



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2020 00564 00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ASUNTO: ACUERDO No. 523 DEL 08 DE JUNIO DE 2020, PROFERIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE ACACÍAS (META)

Procede el despacho a establecer si el acto administrativo de la referencia, es o no susceptible del control inmediato de legalidad, conforme a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

El Concejo del municipio de Acacías (Meta), en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Acuerdo No. 523 del 08 de Junio de 2020, **"POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN LOS RECURSOS DE LA CANCELACIÓN DE UNAS RESERVAS DE VIGENCIAS EXPIRADAS AL PRESUPUESTO DE LA ACTUAL VIGENCIA FISCAL 2020"**, a efectos de que el Tribunal Administrativo del Meta, se pronuncie sobre su legalidad.

El conocimiento del asunto correspondió al Despacho 005, a cargo de la suscrita, según se advierte del Acta de Reparto del 10 de junio de 2020.

II. CONSIDERACIONES

a) Competencia del Despacho:

De acuerdo con lo previsto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, y teniendo en cuenta que no se trata de una demanda, ni aun ha iniciado el trámite o proceso, razón por la cual la presente providencia no se encuentra en la hipótesis prevista en el artículo 125 del mismo estatuto procedimental, en armonía con los numerales 1-4 del artículo 243 ibídem, el magistrado ponente es competente para estudiar si el presente caso es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 ibídem.

b) Problema Jurídico:

Corresponde al Despacho determinar si el acto administrativo atrás referido, cumple los requisitos de ley que lo hacen ser susceptible del control inmediato de legalidad.

Para efectos de establecer lo anterior, se hará referencia a (i) los requisitos señalados en la ley que dan lugar al control inmediato de legalidad, y, (ii) se resolverá el caso concreto.

c) Requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad:

La Constitución Política, en el Título VII (De la Rama Ejecutiva), Capítulo 6° (Arts. 212, 213 y 215) habilita al Presidente de la República, con ciertos requisitos, por unas causas precisas y con unas facultades también determinadas, a declarar los Estados de Excepción denominados: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (ii) la Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuya Ley Estatutaria que los desarrolla es la Ley 137 de 1994, revisada previamente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994.

Ese último Estado de Excepción –*Emergencia Económica, Social y Ecológica*–, que es el que en esta ocasión nos interesa, responde a hechos que amenacen o perturben grave e inminentemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, por lo que el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos con fuerza de ley que considere necesarios para superar la situación e impedir la extensión de sus efectos.

En virtud de lo anterior, y en atención a la pandemia provocada por el Coronavirus (COVID-19) declarada como tal el 11 de marzo del año en curso, por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020¹, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de 30 días calendario, siendo nuevamente declarado mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020², por el mismo término.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que, "*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 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. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición*" (Subrayado fuera de texto).

A su vez, el artículo 136 del CPACA establece que "*Las medidas de carácter general que sean dictadas **en ejercicio de la función administrativa** y como **desarrollo de los***

¹ "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

² "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

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”.

Así pues, como lo ha indicado el Consejo de Estado³, el control de legalidad se refiere a uno de naturaleza automática constituido como garantía de los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto en relación con los poderes del Ejecutivo durante los Estados de Excepción. Además, esa Corporación ha esquematizado los presupuestos de procedencia del referido medio de control, en consonancia con las normas transcritas previamente, así:

"(...) En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

"De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

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. (Subrayado fuera del texto)

De lo anterior surge claramente, que como quiera que se trata de un control judicial de naturaleza excepcional, necesariamente el incumplimiento de cualquiera de tales condicionamientos, impide que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, asuma el conocimiento por esa vía y por ende efectúe un juicio de legalidad sin que medie demanda alguna.

d) Análisis del caso concreto:

En el presente asunto, como se mencionó inicialmente, el Concejo Municipal de Acacías (Meta), pretende que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, se examine la legalidad del acto administrativo proferido por esa corporación; sin embargo, de entrada es palmario que no reúne uno de los requisitos atrás señalados para que sea susceptible de control judicial de manera automática, comoquiera que de su misma motivación se extrae que no fue expedido en desarrollo del Estado de

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 31 de mayo de 2011. Radicado 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). CP: Gerardo Arenas Monsalve.

