COLJUEGOS	631	1,412,642,948.95
DESAHORRO FONPET FONDO NACIONAL DE REGALIAS DIRECTAS	667	29,308,240.37
RETIRO FONPET REGALIAS 2015	664	1,494,461.87
RETIRO FONPET REGALIAS 2014	665	1,213,723.47
RETIRO FONPET EDUCACION	666	79,810.04
REGALIAS SISTEMA ANTERIOR	460	60,420,791.36
FONDO DE CULTURA CIUDADANA	674	21,850,968.19
	673	25,033,270.59
FONDO AGROPECUARIO	1118	37,469,679.18
FONDO TICS	101	388,521,085.30
SOBRETASA BOMBERIL	1107	484,856,255.59
TOTAL		22,068,396,710.03

Igualmente, se informó que, del valor total del superávit, \$22.068.396.710.03., ya se habían adicionado unos recursos por decreto en el marco de la calamidad de COVID-19 por valor de \$7.402.192.000.00, quedando un saldo disponible de \$14.676.724.494.38 para ser incorporado en el presupuesto de la vigencia 2020, haciendo énfasis en que había fuentes con destinación específica y se direccionaban al componente de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión; sin embargo, se aclaró que no se podrían adicionar al presupuesto del 2020 los recursos correspondientes al sector salud por valor de \$1.143.110.587.04 hasta tanto el Ministerio de Salud y Protección Social, no diera los lineamientos sobre la ejecución de ellos, y tampoco podría adicionarse el valor de \$538.023.404.40 proveniente de la estampilla Proelectrificación rural, pues no existía el proyecto registrado en el banco de programas y proyectos, requisito para que este sea ejecutado.

Finalmente, se concluyó que el valor total de la adición era por la suma de \$13.931.129.998.59 teniendo como distribución de componentes en el presupuesto lo siguiente:

Componente de Funcionamiento: Se adicionan \$1.666.8, millones equivale a un 11.97% del total de la adición, valor este, que obedece a las siguientes fuentes de financiación: Sobretasa ambiental, sobretasa bomberil, Seguridad social del Gestor y Creador y transferencia a la policía por concepto de multas, recursos estos, que tienen destinación específica y no afectan el indicador de Ley 617 de 2000

Componente del Servicio de la Deuda: se adiciona \$3,861,9 millones equivalente a un 27.72% del total de la adición, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 47 de la ley 863: "RETENCIÓN POR ESTAMPILLAS. Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento."

El artículo 72 de la Ley 617 de 2000, establece que el pago de bonos pensionales tipo A y B se considera servicio de la deuda y es por ello por lo que se adicionan en este componente.

Componente de Inversión: Se adicionan recursos por \$8.402.3, equivalente al 60.31% del total de la adición.

Una vez sustentada la distribución por cada uno de los componentes del presupuesto por la doctora Martha Lucia, interviene el Señor Alcalde EDUARDO CORTES TRUJILLO, quien solicita a los secretarios de cada sector exponer la necesidad de la adición de estos recursos al presupuesto de la vigencia fiscal 2020.

Se expuso a su vez, en el Acta COMFIS No. 0010 del 17 de mayo de 2020, los proyectos en los cuales se invertiría la adición presupuestal dentro de los cuales, se señaló el correspondiente al sector de agua potable y saneamiento básico, precisándose al respecto lo siguiente:

SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO

La doctora María Paula, secretaria de planeación, que en aras de dar cumplimiento al Decreto 580 de 2020, "Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", la administración municipal va a financiar para los meses de mayo y junio el total del consumo de servicio de acueducto, alcantarillado y aseo de los estratos 1, 2 y 3 haciendo uso del Artículo 2. Pago de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por entidades territoriales. Hasta el 31 de diciembre de 2020, las entidades territoriales podrán asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenten para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos. En aquellos casos en que las entidades territoriales decidan asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, dichas entidades deberán girar a las personas prestadoras la parte correspondiente de la tarifa que haya sido asumida por el ente territorial respectivo, por cada uno de los suscriptores y/o usuarios beneficiarios de la medida, y suscribirán los actos y/o contratos que se requieran a tal efecto. Las administraciones municipales podrán verificar la base de usuarios para no realizar pagos sobre predios inexistentes, predios duplicados, predios urbanizados no construidos y consumos suntuarios que no hayan sido objeto de crítica por parte de los prestadores.

