

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, diecinueve (19) de enero dos mil veintitrés (2023)

SALA DE DECISIÓN No. 2

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO No. 064 DEL 25 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ACACÍAS-META.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2022-00149-00

SENTENCIA: TAM004 23-01-002

MAGISTRADO PONENTE: JUAN DARÍO CONTRERAS BAUTISTA

La Sala profiere sentencia dentro del proceso de control inmediato de legalidad del Decreto No. 064 del 25 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UNOS RECURSOS PROVENIENTES DEL SUPERÁVIT FISCAL VIGENCIA 2019 AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA ACTUAL VIGENCIA FISCAL*”, 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 No. 064 del 25 de marzo 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 27 de julio de 2022, el Despacho ponente admitió el medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 064 del 25 de marzo de 2020 expedido en el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional. El 5 de agosto 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 8 de agosto de 2022 al 22 de agosto 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 y Crédito Público¹

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto a las facultades otorgadas a Gobernadores y Alcaldes a través del Decreto Legislativo 461 de 2020 expresó que la autorización conferida a los Gobernadores y Alcaldes en el inciso tercero del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020 para efectuar por Decreto, es decir, sin acudir a las Asambleas o Concejos Distritales o Municipales, adiciones, traslados y modificaciones presupuestales, estaba 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 461 de 2020, hayan sido reorientadas por el Gobernador o Alcalde como fuente de financiación 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 417 de 2020.

Indicó que las facultades consagradas en el inciso tercero del artículo 1 del Decreto 461 de 2020 no pueden utilizarse para adicionar al presupuesto de recursos provenientes de rentas con destinación específica otorgada por la Constitución Política, toda vez que estas, en virtud del parágrafo 2 del artículo 1 del Decreto 461 de 2020, quedaron excluidas de la facultad otorgada a Alcaldes y Gobernadores para reorientarlas, es decir, para adicionarlas al presupuesto o para efectuar traslados o demás operaciones presupuestales, en el evento en que estuvieran incorporadas en éste.

Manifestó que conforme al Decreto 461 de 2020 los Gobernadores o Alcaldes pueden adicionar al presupuesto de la vigencia fiscal 2020 los recursos del

¹ Archivo 017ConceptoMinisterioHacienda18082022.

balance del año 2019 que tengan destinación específica determinada por la Ley o acto administrativo, y siempre que la reorientación tenga por fin 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 417 de 2020. Los demás recursos del balance 2019 que llegaren a presentar y que correspondan a recurso de libre destinación o de destinación específica señalada por la Constitución Política, se debían adicionar al presupuesto mediante ordenanza o acuerdo, expedidas por las Asambleas Departamentales o los Concejos Distritales o Municipales.

Igualmente, señaló que con posterioridad se expidió el Decreto 512 de 2020 en el cual se facultó a los Gobernadores y Alcaldes para que mediante decreto efectúen adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales con el fin de canalizar o ejecutar recursos que se destinen exclusivamente para la atención de la mencionada emergencia. Es decir, extiende las facultades presupuestales al ejecutivo no solo con las rentas de destinación específica reorientadas (Decreto 461/2020) sino con otras rentas de que disponga para la atención de la Emergencia.

2.2 Ministerio Público²

El Agente del Ministerio Público presentó concepto en el cual expuso que el Decreto No. 064 de 2020, cumplía con los requisitos de tratarse de un acto general, dictado a través del ejercicio de la función administrativa, respecto del requisito relativo a que desarrolle uno o más decretos legislativos; indicó que revisados los rubros involucrados que se ven beneficiados, se encuentra que la norma objeto de control está conforme con lo dispuesto en el Decreto 461 de 2020, ya que se autorizó a los Gobernadores y Alcaldes reorientar rentas y disminuir tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la emergencia decretada bajo el Decreto 417 de 2020; igualmente, precisó que se facultó a los Gobernadores y Alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, sin que sea necesaria la autorización de las Asambleas o los Concejos Municipales.

Precisó que según el artículo 4 del Decreto 461 de 2020, las facultades

² Archivo 016ConceptoP48-11082022.

dadas se pueden ejercer durante el término de la emergencia sanitaria, por lo que consideró que las facultades en materia de adiciones, modificaciones, traslados y toda clase de operaciones fueron absolutamente amplias, sin necesidad de pasar por las Asambleas o Concejos Municipales, por tanto, lo que hizo el señor Alcalde de Acacias, fue aplicar lo previsto en el Decreto 461 de 2020, dentro de la primera emergencia económica, resaltando que de fondo, se aprecia que conforme al artículo 6 del Decreto municipal objeto de estudio, los recursos adicionados tenían como propósito amortiguar la calamidad pública vivida, por lo que en su sentir no solo se cumplió con el límite temporal, sino también con el material.

En consecuencia, solicitó declarar ajustado a derecho el Decreto No. 064 de 2020 expedido por el Alcalde de Acacias.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Tribunal Administrativo del Meta es competente para conocer el presente asunto y proferir sentencia de mérito dentro del *sub lite* de la referencia en única instancia en virtud de los factores funcional y territorial, 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 su 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 el Tribunal Administrativo del Meta a través de su Sala Oral No. 2.

2. Problema Jurídico

Dentro del presente asunto el problema jurídico se contrae en determinar si el Decreto No. 064 del 25 de marzo 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 legislativo³.

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, el cual es 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

³ 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 Barcenás.

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 2011⁴, en la cual se reiteran las características dispuestas en providencia de 20 de octubre de 2009⁵, las cuales se resumen de la siguiente manera:

(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”*⁶ 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”*⁷;

(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*

⁴ 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.

⁵ 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).

⁶ 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.

⁷ *Ibidem.*

que lo desarrollan”⁸; 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 Administrativo⁹.

(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—.

(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”¹⁰;

(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.

⁸ *Ibidem*.

⁹ 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”.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000; Radicación: CA-033.

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; veamos¹¹:

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 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 períodos 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**

¹¹ 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.

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. 064 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Acacías-Meta, el cual es un acto de carácter general¹² 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 con los programas desarrollados en virtud de la adición presupuestal decretada.

-Expedición en ejercicio de la función administrativa

Dentro del presente asunto el burgomaestre del Municipio de Acacías-Meta emitió el Decreto No. 064 del 25 de marzo 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 No. 461 de 2020 para realizar adiciones presupuestales, teniendo en cuenta que dicha función, en forma ordinaria, constitucional y legalmente le fue otorgada al Concejo Municipal, conforme a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución Política¹³, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994¹⁴.

¹² 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. (...)”

¹³ **ARTÍCULO 313.** Corresponde a los concejos:

(...)

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

(...)

¹⁴ **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

-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*¹⁵:

“(...) 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 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 disponen los arts. 212 y 213 CP.- o a modificarlas o derogarlas, como ocurre con la emergencia económica¹⁶.

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 generales¹⁷.

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 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.

¹⁷ 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.

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 nacional¹⁸, o regional según lo disponga el mismo legislador extraordinario.

