

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 011

Villavicencio, diecinueve (19) de enero de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO No. 1000-24/324 DEL 18 DE AGOSTO DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO-META.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-01000-00

## I. ANTECEDENTES

El Alcalde del Municipio de Villavicencio-Meta, el día 18 de diciembre de 2020 remitió copia del Decreto No. 1000-24/324 del 18 de agosto de 2020, *“Por medio del cual se incorporan recursos del sistema general de regalías Vigencia fiscal bienio 2019-2020”*, recibido por la Secretaría General de esta Corporación y correspondiéndole por reparto a la suscrita Magistrada.

## II. CONSIDERACIONES

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.

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 de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

En ese orden, la Ley 1437 de 2011, incluyó dentro de los medios de control que conoce la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el control inmediato de legalidad en los mismos términos en los que se previó en la Ley 137 de 1994, sometiendo su conocimiento en única instancia a los Tribunales Administrativos de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.

El Consejo de Estado ha señalado que para que sea procedente el control inmediato de legalidad, se deben observar los siguientes presupuestos<sup>1</sup>:

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.

Descendiendo al caso concreto, se evidencia que el Alcalde del Municipio de Villavicencio-Meta expidió el Decreto No. 1000-24/324 del 18 de agosto de 2020, el cual tiene como objeto adicionar en el presupuesto de ingresos y gastos del capítulo independiente del Sistema General de Regalías para el bienio 2019-2020 la suma de \$1.279.000.000.

Igualmente, se advierte que como fundamento legal se citó lo siguiente:

---

<sup>1</sup> 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.

- Decreto 000-21/004 del 10 de enero de 2019 por el cual se realizó el cierre presupuestal del Sistema General de Regalías de Bienio 2017-2018 y se incorporan los saldos no ejercitados y recursos del Sistema al Capítulo Presupuestal Independiente del Sistema General de Regalías del Bienio 2019-2020.
- Ley 1530 de 2012 artículo 96 “Los recursos asignados del Sistema General de Regalías para los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías y compensaciones deberán ser incluidos en el presupuesto de la respectiva entidad territorial, mediante decreto expedido por el Gobernador o Alcalde, una vez aprobado el proyecto respectivo y previa su ejecución.”.
- Decreto 1949 del 2012 artículo 59 “EJECUCIÓN DEL CAPITULO DE REGALÍAS DEL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. En aplicación del artículo 96 de la ley 1530 de 2012, las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas, así como las entidades territoriales designadas como ejecutoras de un proyecto, incorporarán al presupuesto anual que se encuentre en ejecución, mediante decreto expedido por el Alcalde o Gobernador, el monto de los recursos de los proyectos de inversión aprobados por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, que correspondan a la bienalidad del Sistema General de Regalías. Igualmente las entidades territoriales a quienes se les asignen recursos para el fortalecimiento de las oficinas de planeación y las secretarías técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, incorporarán estos \_ recursos al presupuesto que se encuentre en ejecución, mediante decreto expedido por el Alcalde o Gobernador.

Las adiciones, modificaciones, reducciones, aplazamientos y en general las operaciones presupuestales correspondientes a partidas del Sistema General de Regalías del Capítulo de Regalías dentro de los presupuestos de las entidades territoriales se harán por decreto del Alcalde o Gobernador, y se soportarán, en lo pertinente, en decisiones previamente adoptadas por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión.

La entidad territorial podrá adquirir compromisos contra la totalidad de recursos aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión para los proyectos de inversión que estén incorporados al presupuesto de la entidad, para lo cual la autoridad correspondiente en dicha entidad expedirá el Certificado de Disponibilidad Presupuestal respectivo, que garantiza la existencia de la apropiación en el presupuesto para atender el compromiso que se pretende adquirir.”

- Acuerdo 33 de 2015<sup>2</sup> expedido por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías - artículo 4 “**Aprobación del informe**. La secretaría técnica deberá convocar a una sesión del Ocad para la aprobación del informe a ser publicado, en los términos establecidos en el artículo 2.2.4.3.2.4 del Decreto 1082 de 2015, remitiendo la propuesta del mismo.

El acuerdo que contenga la decisión del Ocad sobre el contenido del informe será suscrito y expedido dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la suscripción del acta por el presidente y el secretario técnico, la cual deberá ser suscrita al finalizar la sesión del Ocad respectivo.