De igual forma en aras de dar cumplimiento al "Art. 368 de la Constitución Nacional - La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas, y en cumplimiento a la Ley 142 de 1994 y la Ley 715 de 2001.

- PROYECTO: SUBSIDIO PARA LA VIGENCIA 2020 A LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE LOS ESTRATOS UNO, DOS Y TRES EN EL AREA URBANA Y ZONAS ESPECIFICAS RURALES DEL MUNICIPIO DE ACACIAS. \$3.273.313.854.40

Y lo más relevante para el presente proceso, en la reunión del COMFIS del 17 de mayo de 2020 se concluyó que "los miembros del COMFIS avalan el contenido del proyecto de acuerdo para ser presentado al Concejo Municipal para su estudio y aprobación" y se precisó "El COMFIS autoriza al Alcalde Municipal para presentar el proyecto de acuerdo de adición de recursos al presupuesto municipal ante el Concejo Municipal", COMFIS que fue presidido por el propio alcalde del Municipio de Acacias²⁷.

Conforme a lo anterior, observa esta Corporación Judicial que el análisis y aprobación de la adición de recursos por superávit de la vigencia 2019 al presupuesto de la vigencia 2020 realizado por el COMFIS el 17 de mayo de 2020, a través del cual, entre otros, se efectuaría el pago del 100% de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los estratos 1, 2 y 3, se llevó a cabo en aras de que el Alcalde Municipal presentara ante el Concejo el proyecto de acuerdo de adición de recursos al presupuesto, aspecto que de entrada advierte este Tribunal resulta acorde con lo dicho por la Corte Constitucional cuando estudió la constitucionalidad del artículo 2 del Decreto 678 de 2020, al precisar que "para el ejercicio de las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes

²⁷ 01RespuestaMunicipioAcacias, hojas electrónicas 16-24.

*de que trata dicho artículo **no se puede prescindir**, cuando sea del caso, de las autorizaciones de las asambleas departamentales y concejos municipales.”.*

En este caso, tal como se reseñó en precedencia, en la parte considerativa del Decreto No. 095 de 2020 no se expuso que previamente el Concejo Municipal hubiese autorizado la adición de los recursos; por el contrario, de la lectura integral del acto, se da a entender que la voluntad del burgomaestre fue hacer uso mutuo propio de la facultad extraordinaria conferida en el artículo 2 del Decreto Legislativo No. 678 de 2020, como consta en la parte considerativa del referido decreto en los siguientes términos:

Que, de este valor según Acta de Comfis No. 0010, se adiciona en el presente Decreto la suma de \$1.692.243.729; dando alcance a los Decretos Legislativos No. 637 y 678 de mayo de 2020 los cuales prevén que las adiciones las pueden hacer las Entidades Territoriales por Decreto.

De manera que, el Alcalde Municipal de Acacías-Meta con la expedición del Decreto No. 095 de 2020 desconoció en primer lugar lo dispuesto por el COMFIS en reunión del 17 de mayo de 2020, en la cual se autorizaba al Alcalde para presentar el proyecto de acuerdo de adición de recursos ante el Concejo Municipal y, adicionalmente, realizó un uso inadecuado de la facultad extraordinaria conferida por el Presidente de la República a través Decreto No. 678 de 2020, por cuanto, si bien es cierto ante la declaratoria del estado de excepción se otorgó a los Alcaldes la facultad para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar para atender dicha emergencia, la misma ya no revestía una autonomía absoluta por parte del ejecutivo municipal, pues en palabras de la Corte Constitucional “*para el ejercicio de las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes de que trata dicho artículo no se puede prescindir, cuando sea del caso, de las autorizaciones de las asambleas departamentales y concejos municipales.*”.

Por lo anterior, en este caso el Alcalde de Acacías-Meta debió acudir al Concejo Municipal previamente en aras de que la corporación edilicia le autorizara realizar esa adición al presupuesto de la vigencia fiscal del año 2020, como lo consideró la Corte Constitucional al advertir que para el

momento de la expedición del Decreto No. 678 de 2020 que desarrolló la segunda declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica ya no existía la limitante para las Corporaciones Político Administrativas para sesionar y por tanto, era viable que las mismas cumplieran con sus funciones, dentro de las cuales se encuentra lo relacionado con la revisión y aprobación en materia presupuestal (la esencia histórica de la existencia de las corporaciones de representación popular en los regímenes democráticos).