Conforme lo anterior, se advierte del contenido del Decreto municipal No. 064 del 25 de marzo de 2020 que, para efectos de su expedición, se tuvo en cuenta lo dispuesto en 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”*.
- 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”*.

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. Igualmente, se facultó a los Gobernadores y Alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo allí dispuesto.

¹⁸ Ibidem.

Por consiguiente, es claro que el Decreto No. 064 del 25 de marzo de 2020, cumple con el requisito de ser expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo, pues a través de éste 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 1 del Decreto Legislativo No. 461 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 1 del Decreto Legislativo No. 461 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. 064 del 25 de marzo de 2020, en su parte considerativa, se consignó lo siguiente:

CONSIDERANDO

Que, mediante Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente De La República De Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, Declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.

Que, el Señor Presidente expide el 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".

(...)

Que el Alcalde Municipal expidió el Decreto No.056 del 16 de marzo 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE ACACIAS META Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Que el Alcalde Municipal expidió el Decreto No.060 del 20 de marzo 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE ACACIAS META PARA AFRONTAR LA CALAMIDAD PÚBLICA DECLARADA, MEDIANTE DECRETO No. 056 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Que el Alcalde Municipal expidió el Decreto No.062 del 23 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA AL DECRETO MUNICIPAL No. 060 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

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 a que haya lugar en el presupuesto Gastos de la actual vigencia, con el fin de atender las actuaciones necesarias a que haya lugar sobre la declaratoria de Calamidad Pública y Urgencia Manifiesta en la jurisdicción del Municipio.

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 o por quien haga sus veces, 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. 0007 del 25 de marzo de 2020, por valor de \$7.402.192.000.00; dando alcance al Decreto No. 417 y 461 de marzo de 2020 del Orden Nacional los cuales prevén que las adiciones las pueden hacer las Entidades Territoriales por Decreto.

Que además de los nuevos ingresos tributarios es necesario obtener otros recursos de origen no tributario, tales como donaciones, recursos de capital e ingresos de fondos especiales, con el objeto de alcanzar el nivel de recursos suficientes para financiar las erogaciones que se presenten por la declaratoria de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el presidente de la Republica.

Que los recursos que se van a adicionar en el presente Decreto van direccionados a los siguientes sectores, según lo establecido en el Consejo de Gestión de Riesgo y lo contenido en el Plan de Acción.

SECTOR	ADICION	% PARTICIPACION
SANAMIENTO BASICO	\$ 300,000,000.00	4.05%
AGROPECUARIO	\$ 20,000,000.00	0.27%
PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES	\$ 2,330,000,000.00	31.48%
GRUPOS VULNERABLES	\$ 230,000,000.00	3.11%
EQUIPAMIENTO	\$ 410,000,000.00	5.54%
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	\$ 150,000,000.00	2.03%
JUSTICIA - DEFENSA Y SEGURIDAD	\$ 400,000,000.00	5.40%
FONDO LOCAL DE SALUD	\$ 3,562,192,000.00	48.12%
TOTAL ADICION	\$ 7,402,192,000.00	100%

En el mismo sentido, se advierte que el Decreto No. 064 del 25 de marzo 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 suscribe¹⁹.

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.

¹⁹ 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.

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 decreto legislativo y el decreto administrativo que lo desarrolla cuando que entre uno y otro hay una correlación directa²⁰.

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 el Decreto Legislativo No. 461 de 2020.

En el presente caso, el Alcalde del Municipio de Acacias-Meta, expidió el Decreto No. 064 del 25 de marzo de 2020, en el cual se consignó como fundamento para su emisión lo siguiente:

- Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020.
- Decreto No. 461 del 22 de marzo de 2020.
- Artículos 31, 83, 84 y 109 del Decreto Ley 111 de 1996.
- Decreto No. 056 del 16 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE ACACIAS META Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.
- Decreto No. 060 del 20 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE ACACIAS META PARA AFRONTAR LA CALAMIDAD PÚBLICA DECLARADA, MEDIANTE DECRETO No. 056 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.
- Decreto No. 062 del 23 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA AL DECRETO MUNICIPAL No. 060 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.
- Acta COMFIS No. 007 del 25 de marzo de 2020.

La autoridad municipal argumentó entre otras, como justificación para la expedición del Decreto No. 064 del 25 de marzo de 2020, lo señalado en el Decretos 461 de 2020, dentro del cual 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

²⁰ 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.

el Decreto 417 de 2020, sin ser necesaria la autorización de las Asambleas Departamentales o de los Concejos Municipales; igualmente, se facultó a los Gobernadores y Alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en virtud de lo allí dispuesto.

Indicó que le corresponde al Alcalde Municipal efectuar las adiciones al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal 2020, como también llevar a cabo los traslados presupuestales a que hubiese lugar en el presupuesto de gastos de la vigencia 2020, con el fin de atender las actuaciones necesarias a que haya lugar sobre la declaratoria de calamidad pública y urgencia manifiesta en la Jurisdicción del Municipio.

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. 0007 del 25 de marzo de 2020, por valor de \$7.402.192.000.00, **dando alcance al Decreto 417 y 461 de marzo de 2020 del Orden Nacional, los cuales prevén que las adiciones las pueden hacer las entidades territoriales por Decreto.**

Expuso que además de los nuevos ingresos tributarios es necesario obtener otros recursos de origen no tributario, tales como donaciones, recursos de capital e ingresos de fondos especiales, con el objeto de alcanzar el nivel de recursos suficiente para financiar las erogaciones que se presentaron por la declaratoria de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Presidente de la República,

Adujo que los recurso que se adicionaban iban direccionados a los siguientes sectores, según lo establecido en el Consejo de Gestión de Riesgo y lo contenido en el Plan de Acción.

SECTOR	ADICION	% PARTICIPACION
SANEAMIENTO BASICO	\$ 300,000,000.00	4.05%
AGROPECUARIO	\$ 20,000,000.00	0.27%
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	\$ 2,330,000,000.00	31.48%
GRUPOS VULNERABLES	\$ 230,000,000.00	3.11%
EQUIPAMIENTO	\$ 410,000,000.00	5.54%
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	\$ 150,000,000.00	2.03%
JUSTICIA - DEFENSA Y SEGURIDAD	\$ 400,000,000.00	5.40%
FONDO LOCAL DE SALUD	\$ 3,562,192,000.00	48.12%
TOTAL ADICION	\$ 7,402,192,000.00	100%

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

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. CREASE los siguientes rubros en el presupuesto de ingresos recursos de capital la actual vigencia fiscal, según el siguiente detalle:

RUBRO	DESCRIPCIÓN
1	TOTAL INGRESOS
112	INGRESOS DE CAPITAL
11241	SUPERÁVIT FISCAL
112411	SUPERÁVIT DE LA VIGENCIA ANTERIOR
1124111	RECURSOS DE LIBRE DESTINACIÓN
118	FONDO LOCAL DE SALUD
1183	SUBCUENTA SALUD PUBLICA COLECTIVA
11831	SUBCUENTA SALUD PUBLICA COLECTIVA - INGRESOS CORRIENTES
1183102	RECURSOS DE CAPITAL
11831022	RECURSOS DEL BALANCE
118310221	SUPERAVIT FISCAL

ARTÍCULO SEGUNDO: CREASE los siguientes rubros en el presupuesto de gastos recursos de capital la actual vigencia fiscal, según el siguiente detalle:

RUBRO	DESCRIPCIÓN
230311302	PRESTACIÓN DE SERVICIO DE LAVADO Y DESINFECCIÓN DE ÁREAS PÚBLICAS, SEDES ADMINISTRATIVAS Y DEL HOSPITAL MUNICIPAL
23151102	CONSTRUCCIÓN Y/O MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA COVID-19

ARTÍCULO TERCERO: Adiciónese en el Presupuesto de Ingresos de la actual vigencia fiscal la suma de SIETE MIL CUATROCIENTOS DOS MILLONES CIENTO NOVENTA Y DOS MIL PESOS MCTE (\$7.402.192.000.00).