⁴ *Ibidem*.

Emergencia, Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República mediante Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 06 de mayo de 2020.

Lo anterior, por cuanto el acto remitido para su revisión fue proferido con fundamento en facultades ordinarias de orden constitucional y legal, en especial, las conferidas por los numerales 4, 5 y 10 del artículo 313 de la Constitución Política de 1991⁵; el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que consagra distintas atribuciones en cabeza de los concejos; el Decreto Ley 111 de 1996⁶; y los Acuerdos 222 de 2012 y 453 de 2017.

El acuerdo remitido en su parte considerativa, además de reiterar algunas de las prenotadas disposiciones normativas, hace alusión al numeral 3 del artículo 287⁷ de la Constitución Nacional; el numeral 9 del artículo 32⁸ de la Ley 136 de 1994; el numeral 5 del artículo 92⁹ del Decreto 1333 de 1986; los artículos 76 a 89 del Decreto Ley 111 de 1996; el artículo 97 y otros del Acuerdo 222 –se entiende que es de 2012–; el artículo 89 del Acuerdo 427 de 2016; el Acuerdo 515 del 27 de noviembre de 2019; y el Decreto 237 del 18 de diciembre de 2019.

Asimismo, refirió en sus considerandos lo siguiente:

"(...) La incorporación de estos recursos al presupuesto de la actual vigencia fiscal son compromisos que se encuentran debidamente apalancados con cada una de sus fuentes de financiación que los respaldan y se adquirieron con el cumplimiento de las formalidades plenas, que deben asumirse con cargo al presupuesto de la vigencia que se dio origen, por cuanto la reserva presupuestal que los respaldó en su oportunidad feneció por no haberse pagado en el transcurso de la misma vigencia fiscal en que se constituyeron.

⁵ **Constitución Política de 1991, artículo 313:** "Corresponde a los concejos:

(...)

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

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

(...)

10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen. (...)"

⁶ "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."

⁷**Constitución Política de 1991, artículo 287:** "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

(...)"

⁸ **Ley 136 de 1994, artículo 32, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012:** "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. (...)"

⁹ **Decreto 1333 de 1986, artículo 92:** "Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

(...)

5a. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde; (...)"

En lo referente a la constitución de estos pasivos se le reitera a cada uno de los sectores que dio origen a estas erogaciones que es de obligación legal realizar la gestión requerida para ejecutar el presupuesto asignado dentro de la anualidad.

Los pasivos exigibles son compromisos debidamente perfeccionados en cada una de las vigencias y que fenecen presupuestalmente por no haber sido cancelados en el tiempo en que se constituyeron como reserva presupuestal y que por lo tanto se deben pagar en la vigencia en que se haga exigible su pago e incorporarse al presupuesto en cada uno de los sectores que dieron origen y deberá dejarse consignada la expresión "Pago Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas".

Que la presente solicitud fue autorizada por el COMFIS No. 005 del 17 de Marzo de 2020.

*Que la presente adición, obedece a las reservas que fenecieron y que su pago se hace exigible en la actual vigencia fiscal y corresponden a vigencias anteriores al 2018 por un valor de **CATORCE MIL NOVECIENTOS VEINTICUATRO MILLONES CUATROSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CATORCE MIL PESOS CON TREINTA Y NUEVE CENTAVOS MCTE (\$14.924.445.514.39)**, valor que se debe incorporar al presupuesto de la actual vigencia fiscal y que se encuentran certificados por la Tesorera General de Municipio y por la Jefe de Presupuesto o por quien haga sus veces, discriminándose por cada una de las fuentes de financiación. (...)" (Resaltado dentro de texto).*