No existe ningún tipo de justificación al respecto, teniendo en cuenta que en su momento (para el mes de abril de 2020, **mucho antes de la expedición del Decreto municipal 095 del 26 de mayo de 2020**) las corporaciones públicas de representación popular, empezando por el Congreso de la República, estaban reclamando el ejercicio de sus derechos fundamentales políticos frente al lo que se consideraba un uso desmesurado de las facultades extraordinarias para legislar por parte del Ejecutivo en los estados de excepción, como se puede observar de la siguiente manera²⁸:

“Desde su creación en 1811 hasta nuestros días, la Cámara de Representantes ha gozado de buena estabilidad en su funcionamiento, sin embargo, la declaratoria de estado de emergencia y salud pública hecha por el Gobierno Nacional, ocasionó un viraje en el normal funcionamiento de sus sesiones.

La cuarentena, como una medida para evitar el contagio del coronavirus llevó al Congreso a aplazar el inicio de las sesiones programadas para el 16 de marzo, esta medida sin precedentes pausó las actividades de las dos cámaras por razones de salud pública.

Finalmente, después de aclarar los diferentes conceptos jurídicos en cuanto a la posibilidad de sesionar de manera no presencial, el Gobierno mediante decreto autorizó al Congreso llevar a cabo virtualmente las sesiones con el fin de cumplir a cabalidad con las funciones legislativas.

El 14 de abril de 2020, no fue un día normal para la Cámara de Representantes, el presidente Carlos Cuenca Chaux en compañía del subsecretario, en el Salón Elíptico vacío daría inicio a la que sería la primera plenaria virtual en la historia de la corporación.

Para el total de los representantes a la Cámara, la primera plenaria virtual fue un hecho sin antecedentes en la rama legislativa. A las tres de la tarde, dirigiéndose a un público imaginario, dando inicio a la primera plenaria virtual, Carlos Cuenca expresó “Hoy es un día histórico para nuestra democracia. 168 congresistas se han hecho presentes de manera virtual, hoy nos encontramos ejerciendo nuestras funciones de manera virtual, demostrando que estamos más unidos que nunca”.

En esta plenaria que duró nueve horas, el tema central fue el Coronavirus y sus efectos en la salud, la educación, la economía, el deporte, la cultura, el

²⁸ Cfr. **Primera plenaria virtual en la historia de la Cámara de Representantes**. En: <https://www.camara.gov.co/primera-plenaria-virtual-en-la-historia-de-la-camara-de-representantes> , fuente consultada el 14 de noviembre de 2022, a las 6:29 p.m.

entretenimiento, lo judicial, lo ejecutivo y por supuesto en lo legislativo entre otros.

Las diferentes comisiones constitucionales y legales se unieron a la virtualidad cumpliendo con el país, realizando diferentes debates de control político a los sectores involucrados en el desarrollo de las estrategias y medidas adoptadas dentro de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional a causa del virus Covid – 19.

También, el 23 de abril en esta virtualidad se presentó un hecho sin precedentes, después de 15 h 50 min y 21 s, esta se convertiría en la más larga de la historia de la Cámara de Representantes, en la que se llevó a cabo un debate de control político al ministro de Salud Fernando Ruíz Gómez, a la directora del Instituto Nacional de Salud, Martha Lucía Ospina Martínez y al superintendente de Salud, Fabio Aristizábal Ángel.

Otro hecho histórico ocurrió el 28 de abril de 2020 en la Comisión Primera, en la que por primera vez también virtualmente se votó un proyecto de acto legislativo en primera vuelta. El presidente de la comisión Juan Carlos Lozada destacó el hecho como histórico “Logramos aprobar el primer Acto Legislativo de manera virtual a través de plataformas digitales. Esto nos llena de orgullo, que la Comisión Primera y todos sus miembros hayamos aprobado el proyecto que crea el aérea metropolitana entre Bogotá y Cundinamarca”.

El trabajo virtual has sido algo nuevo para los congresistas, gracias a la plataformas virtuales han podido desarrollar su trabajo legislativo desde sus regiones, el consenso general es hacer todo lo necesario para sacar adelante la agenda legislativa”.

En ese orden de ideas, este Tribunal declarará la nulidad del Decreto No. 095 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS DEL SUPERÁVIT FISCAL DE LA VIGENCIA 2019 EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL MUNICIPIO DE ACACÍAS (META) PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 2020*”, al considerar que el acto objeto de estudio no se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico por haberse expedido con infracción de las normas en que debía fundarse.