RUBRO	DESCRIPCIÓN	FUENTE	DESCRIPCIÓN FUENTE	VALOR
1	TOTAL INGRESOS			7,402,192,000.00
112	INGRESOS DE CAPITAL			5,989,549,051.00
118	FONDO LOCAL DE SALUD			1,412,642,949.00

ARTÍCULO CUARTO: Adiciónese en el Presupuesto de Gastos de la actual vigencia fiscal la suma de SIETE MIL CUATROCIENTOS DOS MILLONES CIENTO NOVENTA Y DOS MIL PESOS MCTE (\$7.402.192.000.00).

RUBRO	DESCRIPCIÓN	FUENTE	DESCRIPCIÓN FUENTE	ADICION
2	PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO, DEUDA E INVERSION			\$ 7,402,192,000.00
23	INVERSION			\$ 3,840,000,000.00
2303	SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO			\$ 300,000,000.00
23031	PROGRAMA: SUPERACIÓN DE LA POBREZA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES			\$ 300,000,000.00
230311	SUBPROGRAMA: CONSUMO SOSTENIBLE PARA LA VIDA			\$ 300,000,000.00
2308	SECTOR AGROPECUARIO			\$ 20,000,000.00
23081	PROGRAMA: SUPERACIÓN DE LA POBREZA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES			\$ 20,000,000.00
230821	SUBPROGRAMA: PROTECCIÓN Y DERECHO DE LOS ANIMALES			\$ 20,000,000.00

1000-19		DECRETO No. 064 DE 2020	
2312	SECTOR PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES		\$ 2,330,000,000.00
23121	PROGRAMA: GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO.		\$ 2,330,000,000.00
231211	SUBPROGRAMA: GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO.		\$ 2,330,000,000.00
2314	SECTOR GRUPOS VULNERABLES		\$ 230,000,000.00
231401	PROGRAMA: PROTECCIÓN Y DEFENSA DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN CON ENFOQUE DIFERENCIAL		\$ 230,000,000.00
231401 1	SUBPROGRAMA: PROTECCIÓN Y DEFENSA DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN CON ENFOQUE DIFERENCIAL		\$ 230,000,000.00
2315	SECTOR EQUIPAMIENTO MUNICIPAL		\$ 410,000,000.00
23151	PROGRAMA: INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO		\$ 410,000,000.00
231511	SUBPROGRAMA: INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO		\$ 410,000,000.00
2317	SECTOR FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL		\$ 150,000,000.00
23171	PROGRAMA: SUPERACIÓN DE LA POBREZA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES		\$ 150,000,000.00
231713	SUBPROGRAMA: DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL		\$ 150,000,000.00
2318	SECTOR - JUSTICIA - DEFENSA Y SEGURIDAD		\$ 400,000,000.00
23181	PROGRAMA: SOSTENIBILIDAD PARA VIVIR BIEN Y EN PAZ		\$ 400,000,000.00
231811	SUBPROGRAMA: SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA PARA VIVIR SIN MIEDO		\$ 400,000,000.00
24	FONDO LOCAL DE SALUD		\$ 3,562,192,000.00
2403	SUBCUENTA SALUD PÚBLICA COLECTIVA		\$ 3,562,192,000.00
24031	PROGRAMA: SUPERACIÓN DE LA POBREZA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES		\$ 3,562,192,000.00
240311	SUBPROGRAMA: ACACIAS CON SALUD		\$ 3,562,192,000.00

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

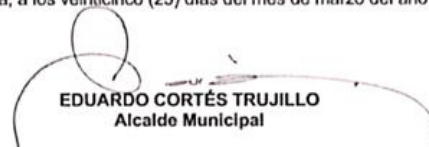
ARTÍCULO SEXTO. Las partidas presupuestales contenidas en el presente Decreto deberán ser ejecutadas en las actividades que tengan como propósito amortiguar la calamidad pública que está viviendo en este momento en el municipio de Acacías Meta.

ARTÍCULO SÉPTIMO. 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 Acacías Meta.

ARTÍCULO OCTAVO. El presente decreto 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 Acacías Meta, a los veinticinco (25) días del mes de marzo del año 2020.


EDUARDO CORTÉS TRUJILLO
 Alcalde Municipal

Tan es así que el Decreto municipal No. 064 del 25 de marzo de 2020 se expidió con base en lo establecido en los Decretos legislativos 417 y 461 de 2020, que el CONFIS realizado el mismo 25 de marzo de 2022 “*POR EL CUAL SE ADICIONAN UNOS RECURSOS PROVENIENTES DEL SUPERAVIT FISCAL 2019 AL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS y GASTOS DEL MUNICIPIO DE ACACÍAS META PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020*”, que fue el sustento con que se expidió el Decreto 064, se basó expresamente en los Decretos legislativos 417 y 461 de 2020, expresado directamente por el propio Alcalde en los siguientes términos:

*“El Lic. EDUARDO CORTÉS TRUJILLO, en calidad de alcalde, saluda a los integrantes del COMFIS y a los invitados a participar, sobre la reunión en el marco de lo que está aconteciendo en el país sobre el Decreto presidencial "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, mediante DECRETO No 417 del 17 de marzo de 2020, por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario; **y acogiéndonos al 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”.***

En ese orden, el Alcalde Municipal de Acacías, a través del Decreto No. 064 del 25 de marzo de 2020, creó rubros en el presupuesto de ingresos recursos de capital y en el presupuesto de gastos y, con base en esos rubros que creó, adicionó en el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal de 2020 la suma de \$7.402.192.000.00; de manera que, teniendo en cuenta el aparte considerativo referente a *“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. 0007 del 25 de marzo de 2020, por valor de \$7.402.192.000.00; dando alcance al Decreto No. 417 y 461 de marzo de 2020 del Orden Nacional 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. 461 del 22 de marzo de 2020²¹, emitido por el Presidente de la República, en especial conforme a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 1 de dicho Decreto legislativo, en el que se señaló *“Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.”*

Vale aclarar que si bien es cierto que en el Decreto municipal No. 064 de 2020 se señaló que se adicionaba el presupuesto dando alcance también

²¹ "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"

al Decreto No. 417 de 2020²², expedido por el Presidente de la República, conforme al marco jurisprudencial citado en precedencia, el alcance del Decreto No. 417 del 17 de marzo 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. 064 de 2020 se desarrolló también el Decreto No. 417 de 2020 que declaró el primer estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Entonces, teniendo en cuenta lo anterior se itera el Decreto No. 064 del 25 de marzo de 2020 se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, emitido por el Presidente de la República, en especial conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de dicho Decreto, el cual prevé:

“(…)

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

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

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones

²² “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”

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

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

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

PARÁGRAFO 3. Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente

(Parágrafo 3, Adicionado por el Art. 25 del Decreto 538 de 2020)

(...)” (Negrita y subrayas fuera del texto).