En virtud de lo anterior, en su parte resolutive, acordó: (i) crear de la forma allí indicada unos rubros en el presupuesto de ingresos-recursos de capital; crear de la manera ahí detallada unos rubros en el presupuesto de gastos en cada uno de los sectores que dieron origen a las obligaciones; (iii) adicionar al Presupuesto de Ingresos de la actual vigencia fiscal la suma allí señalada; (iv) adicionar al Presupuesto de Gastos de la actual vigencia fiscal la cantidad monetaria ahí determinada; y (v) indicar las reglas de vigencia del acuerdo.

Al respecto, el despacho considera que aun cuando el acuerdo en mención fue proferido con posterioridad a los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 06 de mayo de 2020, ello no implica que con el mismo se esté desarrollando alguno de los decretos legislativos proferidos con ocasión de la declaratoria del prenotado Estado de Excepción. Lo indicado por cuanto las normas que le sirven de sustento son disposiciones en materia tributaria ordinarias y, además, preexistentes a la declaratoria del Estado de Emergencia.

En línea con lo anterior, es evidente que el propósito del acuerdo remitido es realizar una modificación presupuestal con el objeto de cancelar unos pasivos que indica son preexistentes a la situación de emergencia que se harán exigibles en esta vigencia fiscal. Por tanto, el acto remitido no guarda relación con el decreto declaratorio del Estado de Excepción, ni con los decretos legislativos que han sido expedidos con ocasión de éste y que han regulado asuntos relativos al presupuesto, como el Decreto 512 del 02 de abril¹⁰ o el 678 del 20 de mayo de 2020¹¹.

¹⁰ "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"

¹¹ "Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020"

Con esto, lo que se quiere significar es que el objeto de revisión automática o inmediata de la legalidad que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el ámbito territorial, debe ceñirse estrictamente a aquellos actos administrativos que ejecutan o aplican los decretos legislativos que adoptan las medidas por parte del Gobierno Nacional "*destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*"¹². De tal manera que, todo lo que se encuentre por fuera de esa zona, acudiendo a otro tipo de facultades que existen en el ordenamiento jurídico, pero que no son desarrollo de esos decretos legislativos, se escapa al medio de control que hoy nos ocupa.

Así las cosas, y en atención a que el Acuerdo remitido, no es un acto administrativo que deba someterse al control inmediato de legalidad dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA, no se asumirá el conocimiento del mismo.

Aunado a lo anterior, no sobra indicar que ello no significa que el acto en cuestión no sea susceptible de control judicial, comoquiera que siendo un acto proferido en uso de facultades ordinarias, puede ser enjuiciado a través de los medios de control ordinarios previstos en el CPACA, entre ellos, la nulidad, para los cuales deberá mediar una demanda con los requisitos de ley, máxime si se tiene en cuenta que para el trámite de tal medio de control los términos no se encuentran suspendidos, conforme al Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE:

PRIMERO: **NO ASUMIR** el conocimiento de control inmediato de legalidad sobre el Acuerdo No. 523 del 08 de junio de 2020, expedido por el Concejo del Municipio de Acacías (Meta), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión al Concejo del Municipio de Acacías (Meta), y al Delegado del Ministerio Público, como lo indica el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del C.G.P, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico exclusivo

¹² Constitución Política, artículo 215, inciso segundo.

para notificaciones judiciales de que trata el artículo 197 del C.P.A.C.A.

TERCERO: Por Secretaría, publíquese la presente decisión, a través del espacio que ostente este Tribunal en el sitio web de la Rama Judicial, y en la página web y la red social TWITTER del Tribunal Administrativo del Meta.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, como ha sido tramitado de manera netamente digital, archívese el expediente en la misma forma, dejando las constancias del caso y con las seguridades que ello exija.

NOTIFÍQUESE.



CLAUDIA PATRICIA ALONSÓ PÉREZ
MAGISTRADA