Ahora bien y a manera de discusión (porque no es de recibo contrariar el artículo 40 de la Constitución Política por no convocar el Concejo de Acacías para que autorizara o aprobara la adición presupuestal que se hizo mediante el Decreto 095 del 26 de mayo de 2020), en caso de que se llegara a pensar que existe la posibilidad que el Alcalde de Acacías, al expedir el Decreto No. 095 de 2020, lo que pretendía era hacer uso de lo dispuesto en el Decreto No. 461 de 2020 (toda vez que también fue citado como fundamento en la parte considerativa del Decreto No. 095 de 2020) para efectos de realizar la adición presupuestal del superávit a la vigencia fiscal del año 2020, es oportuno señalar que bajo dicha óptica tampoco se cumpliría con los parámetros legales para su expedición, teniendo en cuenta que este Tribunal ha sostenido como tesis que cuando las entidades territoriales realizan una modificación presupuestal en virtud de

lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020, dicha modificación esta supeditada a que el respectivo Alcalde haya ejercido de manera previa la atribución de reorientar los recursos, debido a que sólo es posible modificar el presupuesto a través de acto administrativo emitido por el Alcalde en donde se realicen traslados, adiciones o ajustes presupuestales siempre y cuando previamente se hayan reorientado dichos recursos.

Así lo ha analizado esta Corporación en oportunidades anteriores, más exactamente en sentencia del 30 de julio de 2020²⁹, en la cual sobre el alcance de la facultad de modificar el presupuesto prevista en el artículo 1 del Decreto No. 461 de 2020 se señaló lo siguiente:

“Ahora bien, respecto de la facultad de modificar el presupuesto, la Sala entiende que la misma está supeditada a que el respectivo alcalde y gobernador haya ejercido de manera previa la atribución de reorientar los recursos, de manera que solo es posible modificar el presupuesto a través de acto administrativo expedido por el alcalde o gobernador en donde se realicen traslados, adiciones o ajustes presupuestales sino respecto de las rentas que previamente se han reorientado.

La anterior conclusión encuentra fundamento en la propia literalidad de la norma, pues el inciso tercero del artículo 1 del decreto 461 de 2000, al establecer las facultades para modificar el presupuesto por parte de alcaldes y gobernadores establece una limitante al indicar que las mismas se ejercerán “*en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo*”, es decir, la facultad de reorientar recursos.

Sumado a lo anterior, teniendo de presente que las facultades conferidas por el decreto legislativo alteran la competencia diseñada en la Constitución para la modificación del presupuesto a través de las corporaciones administrativas como una garantía del equilibrio de pesos y contrapesos de una organización política democrática como la establecida en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de 1991 en el orden local, la interpretación de las mismas debe realizarse de manera restrictiva con el fin de garantizar la vigencia de la estructura política y jurídica que fue diseñada por el constituyente y que se ve alterada de manera temporal por el estado de excepción.

Por último, si admitiéramos que la facultad de realizar modificaciones al presupuesto no está condicionada a la previa reorientación, sino que la misma es autónoma e independiente respecto de esta, carecería de sentido e incluso de efecto útil lo dispuesto por el gobierno nacional en el decreto legislativo 512 del 2 de abril de 2020 que en sus artículos 1 y 2 dispusieron:

“Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. *Facúltese 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, eran necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el de 2020.*

Artículo 2. Temporalidad de las facultades. *Las facultades otorgadas a los Gobernadores y Alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.”*

²⁹ Tribunal Administrativo del Meta, Sala Plena, Sentencia del 30 de julio de 2020, radicado No. 50001233300020200028900, Referencia: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 240 del 1 de abril de 2020, Accionante: Gobernador del Departamento del Meta, M.P. Carlos Enrique Ardila Obando.