Una vez expedido el acuerdo, la secretaría técnica publicará el informe según lo aprobado en la sesión, en los términos del artículo 5º del presente acuerdo. PAR. TRANS.—Tratándose del informe correspondiente al primer semestre de 2015, los términos señalados en este artículo serán contados a partir de la publicación del presente acuerdo.”

- Decreto 513 de 2020 artículos 1 “**Ámbito de Aplicación**. El Presente Decreto Legislativo aplica para aquellos proyectos de inversión que, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y de una calamidad pública departamental y municipal, sean presentados para su 'financiación a través de recursos provenientes de asignaciones directas y del 40% del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías, después del 17 de marzo de 2020, y que tengan por objeto hacer frente a los hechos que originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica o contrarrestar sus efectos. Así mismo, aplicará para la verificación de requisitos de los proyectos de inversión que, con el mismo objeto, pretendan su financiación con recursos provenientes del 60% del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional.”, 2 “**Ciclo de los proyectos de inversión**. En el ciclo de los proyectos de inversión de los que trata el primer inciso del artículo anterior, las etapas correspondientes a la formulación y presentación; viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión; priorización y aprobación, así como la ejecución, estarán a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de los recursos de asignaciones directas y del 40% del Fondo de Compensación Regional con los que se financiarán dichos proyectos. El Departamento Nacional de Planeación -DNP- definirá los mecanismos para garantizar la trazabilidad del ciclo de los proyectos en los sistemas de información dispuestos para tal fin.” Y 5 “**Proyectos de inversión financiables a través de los recursos del Sistema General de Regalías –SGR dentro de una emergencia sanitaria o calamidad pública en marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Decreto Legislativo 417 de 2020.**”

---

<sup>2</sup> “Por el cual se establece el alcance, los requisitos, términos y condiciones para la rendición de cuentas de los órganos colegiados de administración y decisión (Ocad)”.

- Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.
- Acuerdo No. 58 del 02 de abril de 2020, por medio del cual se establecieron los requisitos y lineamientos especiales para la destinación de los recursos del Sistema General de Regalías y la aprobación de proyectos de inversión de acuerdo con la declaración de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Decreto No. 151 del 16 de agosto de 2020, por medio del cual se declaró la calamidad pública por la situación epidemiológica causada por el coronavirus – COVID 19.
- Resolución No. 15364 del 21 de julio de 2020 a través de la cual se viabilizó, priorizó y aprobó el proyecto de inversión de “FORTALECIMIENTO DE LA VIGILANCIA EPIDEMIOLOGICA CON BASE COMUNITARIA EN SALUD PÚBLICA VSPC- en el marco de la emergencia por SARS-COV 2 (COVID-19) en el Municipio de Villavicencio” por valor de \$1.279.000.000,00.
- Nota interna No. 1350-19.18-756 del 03 de agosto de 2020 de la Secretaría de Planeación del Municipio de Villavicencio en la que se solicita incorporar los recursos del Sistema General de Regalías, según lo dispuesto en el Acuerdo No. 58 de 2020 de la Comisión Rectora y aprobador por la Resolución No. 15364 del 21 de julio de 2020.

En ese orden de ideas, conforme al contenido del acto administrativo objeto de análisis, se advierte que si bien es cierto en su parte considerativa se consignó como antecedente legal 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”*, expedido por el Presidente de la República, dicha situación en sí misma no conlleva a que el Decreto de marras deba ser sometido al control inmediato de legalidad.

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 que lo desarrollan, adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis -y que suelen ser varios. 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 derogarlos, como ocurre con la emergencia económica<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> 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.

Conforme a lo anterior, el alcance del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 es 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.

Entonces, para que los Tribunales Administrativos asuman el conocimiento bajo el medio de control inmediato de legalidad, los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales deben provenir de los decretos legislativos expedidos con ocasión a la declaratoria de estado de excepción.

Igualmente, se advierte que se consignó como antecedente legal el Decreto Legislativo No. 513 de 2020 *“Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”*, expedido por el Presidente de la República, empero, ello *per se* no significa que el Decreto objeto de estudio deba ser sometido al control inmediato de legalidad.