Precepto normativo que fue declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional en Sentencia C-169 de 2020, en el entendido que se faculta a los Alcaldes y Gobernadores a reorientar las rentas y reducir las tarifas de sus impuestos, mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal, pero sin que ello permita modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas.

En este punto, es válido recordar la definición de rentas de destinación específica. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-590 de 1992, señaló que se les ha denominado rentas atadas, y consisten en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto.

En ese sentido, de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, se puede extraer lo siguiente:

1. Se faculta a los Alcaldes y Gobernadores para reorientar las rentas de destinación específica y con ocasión a ello, pueden realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a las que haya lugar.
2. Sólo se pueden reorientar rentas de destinación específica de las entidades territoriales.

3. La reorientación debe tener como finalidad llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.
4. No se requiere autorización de Asambleas Departamentales o Concejos Municipales.
5. No se podrán reorientar las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política de Colombia.

Igualmente, es del caso precisar que conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del Decreto 461 de 2020, las facultades de reorientación de rentas y de adición, modificación, traslado y demás operaciones presupuestales, en ningún caso pueden extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política. Al respecto es oportuno señalar que, conforme al artículo 359 de la Carta Política, se evidencia, en primer lugar, que no habrá rentas nacionales de destinación específica; sin embargo, se exceptúan las siguientes:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto en Sentencia C-590 de 1992 de la Corte Constitucional, se advierte que la Constitución Política consagra casos especiales de rentas de destinación específica así:

a) Artículo 359.

- La participación previstas en la Carta en favor de los departamentos, distritos y municipios.
- Las destinadas a inversión social.
- Las rentas que, con base en leyes anteriores, asigna la Nación a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

b) Artículo 336 inciso 4o.

- Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores estarán destinadas preferencialmente a los servicios de salud y educación.
 - Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.
- c) Artículo 356, incisos 1o. y 2o.
- Destinación específica de los recursos del situado fiscal para atender servicios de educación y de salud, saneamiento básico y agua potable²³.
- d) Artículo 361.
- Asignación específica de los recursos del Fondo Nacional de Regalías a las entidades territoriales a fines de promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de tales entidades.
- e) Artículo 131.
- La tributación especial de las notarías, de los ingresos percibidos por los servicios que prestan, a favor de la administración de justicia, según la reglamentación de la ley.
- f) Artículo 338
- Contribuciones fiscales y parafiscales, en relación con las cuales se faculta a las autoridades para fijar la tarifa que cobren a los contribuyentes para recuperar los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen (tasas y contribuciones).

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que el objeto del Decreto No. 064 del 25 de marzo de 2020 versa sobre la adición de recursos de superávit fiscal de la vigencia 2019 en el presupuesto general del

²³ El concepto de situado fiscal fue modificado por el acto legislativo 01 de 2001, lo que ahora se conoce como el Sistema General de Participaciones.

Municipio de Acacias-Meta para la vigencia fiscal del 2020, es pertinente ahondar en la competencia para modificar el presupuesto que ostentan tanto los Concejos Municipales como los Alcaldes.

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 2012²⁴ 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”*.

Ahora bien, 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.”*

²⁴ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

No obstante, el Alcalde conforme al literal g) ibídem 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 de los alcaldes respecto a los aspectos presupuestales vistos 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.”

En ese sentido, mediante el Decreto 111 de 1996²⁵ 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 a los entes territoriales 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*

²⁵ 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.

cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente.”.

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 *ibídem*, 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 hiciere 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 2015²⁶ señala cuándo se pueden realizar adiciones al presupuesto, advirtiéndose que es procedente preferentemente por la vía del contracrédito, o siempre que se cumpla el requisito de i) tener carácter de extraordinario e imprevisibles los gastos a adicionar, frente a la estimación inicial de gastos, o ii) contar con mayores ingresos; sin embargo, en caso de no cumplirse con alguno de los anteriores requisitos y requerirse la adición, le corresponde al

²⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público -a nivel nacional- y a las Secretarías de Hacienda Municipal y Departamental, 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 donde, 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 1993²⁷, 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...”*²⁸ [**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)

²⁷ “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.”

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-581 de 1997, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

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 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.

(...)"

Lo anterior resulta comprensible que lo haga el Presidente de la República en estados de excepción teniendo como título para ello el Acto legislativo de declaratoria del estado de excepción para gobernar, pero tales modificaciones presupuestales las debe hacer mediante el pertinente Decreto legislativo. Por tal razón, es claro que se trata de una facultad exclusiva del Presidente de la República que no cobija a ninguna otra autoridad del Estado colombiano, incluidos los gobernadores y alcaldes.

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”²⁹.

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 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 fueron los Estados de Emergencia, Económica, Social y Ecológica declarados en el año 2020, le es posible a los Gobernadores y Alcaldes realizar las modificaciones presupuestales, pero únicamente cuando mediante Decreto legislativo se les otorgue dicha facultad y en los precisos términos en que tal facultad les es otorgada.

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 al país como a su municipalidad, en virtud de la calamidad pública y la urgencia manifiesta declaradas a través de los Decretos No. 056 del 16 de marzo de 2020 y No. 060 del 20 de marzo de 2020, decidió adicionar la suma de \$7.402.192.000.00 del Superávit Fiscal correspondiente a la vigencia 2019 en el presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2020.

Lo anterior, conforme al Acta de COMFIS No. 0007 del 25 de marzo de 2020, en la cual se informó que al cierre de la ejecución de la vigencia fiscal 2019, se determinó un superávit por \$22.078.916.494.38 discriminados en las siguientes fuentes de financiación:

²⁹ Sentencia C-442 de 2001.

DESCRIPCION	FUENTE	ADICION SUPERAVIT
ICLD	101	10,862,856,074.07
SOBRETASA BOMBERIL	110	484,856,255.59
SOBRETASA AMBIENTAL	110	35,392,819.00
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	120	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	220	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	35,547,756.71
FONDO DE CULTURA CIUDADANA	673	21,850,968.19
	674	25,033,270.59
FONDO AGROPECUARIO	1118	37,469,679.18
FONDO TICS	101	388,521,085.30
TOTAL		22,078,916,494.38

Igualmente, se informó que existían unos recursos del sector salud correspondientes a la fuente de Coljuegos, sobre la cual se señaló que se podía hacer uso de estos recursos para amortiguar la situación de calamidad pública, dando alcance a las disposiciones expresadas por el Presidente de la República en el Decreto 461 de 2020.