En efecto, en este decreto si se facultó de manera más amplia a los alcaldes y gobernadores para modificar los presupuestos, sin que previamente se hubiesen reorientado recursos, es decir, respecto de los demás recursos que no requieren cambio de destino, y fue precisamente en razón que la facultad establecida en el decreto 416 de 2020 se encontraba restringida a la previa reorientación que el Gobierno decidió expedir este nuevo decreto legislativo, pues de lo contrario llegaríamos a la conclusión que se expidió una norma que ya existía, lo que no parece razonable ni coherente, planteamiento que coincide con lo expuesto en la parte motiva del decreto 512 de 2020 en la cual se lee: *“Que resulta necesaria la adopción de medidas de orden legislativo tendientes a fortalecer las facultades de las autoridades territoriales, con el fin de facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar la propagación del nuevo coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos. En este contexto, por medio del presente Decreto Legislativo **se crea una medida de carácter temporal, actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico**, que permite a los gobernadores y alcaldes realizar operaciones presupuestales con el fin de Elevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así Como mitigar sus efectos.”* (subrayado propio)

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, bajo el radicado No. 2-2020-013318 del 15 de abril de 2020, sobre las facultades conferidas en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020, señaló que *“Este artículo, **facultó a los gobernadores y alcaldes para que mediante decreto**, es decir, sin la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales, **reorienten las rentas de destinación específica** de sus entidades territoriales **establecidas por ley, ordenanza o acuerdo**, exceptuando única y expresamente aquellas rentas cuya destinación específica haya sido dada por la Constitución Política, con el fin atender los gastos que en materia de sus competencias 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 y así mismo, realicen las adiciones, modificaciones, **traslados** y demás **operaciones presupuestales a que haya lugar con las rentas que se reorientan** en desarrollo de lo dispuesto en el artículo en mención..”* (subrayado y negrilla fuera de texto)

Por consiguiente, para la Sala es claro, que previo a las modificaciones presupuestales que realizaran los mandatarios locales a los presupuestos de ingresos y gastos, de la respectiva entidad en el ejercicio de la facultad prevista en el artículo primero del decreto 461 de 2002, resultaba necesaria la reorientación de las rentas de destinación específica de las entidades territoriales, a través un acto administrativo.”

En ese orden de ideas, en el presente caso se advierte del acta de reunión del COMFIS del 17 de mayo de 2020 que los recursos del superávit de la vigencia fiscal 2019 que se autorizaban adicionar provienen de las siguientes fuentes de financiación:

DESCRIPCION	FUENTE	ADICION SUPERAVIT
ICLD	101	10,862,856,074.07
FONDO ADQUISICION DE PREDIOS	113	847,289,085.89
ESTAMPILLA PROTURISMO	1114	84,729,600.15
ESTAMPILLA CULTURA	1112	5,172,432,701.22
ESETAMPILLA ADULTO MAYOR	1111	674,157,657.99
ESTAMPILLA PROELECTRIFICACION	1113	672,529,253.00
SGP PRIMERA INFANCIA	324	2,169,397.16
SGP ALIMENTACION ESCOLAR	130	16,091,404.54
SGP SANEAMIENTO BASICO	280	1,648,095.40
SGP LIBRE INVERSION	410	83,107,028.99

SGP DEPORTE	370	95,936.02
SGP EDUCACION	230	15,249,334.00
SGP CULTURA	390	1,839.54
ALIMENTACION ESCOLAR ARTICULO 145 LEY 1530 DE 2012 CONPES 151 DE 2012	551	29,462,173.11
REGIMEN SUBSIDIADO	270	328,578,207.04
SGP SALU PUBLICA	250	575,307.00
SALUD OFERTA	260	814,532,380.00
COLJUEGOS	631	1,412,642,948.95
DESAHORRO FONPET FONDO NACIONAL DE REGALIAS DIRECTAS	667	29,308,240.37
RETIRO FONPET REGALIAS 2015	664	1,494,461.87
RETIRO FONPET REGALIAS 2014	665	1,213,723.47
RETIRO FONPET EDUCACION	666	79,810.04
REGALIAS SISTEMA ANTERIOR	460	60,420,791.36
FONDO DE CULTURA CIUDADANA	674	21,850,968.19
	673	25,033,270.59
FONDO AGROPECUARIO	1118	37,469,679.18
FONDO TICS	101	388,521,085.30
SOBRETASA BOMBERIL	1107	484,856,255.59
TOTAL		22,068,396,710.03

Que fueron distribuidos de la siguiente manera:

Componente de Funcionamiento: Se adicionan \$1.666.8, millones equivalente a un 11.97% del total de la adición, valor este, que obedece a las siguientes fuentes de financiación: Sobretasa ambiental, sobretasa bomberil, Seguridad social del Gestor y Creador y transferencia a la policía por concepto de multas, recursos estos, que tienen destinación específica y no afectan el indicador de Ley 617 de 2000

Componente del Servicio de la Deuda: se adiciona \$3,861,9 millones equivalente a un 27.72% del total de la adición, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 47 de la ley 863: "RETENCIÓN POR ESTAMPILLAS. Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento."