Lo anterior, en atención a que revisada la materia que regula el Decreto No. 1000-24/324 del 18 de agosto de 2020, el cual adiciona en el presupuesto de ingresos y gastos del capítulo independiente del Sistema General de Regalías para el bienio 2019-2020, no desarrolla en estricto sentido los temas que regula el decreto legislativo, pues no versa sobre los ciclos de los proyectos de inversión que pretenden la financiación con recursos provenientes del 60% del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional y del Sistema General de Regalías, puesto que en este caso el proyecto presentado para la financiación con recursos del Sistema General de Regalías, ya se encuentra aprobado mediante Resolución No. 15364 del 21 de julio de 2020 por un valor de \$1.279.000.000.

Sumado a lo anterior, se advierte que el Decreto objeto de estudio, se expidió en virtud de la facultad ordinaria otorgada por el artículo 49 del Decreto 1949 de 2012, el cual establece:

***“Artículo 59. Ejecución del capítulo de regalías del presupuesto de las entidades territoriales.*** En aplicación del artículo 96 de la Ley 1530 de

2012, las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas, así como las entidades territoriales designadas como ejecutoras de un proyecto, incorporarán al presupuesto anual que se encuentre en ejecución, mediante decreto expedido por el Alcalde o Gobernador, el monto de los recursos de los proyectos de inversión aprobados por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, que correspondan a la bienalidad del Sistema General de Regalías. Igualmente las entidades territoriales a quienes se les asignen recursos para el fortalecimiento de las oficinas de planeación y las secretarías técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, incorporarán estos recursos al presupuesto que se encuentre en ejecución, mediante decreto expedido por el Alcalde o Gobernador.

Las adiciones, modificaciones, reducciones, aplazamientos y en general las operaciones presupuestales correspondientes a partidas del Sistema General de Regalías del Capítulo de Regalías dentro de los presupuestos de las entidades territoriales se harán por decreto del Alcalde o Gobernador, y se soportarán, en lo pertinente, en decisiones previamente adoptadas por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión.

La entidad territorial podrá adquirir compromisos contra la totalidad de recursos aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión para los proyectos de inversión que estén incorporados al presupuesto de la entidad, para lo cual la autoridad correspondiente en dicha entidad expedirá el Certificado de Disponibilidad Presupuestal respectivo, que garantiza la existencia de la apropiación en el presupuesto para atender el compromiso que se pretende adquirir.”

De tal forma que, se colige que la expedición del Decreto No. 1000-24/324 del 18 de agosto de 2020, se efectuó conforme a las facultades ordinarias dispuestas por la legislación colombiana, más no obedece propiamente al desarrollo de algún decreto legislativo expedido en virtud de la declaratoria de excepción, atribuciones que no cambian por el hecho de invocarse en el acto administrativo objeto de estudio el Decreto No. 417 de 2020, pues el mismo simplemente se limita a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin que allí se adopte, como si lo hacen los decretos posteriores a su expedición, las medidas para conjurar la crisis.

En consecuencia, a juicio del despacho, no es viable adelantar en el asunto de autos el control inmediato de legalidad del Decreto No. 1000-24/324 del 18 de agosto de 2020, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, al no cumplirse con el requisito de expedirse con el fin de desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, razón por la cual, se abstendrá de avocar su conocimiento.

Lo anterior, no es óbice para que el acto administrativo pueda ser enjuiciado a través de los medios de control ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico-Ley 1437 de 2011, no así por el mecanismo jurídico previsto por la Constitución y la Ley para examinar los actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo, con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, pues este último tiene un alcance limitado para efectos de su procedencia.

En mérito de lo expuesto, se

## RESUELVE

**PRIMERO: ABSTENERSE DE ASUMIR** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 1000-24/324 del 18 de agosto de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Villavicencio-Meta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR PERSONALMENTE** esta providencia al Ministerio Público mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

**TERCERO:** Por Secretaría, **COMUNICAR** el presente auto al Alcalde del Municipio de Villavicencio-Meta.

**CUARTO:** Por Secretaría, **INFÓRMESE** a la comunidad la presente decisión a través del sitio Web de la Rama Judicial, el Twitter del Tribunal Administrativo del Meta @TADMETA y en la página web de esta Corporación [www.tameta.gov.co](http://www.tameta.gov.co).

**QUINTO:** Por **secretaria**, ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**Notifíquese y Cúmplase,**

**Firmado Por:**

**NELCY VARGAS TOVAR**

**MAGISTRADO**

**TRIBUNAL 004 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO-META**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12



Código de verificación:

10ca3838cba1c27fbb115ad4b17212ff39b105f88d8980bb2cb585c091e5d826

Documento generado en 19/01/2021 04:12:28 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>