Se precisó que los recursos disponibles por la fuente de Coljuegos eran por la suma de \$1.412.642.948.95, sobre los cuales se indicó que se podían direccionar al SECTOR SALUD-SUBCUENTA SALUD PÚBLICA COLECTIVA.

Finalmente, se expuso la necesidad de la adición de estos recursos al presupuesto de la vigencia fiscal 2020 teniendo en cuenta que en el componente de inversión se adicionarían los recursos por \$7.402.192.000.00, los cuales irían direccionados a los siguientes sectores:

<p>SECTOR SANEAMIENTO BASICO</p> <p>En Marco de la emergencia se requiere desinfectar las áreas públicas en el Municipio de Acacias, mediante la prestación de servicio de lavado y desinfección de áreas públicas, sedes administrativas y del hospital municipal, donde se asignan recursos por \$300.000.000 millones de pesos.</p>
<p>SECTOR AGROPECUARIO</p> <p>Interviene el Doctor Víctor Ramón Baquero Gutiérrez, Secretario de Desarrollo y Fomento Sostenible, que mediante la adición de los siguientes recursos se busca prestar el SERVICIO DE ALIMENTACIÓN, HIDRATACIÓN Y ASISTENCIA VETERINARIA A ANIMALES CALLEJEROS DEL MUNICIPIO DE ACACIAS, donde se requiere la suma de \$20.000.000, cuya actividad se encuentra a cargo de la secretaria de gobierno quien es la que va a ejecutar los recursos, para el cumplimiento de la calamidad pública.</p>
<p>SECTOR GRUPOS VULNERABLES</p> <p>La doctora Ángela Bibiana Novoa, sustenta que dentro del Plan de Acción para atender la emergencia del COVID-19, se requieren recursos para el proyecto: APOYO LOGISTICO PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DOMICILIARIO DE ALIMENTACION A LOS USUARIOS DE LOS CENTROS VIDA DEL MUNICIPIO DE ACACIAS por \$230.000.000 millones.</p>

<p>SECTOR PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES</p> <p>La doctora Bertha Amanda Perilla, solicita recursos para financiar las siguientes actividades: IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PARA PREVENIR Y ATENDER DAMNIFICADOS DE UN DESASTRE NATURAL O EMERGENCIA QUE SE PRESENTE EN ACACÍAS – META, mediante el SUMINISTRO DE ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL (EPP) PARA CUERPOS DE SOCORRO DEL MUNICIPIO DE ACACÍAS, META EN EL MARCO DE LA CONTINGENCIA DE LA PANDEMIA POR EL VIRUS COVID-19. \$80.000.000 Y ADQUISICIÓN DE MERCADOS BÁSICOS PARA PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS. \$2.250.000.000</p> <p>SECTOR EQUIPAMIENTO</p> <p>CONSTRUCCIÓN Y/O MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA COVID-19, para la infraestructura hospitalaria, y acatando las orientaciones dadas por el Ministerio de Salud sobre el manejo, traslado y disposición final de cadáveres por COVID-19, para este proyecto se direccionan \$410.000.000 millones de pesos.</p> <p>SECTOR FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</p> <p>La doctora María Paula Novoa, requiere recursos para el SUMINISTRO DE ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL (EPP) PARA LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE ACACÍAS, META EN EL MARCO DE LA CONTINGENCIA DE LA PANDEMIA POR EL VIRUS COVID-21, por valor de \$150.000.000</p> <p>SECTOR - JUSTICIA - DEFENSA Y SEGURIDAD</p> <p>La doctora Bertha Amanda Perilla, solicita recursos para el , SUMINISTRO DE ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL (EPP) PARA LA FUERZA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE ACACÍAS, META EN EL MARCO DE LA CONTINGENCIA DE LA PANDEMIA POR EL VIRUS COVID-19, para la ADQUISICIÓN DE COMBUSTIBLE CON DESTINO A LOS ORGANISMOS DE SEGURIDAD EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19 y para SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN PARA EL PERSONAL DE LA POLICÍA NACIONAL Y EJÉRCITO NACIONAL QUE BRINDA APOYO A LOS OPERATIVOS ESPECIALES Y PREVENTIVOS PARA GARANTIZAR LA TRANQUILIDAD Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE ACACÍAS, para un total asignado a este sector de \$400.000.000</p> <p>SECTOR SALUD</p> <p>Siendo la salud pública, uno de los sector de mayor responsabilidad frente a la situación que se está viviendo en el país sobre la declaración de la Pandemia COVID 19, se le asignan recursos por valor de \$3,562,192,000.00, discriminado así:</p> <p>CONTRATACIÓN DE ACTIVIDADES DEL PLAN DE INTERVENCIONES COLECTIVAS EN EL MARCO DE LA RESOLUCIÓN 507 DE 25 DE MARZO DE 2020 / DISTRIBUCIÓN TRANSITORIA DE RECURSOS PARA FINANCIAR LA EMERGENCIA SANITARIA, \$ 1.412.642.949</p> <p>AUMENTAR LA CAPACIDAD DE ATENCIÓN DEL HOSPITAL MUNICIPAL ESE DE ACACÍAS EN EL MARCO DEL COVID-19. \$2.042.192.000 PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INHUMACIÓN DE CADÁVERES. \$50.000.000. PRESTACIÓN DE</p> <p>SERVICIOS PROFESIONALES PARA REALIZAR MONITOREO Y EVALUACIÓN AL CUMPLIMIENTO DE LOS PROCESOS, PROCEDIMIENTOS, GUÍAS CLÍNICAS DE ATENCIÓN Y PROTOCOLOS PARA LA DETECCIÓN, DIAGNÓSTICOS Y MANEJO DE IRA, COVID -19 DEL MUNICIPIO DE ACACÍAS META. \$70.000.000.</p> <p>SERVICIOS DE ALBERGUE Y ALIMENTACIÓN PARA HABITANTES DE CALLE QUE REQUIERAN AISLAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE ACACÍAS. \$50.000.000</p>
--

Finalmente, en la reunión del COMFIS del 25 de marzo de 2020 se concluyó que “Una vez oída a la intervención de por cada uno de los sectores y avalado en el PLAN DE ACCIÓN PARA ATENDER LA EMERGENCIA PRODUCIDA POR LA PANDEMIA COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ACACÍAS-META, los miembros del COMFIS aprueban la ADICIÓN DE RECURSOS PROVENIENTES DEL SUPERAVIT FISCAL VIGENCIA 2019, para ser incorporados en el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la actual vigencia fiscal”³⁰ y se precisó que “El COMFIS dando alcance a los decretos presidenciales decretados por el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, autoriza al Alcalde Municipal para que se incorporen los recursos al presupuesto de ingresos y gastos mediante Decreto”, COMFIS que fue presidido por el alcalde del Municipio de Acacías³¹.

Conforme a lo anterior, observa esta Corporación Judicial que en efecto se autorizó al Alcalde Municipal para que dentro del marco de los Decretos 417 de 2020 y 461 de 2020 adicionara mediante Decreto los recursos del superávit de la vigencia fiscal 2019 a la vigencia fiscal 2020 por la suma de \$7.402.192.000.00.

³⁰ Se transcribe incluso con errores.

³¹ Archivo 015RespuestaOficinaJurAcacias10082022, hojas electrónicas 42-47.

En ese sentido, debemos recordar que en virtud del artículo 1 del Decreto 461 de 2020 se facultó a los Gobernadores y Alcaldes para reorientar 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 para ello fuera necesaria la autorización de las Asambleas Departamentales o de los Concejos Municipales.

De igual manera, en el mencionado artículo también se estableció que los Gobernadores y Alcaldes podían realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que hubiese lugar, en desarrollo de lo allí dispuesto (la reorientación de 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).

A su vez, en el párrafo 2 del artículo 1 del Decreto 461 de 2020 se precisó que las facultades que se establecían en dicho artículo en ningún caso podían extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

En ese orden de ideas, es menester establecer cuales son las fuentes de donde provienen los recursos que se adicionaron a través del Decreto No. 064 de 2020, para con ello verificar si en efecto el mandatario municipal podía hacer uso de las facultades extraordinarias concedidas en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020, en el entendido que se trataba de rentas de destinación específica y que las mismas no fueron establecidas por la Constitución Política.

Entonces, del anexo del Decreto No. 064 de 2020 referenciado como “ANEXO AL DECRETO DE LIQUIDACION”³² se advierte que la adición al presupuesto de ingresos tuvo como fuente de financiación la distinguida con los códigos 101 y 63, correspondientes a recursos de libre destinación y el superávit de COLJUEGOS veamos:

³² Archivo 015RespuestaOficinaJurAcacias10082022-Pag. 91-92.

RUBRO	DESCRIPCIÓN	FUENTE	DESCRIPCIÓN FUENTE	VALOR
1	TOTAL INGRESOS			7,402,192,000.00
112	INGRESOS DE CAPITAL			5,989,549,051.00
11241	SUPERÁVIT FISCAL			5,989,549,051.00
112411	SUPERÁVIT DE LA VIGENCIA ANTERIOR			5,989,549,051.00
1124111	RECURSOS DE LIBRE DESTINACIÓN	101	INGRESOS CAPITAL INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION EXCEPTO EL 42% DE LIBRE DESTINACIÓN DE PROPOSITO GENERAL DE MPIOES DE CATEGORIA 4, 5 Y 6	5,989,549,051.00
118	FONDO LOCAL DE SALUD			1,412,642,949.00
1183	SUBCUENTA SALUD PUBLICA COLECTIVA			1,412,642,949.00
11831	SUBCUENTA SALUD PUBLICA COLECTIVA - INGRESOS CORRIENTES			1,412,642,949.00
1183102	RECURSOS DE CAPITAL			1,412,642,949.00
1183102	RECURSOS DEL BALANCE			1,412,642,949.00
2				
1183102	SUPERAVIT FISCAL	631	COLUJEGOS	1,412,642,949.00
21				

De lo anterior, en primera medida se advierte que el burgomaestre no podía hacer uso de la facultad prevista en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020 **respecto de los recursos de libre destinación** porque, como claramente se estableció en el Decreto No. 461 de 2020, el objeto de este decreto ley era el de proveer a los mandatarios territoriales de las herramientas que le permitieran ejecutar los recursos **provenientes de rentas de destinación específica** para hacer frente a la emergencia sanitaria.

Tan es así que al respecto el Gobierno Nacional consideró “*Que, dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con la emergencia sanitaria, resulta necesario autorizar temporalmente a las entidades territoriales para que, en el marco de su autonomía, puedan reorientar el destino de las rentas que por ley, ordenanza o acuerdo tienen destinación específica, de forma tal que puedan disponer eficientemente de estos recursos, con el objetivo de atender la emergencia.*”³³.

De modo que si en virtud del Decreto No. 461 de 2020 se pretendía realizar alguna operación presupuestal, obligatoriamente se debía tener en cuenta:

- Que los recursos a utilizar pertenecieran a rentas de destinación específica y que las mismas no estuvieran establecidas por la Constitución Política.
- Realizar la respectiva reorientación de las rentas de destinación específica a utilizar; y, como consecuencia,
- Efectuar las operaciones presupuestales a que hubiera lugar.

³³ Argumento contenido en la motivación del Decreto No. 461 de 2020.

Pues bien, los antes referidos parámetros legislativos extraordinarios no se cumplieron para la expedición del Decreto municipal No. 064 de 2020, pues los recursos adicionados por valor de \$5.989.549.051.00 no pertenecían a rentas de destinación específica; por el contrario, se trataba de recursos de libre destinación, razón por la cual, para realizar la adición presupuestal de dichos dineros, el Alcalde debió acudir al trámite ordinario ante el Concejo Municipal, pues para la época en el que se expidió el Decreto No. 064, esto es, el 25 de marzo de 2020, aun no se había expedido el Decreto No. 512 de 2020³⁴, que data del 2 de abril de 2020, a través del cual se facultó a los Gobernadores y Alcaldes en materia presupuestal para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que hubiese lugar únicamente para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de forma general y manera más amplia, sin establecer alguna limitación respecto a la fuente de los recursos o el tipo de operación presupuestal, como se reitera sí sucedió con el Decreto No. 461 de 2020, el cual estaba condicionado a la reorientación de rentas de destinación específica que no se hubieran establecido por la Constitución Política.

De otra parte y con respecto a los recursos adicionados pertenecientes a la fuente de financiación con código 631 relativos al superávit fiscal-COLJUEGOS, esta Corporación advierte que el Alcalde tampoco contaba con la facultad extraordinaria para realizar la adición presupuestal de dicho dinero (\$1.412.642.948.95), por cuanto que dichos recursos pertenecen a rentas de destinación específica establecidas por la Constitución Política, al tratarse de recursos que devienen del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

Como se precisó líneas atrás a los Gobernadores y Alcaldes se les facultó para reorientar las rentas de destinación específica y como consecuencia, realizar las operaciones presupuestales necesarias, siempre y cuando, conforme al parágrafo 2 del artículo 1 del Decreto No. 461 de 2020, las mismas no hubiesen sido establecidas por la Constitución Política. En ese

³⁴ “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

sentido, debe advertirse que en el caso de los recursos provenientes de los juegos de suerte y azar, el artículo 336 de la Constitución prevé:

“ARTICULO 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.

El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores.” (Negrita y subrayas fuera del texto).

Igualmente, la Corte Constitucional en Sentencia C-169 de 2020 en la que se realizó el control de constitucionalidad al Decreto Legislativo No. 461 de 2020, estableció con claridad que los monopolios de suerte y azar al tenor de lo dispuesto en el artículo 336 de la Constitución correspondían a rentas de destinación específica establecidas por la Constitución, para lo cual concretamente el Alto Tribunal señaló:

“115. Que la autorización prevista en el artículo 1 del decreto objeto de control permita a los gobernadores y a los alcaldes reorientar las rentas de destinación específica de sus respectivas entidades territoriales, no significa que las rentas cuya destinación específica proviene de la ley deban estar excluidas de la facultad conferida a los mandatarios locales y que, de tal modo, esa facultad únicamente podría recaer sobre las rentas de entidades territoriales orientadas hacia destinos específicos por asambleas y concejos, porque, con independencia del origen que tenga el señalamiento de la destinación, lo cierto es que tales rentas se incorporan a los presupuestos departamentales, municipales o distritales y el trámite presupuestal está confiado a las asambleas y a los concejos, entidades a las cuales, en razón de la normatividad examinada, no se les solicitará autorización para proceder a la reorientación que alcaldes y gobernadores decidan hacer directamente.

116. La plausibilidad de la interpretación anterior resulta corroborada si se tiene en cuenta que el Decreto 461 de 2020 solamente excluye de la facultad conferida a alcaldes y gobernadores, “a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política” a las cuales, según el párrafo 2 del artículo 1, “en ningún caso podrán extenderse” las facultades allí mismo previstas.

117. **Rentas con destinación específica establecida por la propia Constitución son, por ejemplo, las obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar que, al tenor del artículo 336 superior, “estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud”**, las obtenidas en ejercicio del monopolio de licores que, según el mismo artículo, “estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación”, o los ingresos del Sistema General de Regalías destinados, por el artículo 361 de la Carta, a cubrir diversos rubros en las entidades territoriales, para citar algunos casos.” (Negrita y subrayas fuera del texto).

Como complemento de lo antes indicado en relación con el caso que se viene analizando, se trae a colación que la titularidad de las rentas constitucionales provenientes de la explotación de juegos de suerte y azar recae sobre los entes territoriales, como lo establece el artículo 2 de la Ley 643 de 2001 en los siguientes términos:

*“Los departamentos, el Distrito Capital y los municipios son titulares de las rentas del monopolio rentístico **de todos los juegos de suerte y azar**, salvo los recursos destinados a la investigación en áreas de la salud que pertenecen a la nación”.*

En ese orden de ideas, el Alcalde del Municipio de Acacias-Meta en uso de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 1 del Decreto No. 461 de 2020, no podía realizar una adición presupuestal con las rentas de destinación específica derivadas de los recursos de COLJUEGOS, pues las mismas pertenecen a rentas de destinación específica establecidas por la Constitución Política, razón por la cual se encontraban excluidas de los recursos que podían reorientarse y adicionarse al presupuesto de ingresos y gastos de la entidad territorial en virtud de lo establecido en el Decreto legislativo 461 de 2020.

Por todo lo antes expuesto este Tribunal declarará la nulidad del Decreto No. 064 de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UNOS RECURSOS PROVENIENTES DEL SUPERÁVIT FISCAL VIGENCIA 2019 AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA ACTUAL VIGENCIA FISCAL”*, al considerar que el acto administrativo objeto de estudio no se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico por haberse expedido infringiendo las normas en que debía fundarse debido a que se utilizó la facultad extraordinaria conferida en el artículo 1 del Decreto legislativo No. 461 de 2020 para adicionar presupuestalmente recursos de libre destinación y rentas de destinación específica establecidas por la

Constitución Política, lo cual no estaba contemplado en dicho decreto legislativo.

Lo procedente en ese momento (25 de marzo de 2020), en caso de considerarse necesario adicionar el presupuesto de la vigencia fiscal 2020, era aplicar el trámite ordinario de aprobación de adición presupuestal ante el Concejo Municipal de Acacías.

Ahora bien y a manera de discusión, si se llegare a aceptar que sobre los recursos de libre destinación y/o el superávit fiscal correspondiente a COLJUEGOS era posible su reorientación y adición en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020, es menester aclarar 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 está 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 mediante la expedición del correspondiente acto administrativo.

Así lo ha analizado esta Corporación en oportunidades anteriores, más exactamente en sentencia del 30 de julio de 2020³⁵, en la cual sobre el alcance de la facultad de modificar el presupuesto prevista en el artículo 1 del Decreto No. 461 de 2020 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

³⁵ 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.

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.”*

En efecto, en este decreto sí 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 (sic) 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.”

Conforme a lo anterior, en el caso de la expedición del Decreto No. 064 de 2020 se advierte que el Alcalde Municipal de Acacías-Meta, utilizó equivocadamente de manera independiente las facultades previstas en el artículo 1 del Decreto No. 461 de 2020, puesto que, si bien la mencionada disposición le permitía adicionar, modificar, trasladar y realizar las demás operaciones presupuestales necesarias, ello sólo lo podía efectuar siempre y cuando previamente hubiese realizado la reorientación de las rentas de destinación específica, situación que en este caso no ocurrió porque el Alcalde no expidió previamente un acto administrativo a través del cual reorientara las rentas que pretendía adicionar.

Tal situación se colige de la certificación allegada como respuesta al decreto de pruebas realizado en el auto admisorio del presente medio de control, la cual fue expedida por la Secretaria Administrativa y Financiera del Municipio de Acacías Meta el 10 de agosto de 2022³⁶, en la cual se precisó que la administración municipal no hizo uso del Decreto No. 461 de 2020 **para reorientación de rentas**, en el marco de la emergencia del Covid-19, como lo informa en los siguientes términos:

LA SECRETARIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA


CERTIFICA

Que, mediante Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República De Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, Declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.

Que, el Señor Presidente expide el 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”.

Que de acuerdo con lo anterior la administración municipal no hizo uso del Decreto No.461 de 2020, para reorientación de renta, en el marco de la emergencia del Covid-19

Se expide a los 10 días del mes de agosto de 2022


LUZ EDIT CLAVIJO GUEVARA
SECRETARIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

Aspecto que se confirma con los considerandos expuestos en el Decreto No. 064 de 2020 al señalarse que “Que, teniendo en cuenta la situación que

³⁶ Archivo 015RespuestaOficinaJurAcacias10082022-Pag. 101.

*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 Comfís No. 0007 del 25 de marzo de 2020, por valor de \$7.402.192.000.00; **dando alcance al Decreto No. 417 y 461 de marzo de 2020 del Orden Nacional los cuales prevén que las adiciones las pueden hacer las Entidades Territoriales por Decreto.**”.*

Es decir, en este caso el mandatario municipal consideró que las facultades concedidas en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020, esto es, la reorientación de rentas y la adición, modificación, traslados y demás operaciones presupuestales podían ejercerse de manera autónoma e independiente, situación que no es posible, como se reseñó en precedencia, puesto que de la literalidad del artículo 1 del Decreto 461 de 2020 y realizando una interpretación restrictiva sobre el mismo de acuerdo con el título de ese decreto legislativo y el contenido de su artículo 1, se percibe sin dubitación alguna que la facultad de realizar operaciones presupuestales estaba condicionada a la reorientación previa de las rentas de destinación específica, aspecto que en este caso no se cumplió.

Ahora, es de precisar que si bien es cierto dentro de la parte motiva del Decreto No. 064 de 2020 se reseñó como antecedente el Decreto Municipal No. 062 del 23 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA AL DECRECITO MUNICIPAL No. 060 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*” -el cual se encontraba vigente para la época de la expedición del acto objeto de estudio, pero posteriormente a través de la sentencia del 23 de julio de 2020 proferida por la Sala Plena de este Tribunal se declaró su nulidad³⁷-, ello no significa que el Decreto No. 062 de 2020 haga las veces del acto de reorientación de rentas que ahora se

³⁷ Tribunal Administrativo del Meta, Sala Plena, sentencia del 23 de julio de 2020, radicado No. 50001-23-33-000-2020-00205-00, Asunto: Decreto No. 062 de 2020 expedido por el Alcalde Acacias-Meta, M.P. Nelcy Vargas Tovar Se declaró la nulidad del Decreto No. 062 de 2020 al considerarse que “Así pues, la facultad en materia de rentas de destinación específica y de tarifas de impuestos territoriales, claramente fue entregada de manera determinada y específica a los alcaldes y gobernadores, por lo que, no debió el Alcalde del Municipio de Acacias disponer de la misma, haciéndola extensiva a la Secretaría Administrativa y Financiera de su administración, pues el decreto municipal someramente adopta las facultades sin especificar qué tipo de rentas con destinación específica diferentes a las establecidas en la Constitución van a ser objeto de reorientación con destino a conjurar las necesidades para hacer frente a las causas que motivaron el Estado de Emergencia, como para entender que la Secretaría es la encargada de cumplir la directriz ordenada por el Alcalde a través del referido Decreto.

Recapitulando, el mandatario no estableció dentro de la normatividad que se estudia, cuáles son las medidas que en su criterio deben adoptarse dentro de su jurisdicción para la reorientación de rentas y reducción de tarifas, esto es, los límites y los motivos por los que las adoptaba y pese a que el Decreto 461 de 2020 confirió a los Alcaldes y Gobernadores dichas facultades por la necesidad de flexibilizar requisitos en materia presupuestal para contribuir con la adopción de medidas para conjurar la crisis o impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria, sin tener la competencia para hacerlo, entregó la facultad de adicionar, modificar, trasladar y efectuar las demás operaciones presupuestales a una de sus dependencias.”

echa de menos para la expedición del Decreto No. 064 de 2020, pues aun cuando el mismo se haya emitido con la finalidad adoptar las facultades previstas en el Decreto No. 461 de 2020, no se puede pasar por alto que, tal como se precisó en la sentencia que declaró su nulidad, “... *el decreto municipal someramente adopta las facultades sin especificar qué tipo de rentas con destinación específica diferentes a las establecidas en la Constitución van a ser objeto de reorientación con destino a conjurar las necesidades para hacer frente a las causas que motivaron el Estado de Emergencia...*”, lo que claramente desliga al Decreto No. 062 de 2020 de ser el acto de reorientación que se tuvo en cuenta para que con posterioridad se adicionaran los recursos a través del Decreto No. 064 de 2020, pues en él simplemente el burgomaestre acogió los lineamientos establecidos en el Decreto No. 461 de 2020 para con posterioridad hacer uso de ellos.

De hecho, en los considerandos del Decreto municipal 064 del 25 de marzo de 2020 simplemente se hace una cita del Decreto municipal 062 del 23 de marzo de 2020, únicamente en función de las adiciones y traslados presupuestales que pretendía hacer, pero no hace ninguna alusión a que previamente se haya efectuado en dicho decreto la reorientación de rentas de destinación específica que presuntamente serían objeto de adición presupuestal en el Decreto municipal 064 del 25 de marzo de 2020, lo cual no era posible de hacer porque, como ya se demostró, las modificaciones presupuestales efectuadas mediante el Decreto municipal 064 del 25 de marzo de 2020 no se refirieron a rentas de destinación específica de las permitidas por el Decreto legislativo 461 de 2020.

Así las cosas y recapitulando, esta Corporación Judicial declarará la nulidad del Decreto No. 064 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Acacias-Meta, por cuanto que para la adición de los recursos de libre destinación y del superávit fiscal-COLJUEGOS no podía hacer uso de las facultades extraordinarias otorgadas en el artículo 1 del Decreto Legislativo No.461 de 2020, pues los mismos se encontraban excluidos de su aplicación debido a que, por una parte, no eran rentas de destinación específica de creación normativa inferior a las de orden constitucional y, por otra, en tratándose de las rentas del monopolio de juegos de suerte y azar las mismas tienen una destinación específica establecida por la Constitución Política, por lo que se encontraban

exceptuadas de dicha facultad legal extraordinaria, aunado a que el burgomaestre no emitió ningún acto administrativo previo en aras de dar cumplimiento a la facultad condicionada que se le otorgó; es decir, que previamente a la adición presupuestal se hubiera efectuado la reorientación de las rentas cuya adición presupuestal se hizo mediante el decreto objeto de anulación.

Otras decisiones

Dentro del presente asunto se advierte que el Decreto No. 064 de 2020 fue allegado para control de legalidad gracias al envío realizado por el ciudadano JOSE DEL CARMEN ORTÍZ y no, por la remisión del acto que ha debido realizar la autoridad competente dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, como lo dispone el artículo 136 del CPACA, que en su tenor literal establece:

“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 aprehenderá de oficio su conocimiento.”

En ese sentido, conforme a lo anterior es claro que 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 como se anunció en precedencia que el ciudadano JOSÉ DEL CARMEN ORTÍZ RODRÍGUEZ fue quien allegó **el 9 de junio de 2022** el Decreto No. 064 de 2020 a este Tribunal para su control, al advertir que el Alcalde Municipal de Acacias-Meta no lo había enviado dentro de las 48 horas siguientes a su expedición (**expedido el 25 de marzo de 2020**), aspecto que esta Corporación Judicial logró corroborar con la respuesta otorgada por la Jefe de la Oficina Jurídica del

Municipio de Acacias-Meta mediante oficio del 8 de junio de 2022³⁸, 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 se incumplió con el deber de remitir a este Tribunal el Decreto No. 064 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 la omisión de enviar el Decreto No. 064 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,

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del Decreto No. 064 del 25 de marzo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UNOS RECURSOS PROVENIENTES DEL SUPERÁVIT FISCAL VIGENCIA 2019 AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA ACTUAL VIGENCIA FISCAL"*, expedido por el Alcalde del Municipio de Acacias-Meta, conforme a la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, notificar vía correo electrónico la presente decisión al Ministerio Público, al representante legal de la entidad

³⁸ Archivo 002Trazabilidad-DemandaAnexos16062022, página 28.

territorial-Municipio de Acacias-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 a 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. 2 de la fecha, según consta en Acta No. 001. 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/validador.aspx>

JUAN DARÍO CONTRERAS BAUTISTA
Magistrada

(Impedido)
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO **NOHORA EUGENIA GALEANO PARRA**
Magistrado **Magistrada**