El artículo 72 de la Ley 617 de 2000, establece que el pago de bonos pensionales tipo A y B se considera servicio de la deuda y es por ello por lo que se adicionan en este componente.

Componente de Inversión: Se adicionan recursos por \$8.402.3, equivalente al 60.31% del total de la adición.

De lo anterior, se evidencia que dentro de los recursos a adicionar se encuentran excedentes que corresponde a rentas de destinación específica como lo son sobretasa ambiental, sobretasa bomberil, las estampillas Proturismo, Cultura, Adulto Mayor, Proelectrificación, entre otras, de modo que, en efecto, si se aceptara la idea que el Alcalde de Acacías-Meta pretendía con el Decreto No. 095 de 2020 desarrollar o dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto No. 461 de 2020, para efectos de adicionar recursos del superávit de la vigencia 2019 al presupuesto del 2020, obligatoriamente debió emitir previamente un acto de reorientación de rentas, para luego de ello, proceder a adicionar dichos recursos, aspecto que en este caso no ocurrió pues ni de los considerandos del acto ni de los antecedentes administrativos allegados al proceso se denota que el mismo se haya expedido, por lo que, bajo dicha perspectiva el Decreto No. 095 de 2020 objeto de estudio, también adolece de nulidad.

Lo hasta aquí indicado hace referencia a la manera como esta Corporación Judicial ha entendido la aplicación del Decreto 461 de 2020.

Ahora bien, en el presente asunto es de aclarar que conforme a lo dispuesto en el Decreto No. 095 de 2020 se evidencia que del superávit de la vigencia fiscal de 2019, a través del mencionado acto solamente se adiciona la suma de \$1.692.243.729 para efectos de asumir totalmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 correspondiente a los meses de mayo y junio de 2020.

En ese sentido, conforme a la certificación expedida por la Secretaria Administrativa y Financiera del Municipio de Acacias de fecha 20 de abril de 2022³⁰ en la que se presentan los movimientos presupuestales efectuados en virtud del Decreto No. 095 de 2020, se advierte que los recursos adicionados en dicho decreto provienen de las fuentes de financiación identificadas con los códigos 101 y 280³¹, lo cual, al ser contrastado con la Certificación emitida por el Profesional Especializado de Presupuesto y la Tesorería Municipal de Acacias-Meta en la que se da constancia de las fuentes de financiación del superávit del ejercicio fiscal del 2019, se colige que los recursos adicionados con el Decreto 095 de 2020, tienen su origen en recursos de libre destinación y del SGP Agua Potable Saneamiento.

La naturaleza de los recursos indicados conduce a inferir que por esa razón tampoco les era aplicable lo regulado en el Decreto legislativo 461 de 2020 porque **no son rentas de destinación específica de origen legal o de ordenanza o de acuerdo**, sino recursos de libre destinación o provenientes del Sistema General de Participaciones regulados en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, teniendo en cuenta lo establecido en el parágrafo 2 de dicho decreto legislativo (*“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”*).

Así las cosas, recapitulando la Sala declarará la nulidad del Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de

³⁰ Archivo 01RespuestaMpioAcacias26072022-Página 36-111.

³¹ Archivo 01RespuestaMpioAcacias26072022-Página 96-111.

Acacias-Meta, por cuanto, para el ejercicio de la facultad otorgada en el artículo 2 del Decreto Legislativo No. 678 de 2020 no se puede prescindir de la autorización del Concejo Municipal y, de aceptarse que lo pretendido en este caso, fue desarrollar el Decreto Legislativo No. 461 de 2020, no se cumplió con la exigencia de expedir previamente el acto de reorientación de rentas para luego, hacer uso de la facultad de modificación presupuestal ni tampoco, era posible realizar la modificación al presupuesto en virtud de la facultad contenida en el artículo 1 del Decreto No. 461 de 2020.

Otras decisiones

Dentro del presente asunto el ciudadano JOSE DEL CARMEN ORTÍZ mediante escrito enviado por correo electrónico el 25 de agosto de 2022 solicitó pronunciamiento sobre la procedencia o no de compulsas de copias a la Procuraduría General de la Nación para que se investiguen las razones por las cuales el Decreto objeto de estudio no fue enviado por los funcionarios correspondientes pertenecientes a la administración municipal de Acacias-Meta al Tribunal Administrativo del Meta para lo de competencia, cuando ello es un deber constitucional y legal.

Al respecto, es menester precisar que el artículo 136 del CPACA prevé la obligación de las autoridades que expidan los actos administrativos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción de enviarlos a la autoridad judicial dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, expresado en la siguiente forma:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente apprehenderá de oficio su conocimiento.”

Conforme a lo anterior, le asiste la obligación a las autoridades que ejerzan la función administrativa y desarrollen los decretos legislativos durante los

Estados de Excepción de remitir los actos administrativos que expidan para el correspondiente control de legalidad a la autoridad judicial dentro del término de 48 horas.

En el presente caso se evidencia que el ciudadano JOSÉ DEL CARMEN ORTÍZ RODRÍGUEZ fue quien allegó **el 9 de junio de 2022** el Decreto No. 095 de 2020 a este Tribunal para su control, al advertir que el Alcalde Municipal de Acacías-Meta no lo había enviado dentro de las 48 horas siguientes a su expedición (**expedido el 26 de mayo de 2020**), aspecto que esta Corporación Judicial logró corroborar con la respuesta otorgada por la Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Acacías-Meta mediante oficio del 8 de junio de 2022³², en la que se señaló:

De manera atenta me permito manifestarle lo siguiente respecto de cada uno de los puntos o numerales de dicha solicitud y refiriéndome también a lo solicitado en el Id control 1157791:

1. En relación con la respuesta dada "Al punto 2" de la petición Id control 1145455, le indico que los Decretos Municipales N° 064 del 25 de marzo de 2020 y N° 095 del 26 de mayo de 2020, no fueron enviados al Tribunal Administrativo del Meta, tal y como este despacho lo indico en la respuesta al id Control 1145455 y aunque se logró evidenciar que no fueron enviados, no ha sido posible establecer los motivos por los cuales no se hizo este envío toda vez que no existe registro en los archivos para evidenciar tal decisión; de la misma manera es importante precisar que la suscrita para la época no estaba vinculada a la administración Municipal por tanto no podría hacer afirmaciones de situaciones subjetivas

En ese orden de ideas, se advierte que el Alcalde del Municipio de Acacías-Meta incumplió su deber de remitir a este Tribunal el Decreto No. 095 de 2020 expedido en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de un Decreto Legislativo, en los términos del artículo 136 del CPACA, razón por la que se ordenará la compulsión de copias ante la Procuraduría General de la Nación para que analice si es del caso iniciar la investigación disciplinaria correspondiente, responsables por establecer, ante las posibles faltas disciplinarias en que se pudo haber incurrido por omisión de enviar el Decreto No. 095 de 2020 al Tribunal Administrativo del Meta para su control de legalidad, para lo cual se remitirá copias de las piezas que componen este expediente y de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

³² Archivo 002AnexoDemanda.

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del Decreto No. 095 del 26 de mayo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS DEL SUPERÁVIT FISCAL DE LA VIGENCIA 2019 EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL MUNICIPIO DE ACACÍAS (META) PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 2020*”, expedido por el Alcalde del Municipio de Acacías-Meta, conforme a la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaria, notificar vía correo electrónico la presente decisión al Ministerio Público, al representante legal de la entidad territorial-Municipio de Acacías-Meta y al señor JOSE DEL CARMEN ORTÍZ RODRIGUEZ.

TERCERO: Publicar la presente sentencia en la página web de la Rama Judicial, del Tribunal Administrativo del Meta y en el Twitter de esta Corporación, para efectos de dar a conocer la decisión a la comunidad en general.

CUARTO: COMPULSAR copias para ante la Procuraduría General de la Nación para que se estudie la posibilidad de iniciar la investigación disciplinaria correspondiente, responsables por establecer, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, para lo cual, **remítase** copia de las piezas que componen este expediente y de la presente providencia.

QUINTO: Ejecutoriada esta decisión, **archívense** las presentes diligencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutida y aprobada virtualmente en Sala de Decisión No. 3 de la fecha, según consta en Acta No. 065. Se firma de forma electrónica a través del aplicativo SAMAI para lo cual podrá validarse en el siguiente enlace: <https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx>

JUAN DARÍO CONTRERAS BAUTISTA
Magistrada

NOHORA EUGENIA GALEANO PARRA
Magistrada

TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada